

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ COMO UNA ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA  
EXTERIOR: UN PROYECTO DE INTEGRACIÓN CON CENTROAMÉRICA (2000-  
2006).

## **T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A:

**IRERI HERNÁNDEZ REGUERO**

TUTORA: MTRA. CONSUELO DÁVILA PÉREZ

MÉXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 2007



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la maestra Consuelo Dávila Pérez, por no escatimar tiempo en la dirección de esta tesis, por sus excelentes y atinados consejos y por todas sus enseñanzas.

A los miembros del Sínodo, doctores Ma. de Lourdes Sánchez Mendoza, Alfredo Andrade Carreño, Alejandra Salas-Porras Soulé y Rafael Velásquez Flores, por mejorar significativamente este trabajo.

A mi mamá, Blanca Reguero Reza, por lo que soy y porque sin ella hubiera sido imposible este logro.

A Lalo y Emiliano, que con su amor me sostienen día a día.

A toda mi familia, por su cariño y apoyo incondicional.

## ÍNDICE

<b>SIGLAS</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ</b>	<b>18</b>
1.1 POLÍTICA EXTERIOR .....	18
1.1.1 <i>Política exterior mexicana del siglo XX. Consolidación del Estado-Nación</i> ...	20
1.1.2 <i>La actitud “activa” de la política exterior mexicana. Los cambios significativos (a partir de la administración de Luis Echeverría)</i> .....	25
1.2 EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ Y SU UBICACIÓN .....	30
1.2.1 <i>El Plan Puebla-Panamá ¿una propuesta integracionista?</i> .....	32
1.2.2 <i>Posibilidades y limitaciones de integración del Plan Puebla-Panamá</i> .....	39
1.3 ALCANCES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ ..	42
<b>CAPÍTULO 2. POLÍTICA DE MÉXICO HACIA LA REGIÓN CENTROAMERICANA</b>	<b>45</b>
2.1 PERCEPCIÓN E INTERESES DE MÉXICO HACIA CENTROAMÉRICA .....	52
2.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CON CENTROAMÉRICA .....	56
2.2.1 <i>Acuerdo de San José</i> .....	57
2.2.2 <i>Grupo de Contadora</i> .....	58
2.2.3 <i>Acuerdo de cooperación con Centroamérica</i> .....	59
2.2.4 <i>Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla</i> .....	60
2.3 TRATADOS COMERCIALES EN LA ZONA .....	63
2.3.1 <i>Tratado de libre comercio México-Costa Rica</i> .....	65
2.3.2 <i>Tratado de libre comercio México-Nicaragua</i> .....	66
2.3.3 <i>Tratado de libre comercio México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras)</i> .....	67
2.3.4 <i>Tratado de libre comercio México-Panamá</i> .....	68
2.4 LOS COMPROMISOS DE VICENTE FOX QUESADA CON CENTROAMÉRICA.....	68
2.5 MÉXICO Y CENTROAMÉRICA HACIA LA INTEGRACIÓN .....	71
<b>CAPÍTULO 3. EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ</b> .....	<b>76</b>
3.1 PERSPECTIVA OFICIAL DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ .....	76
3.1.1 <i>Presupuesto e inversión</i> .....	84
3.1.2 <i>Alcances y límites del Plan Puebla-Panamá</i> .....	87
3.2 RESISTENCIA AL PLAN PUEBLA-PANAMÁ .....	90
3.3 POSIBLES ESCENARIOS EN LA REGIÓN .....	94
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>98</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA</b> .....	<b>111</b>
<i>Artículos</i> .....	111
<i>Documentos</i> .....	113
<i>Libros Citados</i> .....	114
<i>Libros Consultados</i> .....	117
<i>Páginas Electrónicas</i> .....	118
<i>Prensa Informativa</i> .....	122

<b>ANEXOS.....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXO 1. ENFOQUES TEÓRICOS IMPLÍCITOS EN LOS ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO.....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO 2. INFORMACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN PUEBLA-PANAMÁ .....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO 3. DESCRIPCIÓN DE LA ZONA.....</b>	<b>139</b>
<i>Belice.....</i>	<i>139</i>
<i>Costa Rica.....</i>	<i>140</i>
<i>El Salvador.....</i>	<i>141</i>
<i>Guatemala.....</i>	<i>143</i>
<i>Honduras.....</i>	<i>145</i>
<i>Nicaragua.....</i>	<i>146</i>
<i>Panamá.....</i>	<i>147</i>
<i>México.....</i>	<i>148</i>
<b>ANEXO 4. MAPAS.....</b>	<b>150</b>

## **SIGLAS**

ALCA Área de Libre Comercio de las Américas

ANSEA Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

BCIE Banco Centroamericano de Integración Económica

BANCOMEXT Banco de Comercio Exterior

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CADESCA Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica

CARICOM Comunidad del Caribe

CCC Coordinadora Centroamericana del Campo

CEE Comunidad Económica Europea

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica

CIEPAC Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria

CMCCA Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica

CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CRI Coordinación de Relaciones Internacionales

EPR Ejército Popular Revolucionario

EZLN Ejército Zapatista de Liberación Nacional

FCPyS Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

FMLN Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FMI Fondo Monetario Internacional

FODAS Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FSLN Frente Sandinista de Liberación Nacional

G-3 Grupo de los Tres

GIGE Grupo Intersecretarial de Gran Estrategia

IMRED Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos

IMEXI Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

INCAE Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

INCEP Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

INEA Instituto Nacional de Educación para los Adultos

INEGI Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

INM Instituto Nacional de Migración

IPC Ingreso per Cápita

JBIC Japan Bank for International Cooperation

JICA Japan International Cooperation Agency

MERCOSUR Mercado Común del Cono Sur

MDD Millones de Dólares

MDP Millones de Pesos

OEA Organización de Estados Americanos

OLP Organización para la Liberación de Palestina

ONG's Organizaciones No Gubernamentales

ONU Organización de las Naciones Unidas

OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

PAN Partido Acción Nacional

PARLACEN Parlamento Centroamericano

PARLATINO Parlamento Latinoamericano

PEA Población Económicamente Activa

PECA Programa de Estudios de Centroamérica

PFP Policía Federal Preventiva

PGR Procuraduría General de la República

PIB Producto Interno Bruto

PND Plan Nacional de Desarrollo

PRI Partido Revolucionario Institucional

PVEM Partido Verde Ecologista de México

PPP Plan Puebla-Panamá

PTO Patent and Trademark Office

RICAM Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas

SELA Sistema Económico Latinoamericano

SDN Sociedad de Naciones

SIECA Secretaría de Información Económica Centroamericana

SIEPAC Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central

SICA Sistema de Integración Centroamericana

SRE Secretaría de Relaciones Exteriores

TLC Tratado de Libre Comercio

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TLCTNM Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte

TUE Tratado de la Unión Europea

UAM Universidad Autónoma Metropolitana

UE Unión Europea

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México

# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Las elecciones del 2 de julio de 2000 representaron un parteaguas en la historia moderna de México pues, por primera vez en 70 años, la población eligió a través de un proceso electoral transparente a un presidente de una coalición de oposición, Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), rompiendo así con el largo periodo en el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había dominado la esfera del poder.

La nueva administración hizo explícita, desde su primer año de gestión, una serie de transformaciones frente al modo tradicional de hacer política en materia exterior, que hasta 1970 se había caracterizado por ser una política aislacionista, de corte legalista y conservadora. Así, con el triunfo en la elección presidencial de Vicente Fox Quesada, mejoró sustancialmente la imagen de México en el exterior y generó muchas expectativas a nivel internacional. La legitimidad del proceso electoral abrió, en un primer momento, un margen de maniobra para un mejor posicionamiento del país en el exterior; el nuevo gobierno pretendió sacar ventaja del proceso democrático que lo llevó al poder, legitimando la situación política interna del país. Esto hubiera podido conducir a cambios y proyectos estratégicos en la política exterior mexicana.

De esta manera, México promovió diversas iniciativas a nivel internacional con la finalidad de fortalecer las instituciones democráticas en nuestro hemisferio. Ejemplo de esto fue la incorporación de nuestro país al grupo directivo de la Comunidad de Democracias, la participación en la elaboración y negociación de la Carta Democrática Interamericana y la incorporación de una Cláusula Democrática<sup>1</sup> en el Plan Puebla-Panamá (PPP) y en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual proponía excluir de estos procesos a aquellas naciones que se apartaran del régimen democrático.

La forma tradicional de la política exterior de México había estado guiada, en primer lugar, por los principios normativos procedentes de la experiencia histórica de nuestro

---

<sup>1</sup> La Cláusula Democrática se entiende esencialmente como la facultad que tienen uno o varios actores internacionales, ya sean Estados o instituciones, para condicionar cualquier tipo de ayuda o apoyo e incluso el mantenimiento de relaciones diplomáticas o comerciales, a que un Estado receptor cumpla con una serie de requisitos que definan su régimen como democrático.

país y, en segundo lugar, por los principios del derecho internacional como: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los Estados. La cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales<sup>2</sup> fueron elementos que se incorporaron posteriormente. Una vez que el país logró consolidarse tanto en el ámbito nacional como el internacional, el cambio político, la alternancia en el poder y las transformaciones de la sociedad internacional permitieron modificar, si no el carácter permanente de esos principios, sí la situación práctica de acuerdo con las circunstancias del orden mundial. El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) planteaba que “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.<sup>3</sup> De tal suerte, el gobierno de Vicente Fox planteaba la necesidad de desempeñar un papel activo en el contexto internacional, profundizando en los procesos de integración económica llevada a cabo por las tres anteriores administraciones. Para poder realizar ésto se plantearon cinco objetivos estratégicos:<sup>4</sup>

1. Fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.<sup>5</sup>
2. Fortalecer la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero.
3. Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales.
4. Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política.

---

<sup>2</sup>Los principios de política exterior de México están definidos en el artículo 89 fracción X de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>3</sup> Ver *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, p. 47, 30 de mayo de 2001.

<sup>4</sup> *Ibid.* pp. 48-50.

<sup>5</sup> “El sistema internacional es considerado por el gobierno en dos vertientes, primero como un sistema fragmentado y atomizado, en parte como resultado de los conflictos étnicos, religiosos y nacionalistas que estallaron al final de la Guerra Fría, además no es claro el predominio de Estados Unidos para llamarlo un sistema unipolar, conforme a la acepción tradicional de ese concepto. Y en segundo, la llamada globalización que consiste en el aumento exponencial en el número, la intensidad y la variedad de los intercambios y contactos internacionales”. Tomado de: Jorge G. Castañeda. “El nuevo activismo internacional mexicano”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, SRE/ IMRED, octubre de 2001, p. 44.

5. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Es en el cuarto objetivo –“equilibrar la agenda política exterior mexicana”- donde se inserta el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá, al cual el gobierno asignó la tarea de constituir “el eje para promover el desarrollo integral y a largo plazo del Sur de México y los países de América Central”.<sup>6</sup>

Así, el PPP pareció la punta de lanza del gobierno de Vicente Fox en su propuesta de reposicionar a México en el contexto internacional. En las giras realizadas como candidato electo, hizo evidente la necesidad de mantener un lugar estratégico en cada uno de los bloques económicos: América Latina, Norteamérica y Europa.<sup>7</sup> El gobierno de Vicente Fox pretendía lograr una alianza con los países latinoamericanos para negociar en bloque una posición ante los países más fuertes. Como señala Castañeda (2001), “Los nuevos lineamientos de la política exterior mexicana, junto con la ubicación geoestratégica que nuestro país ocupa en el sistema internacional, nos permitirán asimismo desarrollar acciones importantes como país ‘puente’ entre distintas regiones del mundo, entre distintas expresiones culturales y sociales, entre pasado y modernidad, entre concepciones ideológicas y conceptos y visiones de lo que debe ser la nueva arquitectura internacional”.<sup>8</sup>

El gobierno mexicano se ha comprometido a promover mayores convergencias políticas entre los países de América Latina, profundizando las relaciones con Centroamérica a través del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla o simplemente Cumbres de Tuxtla, que se realizan desde 1991, en las que se discuten y acuerdan distintos temas de interés para la región. Así, el Plan Puebla-Panamá se ha fundamentado en los acuerdos de estas Cumbres.

Atendiendo a esa iniciativa del gobierno, el PPP se perfila como un mecanismo económico que pretende integrar un programa entre nueve estados del Sur de México -Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y

---

<sup>6</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, p. 49. 30 de mayo de 2001.

<sup>7</sup> Vicente Fox. “Ya es tiempo de aprovechar a plenitud el proceso de globalización”, en <http://www.fox2000.org.mx/campana/discursos/comerciofronterizo.htm>, 7 de febrero de 2000.

<sup>8</sup> Jorge G. Castañeda. “El nuevo activismo internacional mexicano”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, SRE/ IMRED, octubre de 2001, p. 53.

Yucatán- con siete países Centroamericanos –Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá-.

Cabe destacar que la región cuenta con características importantes para el desarrollo de la iniciativa: comprende una superficie superior al millón de kilómetros cuadrados; los bosques tropicales y templados poseen una gran variedad de plantas útiles para el comercio, siendo uno de los patrimonios naturales de mayor valor en el mundo y con una vasta riqueza de recursos naturales. En su conjunto, la región se encuentra habitada por casi 64 millones de personas, con una población predominantemente indígena -tiene un elevado índice de marginación, aunque con gran potencial en cuanto a la explotación de recursos naturales-. El sustento económico de la región es la agricultura, actividad vulnerable a los fenómenos meteorológicos.

En cuanto a los estados del Sur-Sureste mexicano, allí habita el 69% de los indígenas de todo el país y casi la mitad (47%) de la población es analfabeta; además, la producción petrolera más importante de la nación se localiza también en esta zona y se cuenta con un importante acervo cultural y arqueológico, factores de gran atractivo turístico.<sup>9</sup>

Como veremos en este trabajo, Centroamérica ha tenido grandes problemas para emprender su desarrollo, ya sea por la falta de políticas internas que promuevan el crecimiento o por la serie de conflictos sociales y políticos presentes en las décadas de los setenta y ochenta que han llevado al estancamiento de sus economías. Por ello, es preciso hacer notar que, hoy por hoy, Centroamérica requiere de una política que le permita desarrollarse bajo los cambios del nuevo orden internacional, sin olvidar las diferencias sociales, el rezago económico y social, y la falta de infraestructura, entre otros problemas.

La presentación y puesta en marcha del Plan Puebla-Panamá, por Vicente Fox Quesada, se llevó a cabo el 12 de marzo de 2001 en el salón Adolfo López Mateos de los Pinos, ante representantes de todos los países involucrados, los gobernadores y representantes de los estados del Sur-Sureste del país y el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias. En ese momento sólo se

---

<sup>9</sup> Randall Arce y Greivin Hernández. "Centroamérica en el contexto del Plan Puebla-Panamá", en *Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible*. Costa Rica, Universidad Nacional, 2002.

explicitaron los planes federales de construcción de infraestructura y algunas consideraciones en cuanto a las formas de inversión; esto provocó la reacción de algunos medios de comunicación acerca de las objetivos reales del Plan<sup>10</sup> y es que, efectivamente, el Plan no contaba con un programa y presupuesto definido; en un primer momento, se pretendió que el Plan fuera financiado por la banca internacional, con el apoyo de algunas naciones europeas como Dinamarca, España e Inglaterra, entre otras. Según el mismo plan: “las acciones serán sometidas al análisis de la sociedad”.<sup>11</sup> Sin embargo, no se hizo mención alguna de las formas, tipos o tiempos en que estos procesos y mecanismos de consulta se llevarían a cabo; razón por la cual, en esta tesis consideramos que uno de los asuntos prioritarios es la consulta a las comunidades y actores políticos involucrados en el proceso, para dar una mayor legitimidad al proyecto.

Aunque el objetivo de crear una zona económica y social es un proyecto demasiado complejo, hay que reconocer su importancia en términos de cooperación, ya que es una propuesta para la instrumentación de iniciativas de cooperación internacional, además de ser innovadora desde el punto de vista integracionista, como veremos en el primer capítulo.

Así, el PPP es un proyecto singular debido al tipo de integración que se plantea, sobre todo al considerar como actores a los Estados-Nación en su totalidad por parte de Centroamérica y solamente una región de México, que únicamente participa con el Sur-Sureste de su territorio, lo que ubica al proyecto teóricamente como un modelo de cooperación regional interestatal. Se trata, pues, de un programa de desarrollo integral, que no puede concebirse exclusivamente como un proyecto de carácter económico ni como una integración que haga referencia a un tratado de libre comercio.

Se parte de la hipótesis de que la cooperación para el desarrollo ha sido un instrumento para afianzar la identidad y la presencia de México en la región centroamericana, ya que existen acuerdos de cooperación en la zona, tales como los

---

<sup>10</sup> Ver el artículo de Ernesto Núñez. “Presentan Plan Puebla-Panamá”, en *Reforma*, 13 de marzo de 2001. p. 22A.

<sup>11</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo 2001.

de libre comercio que se han firmado con la mayoría de los Estados. Sin embargo, el PPP no se refiere a la liberalización comercial escalonada en el ámbito regional y, por lo tanto, ha sido una estrategia de la política exterior de Vicente Fox, en tanto que pretendía profundizar un proceso de integración en Centroamérica.

Por todo lo anterior, este estudio se inscribe en el ámbito de una perspectiva histórico-interpretativa de las Relaciones Internacionales. Esto significa abordar al objeto de estudio a través de sistemas de interpretación (teorías) y de procedimientos operativos (métodos y técnicas), para la generación de un conocimiento con pretensión de objetividad sobre el estado de cosas, procesos y mecanismos de la realidad, además de establecer una relación interpretativa (hermenéutica) para la generación de conocimientos sobre los sentidos y significados que orientan las acciones de los participantes en los procesos sociales estudiados.<sup>12</sup>

El objetivo de esta investigación será utilizar el método comparativo para observar las diferencias y semejanzas entre algunos procesos de integración ya existentes [Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Unión Europea (UE) y Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR)] y el Plan Puebla-Panamá. Se trata, pues, de comparar el proyecto que nos ocupa con los diseños regionales ya existentes en otros ámbitos mundiales, con la finalidad de revisar las posibilidades de su instrumentación y su puesta en marcha.

En el primer capítulo, abordaremos las circunstancias bajo las cuales se encuentra ubicado el Plan Puebla-Panamá como un modelo de integración regional. Partimos de un acercamiento histórico de la política exterior mexicana y en especial hacia Centroamérica, para ubicar al Plan Puebla-Panamá dentro de las acciones diplomáticas de nuestro país. La segunda parte de este capítulo se encuentra orientada hacia ciertos aspectos teóricos para estudiar al Plan Puebla-Panamá como un proyecto de política exterior y para ubicarlo dentro de la perspectiva de la integración regional.

---

<sup>12</sup> Steve Smith; Ken Booth and Marysia Zalewski. *International Theory: Positivism and Beyond*. Great Britain. Cambridge University Press, 1996.

En el segundo capítulo, describiremos y analizaremos la política de México hacia Centroamérica y el papel que ha jugado en la región; los mecanismos de participación con Centroamérica; los tratados que en materia económica México ha suscrito con sus vecinos del Sur, a través de los cuales podemos observar una diversificación de la política exterior en términos de la formalización de sus relaciones políticas y económicas; los compromisos de Vicente Fox Quesada con Centroamérica y la posible integración regional.

Finalmente, en el capítulo tres describiremos la perspectiva oficial del Plan Puebla-Panamá, incluyendo el presupuesto e inversión iniciales, así como sus alcances y límites. Haremos un análisis de la resistencia que ha surgido a partir de la presentación del Plan y, por último, analizaremos los posibles escenarios para la región.

Asumimos que, como resultado de esta investigación, se probará la hipótesis de que el Plan Puebla-Panamá fue una estrategia de la política exterior de Vicente Fox, en tanto que pretendía profundizar un proceso de integración con Centroamérica.

# **CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ**

## **CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ**

En este capítulo abordaremos las circunstancias bajo las cuales se encuentra ubicado el Plan Puebla-Panamá como un modelo de integración regional. Partimos de un acercamiento histórico de la política exterior mexicana —enfaticando aquella con Centroamérica— para ubicar al Plan Puebla-Panamá dentro de las acciones diplomáticas de nuestro país. La segunda parte de este capítulo se encuentra orientada hacia ciertos aspectos teóricos para estudiar al Plan Puebla-Panamá como un proyecto de política exterior y la ubicación del mismo dentro de la perspectiva de la integración regional.

### **1.1 Política exterior**

Para fines de este trabajo se considera la siguiente definición de política exterior: “La política exterior está conformada por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras; fundamentadas en el interés nacional y en objetivos concretos; delimitadas por un proyecto específico; basadas en la capacidad de negociación internacional, y determinadas por los factores de situación tanto externos como internos”.<sup>13</sup>

En el caso de México, la política exterior está definida por un conjunto de principios constitucionales tales como: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Dichos principios han sido fundamentales para la conducción de las relaciones internacionales de nuestro país.

---

<sup>13</sup> Rafael Velázquez Flores. *Introducción al estudio de la política exterior de México*. México, Nuestro Tiempo, 1995. p. 9.

Ahora bien, las tres etapas básicas para analizar el proceso de política exterior son: la elaboración, la ejecución y el control.<sup>14</sup> La elaboración corresponde al proceso de decisión, la forma, el cómo y quiénes hacen la política exterior y consta de seis fases: información, evaluación, identificación, selección, objetivos y estrategias. La ejecución de la política exterior se refiere a la forma de la conducción de ésta y el control hace referencia a la evaluación de los logros alcanzados.

Como hemos mencionado, las estrategias corresponden al proceso de elaboración de la política exterior y están definidas como “el conjunto de objetivos o metas e instrumentos seleccionados entre un rango de posibilidades para promover determinados intereses o hacer frente a problemas (o amenazas) provenientes del exterior. Donde la selección de alternativas está condicionada por la urgencia u oportunidad de su puesta en marcha, y por la capacidad de los Estados para lograr sus objetivos”.<sup>15</sup> En otras palabras, la estrategia es el plan que se elabora con el propósito de lograr un objetivo y para ello es necesario tomar en cuenta los recursos y medios disponibles; ajustando, adaptando o modificando las acciones que se llevarán a cabo.

Para el diseño de las estrategias es necesario tomar en cuenta los factores de situación:<sup>16</sup> 1) capacidad de los Estados (si estamos en condiciones o no de lograr tales objetivos); 2) acciones de otros Estados (si nosotros le interesamos a otros países); y 3) medio internacional (hacer un análisis del contexto internacional para ver si son viables los objetivos). Si lo anterior es factible, se formulan las estrategias.

Por último, las acciones concretas que se utilizan para llevar a cabo las estrategias son: compromisos, declaraciones conjuntas, alianzas, demostraciones de fuerza, simulaciones, entre otras; así como también acciones diplomáticas, políticas, económicas, militares y psicológicas.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, “las estrategias contenidas están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán. Considera como

---

<sup>14</sup> Rafael Calduch Cervera. *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993. pp. 1-3

<sup>15</sup> Laura Lozas Muñoz. “Evolución de la política exterior de México hacia la Unión Europea en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)”, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, UNAM/FCPyS, enero 2003, p.18.

<sup>16</sup> Los factores de situación son básicamente: la situación interna (social, política y económica) e internacional (actitudes y reacciones de otros Estados).

palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía, el federalismo y el desarrollo regional”.<sup>17</sup> Y “utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política”.<sup>18</sup>

### **1.1.1 Política exterior mexicana del siglo XX. Consolidación del Estado-Nación**

Después del proceso de Independencia, México logra paulatinamente el Reconocimiento de Estado por parte de otras naciones, lo cual “garantizaría lo que en ese momento parecía ser lo más importante: el respeto a su territorio y a su soberanía nacional”.<sup>19</sup> Así, “La política exterior de México como la de cualquier país débil que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos. Se entiende, en consecuencia, que el fin último de esta política ha sido siempre, en principio, la preservación y afirmación de la soberanía nacional...”.<sup>20</sup>

Una vez que la situación política en el mundo se veía orientada hacia la expansión territorial de los países más avanzados, la preocupación de México fue la protección de su territorio nacional, así, la política exterior tuvo como cometido evitar “que lo económico se convirtiera en pretexto para ejercer la intromisión política”.<sup>21</sup> Por lo tanto, la defensa de la soberanía fue, en la práctica, un sinónimo de autodeterminación y de no intervención. Ese factor externo (la expansión territorial) delimitó durante los siguientes años la política exterior, que tuvo como objetivo salvaguardar la independencia política y el territorio nacional de las pretensiones expansionistas de países como Estados Unidos y Francia. Así, como comenta Rafael Velázquez, “durante estos años la política exterior estuvo sujeta a los violentos vaivenes de la vida política interna”.<sup>22</sup> Por esa razón podemos decir que la propia inestabilidad política en

---

<sup>17</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. p. 7.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 48.

<sup>19</sup> Rafael Velázquez Flores. *Op. cit.* p. 61.

<sup>20</sup> Mario Ojeda. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976. p. 3.

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> Rafael Velázquez Flores. *Op. cit.* p. 66.

el interior del país provocó un debilitamiento de las bases de sustento de la política exterior que se limitó casi exclusivamente a la protección del territorio nacional.

Hasta antes del proceso de Revolución, México no contaba con un proyecto claro de política exterior que expresara las preocupaciones más importantes del país hacia el exterior. Claro está que durante el porfiriato, Díaz desarrolló “una política de puertas abiertas” principalmente al capital extranjero. Esta situación trajo como resultado una marcada inconformidad que provocó el inicio de la Revolución: “Con la Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante este periodo la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento”.<sup>23</sup> Estas reformas se plasmaron en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y son, sobre todo, económicas y sociales: artículos 3º, 27 y 123.

En la Sociedad de Naciones, México participó a favor del Derecho Internacional y defendió los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Esto le valió a México para gozar de un mayor prestigio a nivel internacional y se acercó más al ámbito multilateral en sus relaciones internacionales.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior mexicana inició una nueva etapa. Frente al inicio de la Guerra Fría, México limitó su participación interamericana por el temor generalizado del país a ser arrastrado por Estados Unidos a conflictos localizados en otros continentes. “Así, la política exterior debía cumplir el papel de promotora externa del crecimiento económico del país”.<sup>24</sup> De acuerdo con Rafael Velásquez, este periodo está caracterizado por la adopción de una actitud juricista promoviendo los recursos legales para la solución de las diferentes controversias internacionales que se presentaron.

Por lo tanto podemos decir, de acuerdo con Modesto Seara Vázquez, que la política exterior mexicana estuvo fundamentada desde inicios del siglo XX en los principios constitucionales y de derecho internacional que dieron las bases a la diplomacia mexicana, tales principios fueron la autodeterminación y la no intervención, la independencia en las relaciones internacionales, la seguridad colectiva, el pacifismo y la organización internacional.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Mario Ojeda. *Op. cit.* p. 4.

<sup>24</sup> Loc. cit.

<sup>25</sup> Modesto Seara Vázquez. *Política exterior de México*. México, Harla, 1984.

Así, puede considerarse que la etapa de consolidación del Estado-Nación en México, desde la Independencia (1821) hasta entrada la década de 1860, orientó su política exterior, en el terreno teórico, al enfoque conocido como jurídico-normativo.

Durante todo el proceso de consolidación nacional, la política exterior mexicana se había caracterizado por ser una política “pasiva” la cual sólo había apelado a los principios del derecho internacional. Si bien es cierto que México tuvo una mayor participación en los foros internacionales a partir de su entrada en la Sociedad de Naciones (SDN), que fue un organismo internacional creado el 28 de junio de 1919 por el Tratado de Versalles con sede en Ginebra Suiza y que se disolvió el 18 de abril de 1946 al crearse la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el papel de la política exterior estuvo siempre orientada al respeto irrestricto de ese derecho internacional, manteniendo el orden normativo de los principios de no intervención y autodeterminación.

A partir de 1970, las condiciones internacionales e internas para México cambiaron. Al interior del país el “modelo de desarrollo estabilizador” llegó a su fin trayendo consigo un estancamiento en el desarrollo económico. En lo político, existían grandes diferencias ideológicas (producidas principalmente por la represión del movimiento estudiantil de 1968) que provocaron un gran descontento social y una cierta inestabilidad política en México. En el plano internacional, la Guerra Fría parecía haber llegado a un momento de distensión y nuevas potencias aparecían en el escenario mundial: la Comunidad Económica Europea y Japón. Ante esta situación “el presidente Luis Echeverría tuvo que reorientar su política exterior hacia un desempeño más activo que diera respuesta a las condiciones tanto internas como externas del momento”.<sup>26</sup>

Así, la política exterior de México se orientó hacia la diversificación de sus relaciones internacionales independientemente del perfil ideológico de la nación que se tratase. Según Rafael Velázquez, “en lo económico, el proyecto de política exterior buscaba promover la expansión y la diversificación de las relaciones comerciales a través de un orden internacional más justo y equitativo”.<sup>27</sup>

En el apartado 1.1.2 de esta tesis, se describen las acciones que durante este periodo realizó el gobierno mexicano en materia internacional, aquí sólo basta decir que

---

<sup>26</sup> Rafael Velázquez Flores. *Op. cit.* p. 99.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 100.

México impulsó una política de mayor acercamiento con los países denominados tercermundistas incluyendo los de América Latina; así promovió la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1974 con la finalidad de reducir su dependencia tecnológica de los países más industrializados.

En su libro, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Velázquez Flores comenta que según “los analistas de la política exterior de México” en esta etapa la política exterior pasó de ser una política juricista a una “nueva política más activa,” integrando varios enfoques característicos de las Relaciones Internacionales.<sup>28</sup>

Arturo Borja Tamayo coincide con esta percepción acerca del papel activo de la política exterior mexicana durante los años setenta, al considerar la participación de México en los foros internacionales junto con la necesidad expresa de reactivar la economía del país. Sin embargo, este autor comenta que ese activismo en la política exterior mexicana es más evidente en el periodo de José López Portillo y el *boom* del petróleo mexicano (1978-1982). Explica que ese cambio marcó un fuerte contraste con la pasividad de la política exterior que la caracterizó en décadas anteriores. También considera que esta nueva orientación diplomática hará que surja “una variante teórica que conceptualiza al país como una potencia media”.<sup>29</sup>

Consistente con esta postura, Guadalupe González considera que durante este periodo las líneas de ese cambio en la política exterior mexicana se pueden identificar de la siguiente manera: “primera, a través de la diversificación de las relaciones económicas internacionales se buscó el margen de independencia económica frente a Estados Unidos; segunda, se mantuvo la identificación de intereses con el llamado tercer mundo, misma que se inició con Echeverría, pero se le dio un tono más pragmático, orientado a fortalecer vínculos con los países de ‘mediano rango’ o semiindustrializados, entre los cuales se citan a Brasil, Canadá, España y Venezuela; tercera, se señala una presencia mexicana más activa en el ámbito regional especialmente en Centroamérica”.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 105.

<sup>29</sup> Arturo Borja Tamayo. “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en *La política exterior de México enfoques para su análisis*. México, Centro de Estudios Internacionales/ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997. p. 28.

<sup>30</sup> Guadalupe González. “Incertidumbre de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer. (Editora). *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*. México, CIDE, 1983. p. 22.

El enfoque de “potencia media” explica el “surgimiento de un heterogéneo grupo de países que, desde el punto de vista de sus recursos y capacidades, se diferencian del resto de los países en desarrollo y se colocan en un estrato superior; y desde la perspectiva de sus relaciones internacionales se distinguen tanto por su mayor peso relativo en la política internacional y regional, como por su comportamiento activo, relativamente independiente y diferenciado con respecto a los intereses de las potencias hegemónicas”.<sup>31</sup>

Los analistas consideran que en los años ochenta puede identificarse al marxismo y a la teoría de la dependencia como las dos variantes del enfoque de la economía política que se utiliza con frecuencia en la disciplina de las Relaciones Internacionales. (Ver Anexo 1. Enfoques Teóricos Implícitos en los Estudios de Política Exterior en México). Según Borja Tamayo el enfoque de la interdependencia compleja, aplicado a la política exterior mexicana, puede observarse en las relaciones de México con Estados Unidos sobre todo en materia migratoria. Aparentemente, este enfoque de interdependencia compleja se aplica a las relaciones bilaterales con Estados Unidos, de hecho, la mayoría de los estudiosos de la política exterior mexicana no reconocen que México haya sostenido con Centroamérica un tipo de interdependencia en algún momento de la historia política del país en materia internacional. En este sentido, puede considerarse que la política exterior mexicana hacia Centroamérica, a partir de 1980, estuvo sustentada en el enfoque realista, donde el interés nacional determinó los objetivos y estrategias que debían llevarse a cabo. De esta manera, el interés nacional de México respecto a Centroamérica quedó de manifiesto en las diversas acciones políticas encaminadas a la resolución pacífica de los conflictos bélicos que se desarrollaron principalmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Conflictos que representaron una amenaza constante para México por su cercanía con estas naciones y el temor de que tales conflictos se extendieran al territorio nacional. Por lo tanto, para México el asunto de las guerras en Centroamérica lo alertaron sobre el tema de la seguridad nacional.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 23.

<sup>32</sup> Arturo Borja Tamayo. *Op. cit.* pp. 28ss.

### **1.1.2 La actitud “activa” de la política exterior mexicana. Los cambios significativos (a partir de la administración de Luis Echeverría)**

Hasta 1970, México había conformando, a lo largo de su historia, un proceso informal de integración con la región de Centroamérica, a pesar de los innumerables puentes sociales, culturales e históricos que unen a sus sociedades. Es decir, que por el hecho de ser vecinos y poseer diversos lazos históricos, étnicos y culturales, nuestras fronteras se han vuelto más permeables generando un intercambio con la región; sin embargo, no se ha consolidado una política integracionista porque, al igual que lo señala Mario Ojeda, desde la formulación de la Doctrina Estrada (en 1930 hasta 1970) México asumió una política de carácter aislacionista.<sup>33</sup>

Sin embargo, a partir del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), como consecuencia del relajamiento de la Guerra Fría y de una mayor diversificación del poder internacional, la actitud mexicana empezó a cambiar rápidamente, considerando que el aislacionismo tradicional había dado lugar, en realidad, a un énfasis excesivo en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. El gobierno de Echeverría promovió que México adoptara una diplomacia más activa en materia de asuntos políticos que a la vez le permitiera diversificar y multiplicar los contactos en el exterior. Como resultado de esta visión, el presidente Echeverría despliega una actividad de diplomacia personal. Durante su mandato, viajó a 36 países y recibió la visita de más de 30 jefes de estado y dignatarios extranjeros. Suscribe a nombre de México un gran número de convenios bilaterales y en materia cultural, comercial y de intercambio científico y tecnológico. Así, las relaciones de México se amplían en forma espectacular de 67 a 129 países.<sup>34</sup>

En materia de asuntos políticos, México se convirtió en el promotor de “las mejores causas” del Tercer Mundo: se brindó el apoyo al gobierno socialista chileno de Salvador Allende y rompió relaciones con Augusto Pinochet después del Golpe de Estado, hubo acercamiento con la Cuba revolucionaria, se reconoció a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y defendió el derecho de Belice a la independencia. Sin embargo, las intenciones gubernamentales de dar al país un

---

<sup>33</sup> Mario Ojeda. “México: su ascenso a protagonista regional”, en Mario Ojeda. (Compilador). *Las relaciones de México con los países de América Central*. México, El Colegio de México, 1985. pp. 11-41.

<sup>34</sup> Luis Echeverría Álvarez. *Sexto Informe de Gobierno*. México, septiembre de 1976. <http://www.diputados.gob.mx>

peso mayor en el ámbito internacional se enfrentaron con la realidad de que México no contaba con una base de poder económico y político que le permitiera desarrollar esta política de forma activa, además de que en el último año del mandato de Echeverría (1976) el país sufrió los efectos de una crisis económica que lo obligó a concentrar nuevamente la atención en el ámbito interno. Podemos concluir que durante la administración del presidente Luis Echeverría prevaleció una actitud para fomentar y diversificar las relaciones comerciales con los países de América Latina pero sin mucho éxito debido al modelo de desarrollo económico proteccionista de México.

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982), los nuevos recursos petrolíferos descubiertos en el litoral del Golfo de México permitieron al país, además de solventar la crisis de 1976, colocarse nuevamente en el ámbito internacional, toda vez que Estados Unidos vio en este fenómeno la oportunidad de romper el control de precios ejercidos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En 1980, estos recursos facilitaron también que México empezara a tener una presencia efectiva en Centroamérica, a partir de la firma del Acuerdo de San José, en el cual, de manera conjunta con Venezuela, México se convirtió en abastecedor de petróleo a través de créditos bastante blandos.<sup>35</sup>

Pero lo que va a llevar a México a convertirse en un protagonista dentro de la región, es la serie de conflictos bélicos que varios países de Centroamérica enfrentaron en la década de los años ochenta, particularmente Nicaragua, Guatemala y El Salvador, así como el intervencionismo de Estados Unidos en los mismos, quien los enfrentó desde la óptica del conflicto Este-Oeste de la Guerra Fría.<sup>36</sup>

Ahora bien, en el momento en el cual México rompe relaciones con el régimen nicaragüense de Somoza (mayo de 1979),<sup>37</sup> con lo que México se presenta como un

---

<sup>35</sup> Véase los textos citados de Mario Ojeda y Rafael Velázquez.

<sup>36</sup> El conflicto Este-Oeste consistía en un escenario bipolar Estados Unidos-Unión Soviética, donde cada uno defendía su zona de influencia; eran Estados que encabezan dos coaliciones, representantes de sistemas económico-sociales, filosofías y alternativas de futuro antagónicas y que promovieron el desarrollo de diversos conflictos armados en escala limitada-regional como los de Corea, Vietnam, entre otros.

<sup>37</sup> Acto que representa una desviación sin precedentes de la política internacional mexicana, ya que fue dirigida contra un gobierno establecido, argumentando más bien razones concernientes a la violación de los Derechos Humanos. También significó una desviación en la medida en que se abandonó la tradicional acción unilateral para buscar una acción diplomática colectiva con otros países de la región, así como de Sudamérica. México se apartó de su tradición de no calificar las acciones de otros gobiernos.

actor importante en la región que apoya al gobierno sandinista y a la guerrilla salvadoreña, el país se convierte en promotor de una serie de iniciativas para lograr la paz en la región. Enumeraremos de forma resumida algunas de ellas:<sup>38</sup>

- Iniciativa para el bloqueo internacional del régimen somozista (1979).
- Instauración de programas de asistencia económica para las regiones de Centroamérica y el Caribe, particularmente con el nuevo gobierno revolucionario de Nicaragua (1979).
- Pronunciamiento franco-mexicano de la legitimidad de las organizaciones revolucionarias de El Salvador como fuerzas políticas representativas (1981).

Por otra parte, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se promovió:

- La creación del Grupo Contadora, integrado por México, Colombia, Venezuela y algunos de los países centroamericanos, para promover la pacificación de la región (1983).
- Se realizaron sugerencias al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) para la creación del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) (1983).
- Suscribe una Iniciativa conjunta con Venezuela para suspender envíos de petróleo a los países del Acuerdo de San José que inicien acciones bélicas contra otros Estados de la región (1984).

Un hecho destacable es la transición que en estos años se presentó en la orientación de la política exterior mexicana. La crisis económica de 1982 y la amenaza que para la región Sudeste del país significaba la conflictiva situación de Centroamérica –sobre todo el caso de Guatemala, dada la cercanía territorial- fueron marcando el paso de una postura diplomática más saturada de matices ideológicos nacionalistas y de izquierda, hacia una postura diplomática de carácter pragmático con una realidad concreta, conformada por problemas específicos e inmediatos. Es decir, pasó de sostener una posición de defensa hacia los movimientos revolucionarios de Centroamérica, a ejercer un papel de intermediación y así reactivar una postura orientada hacia los intereses económicos de la región. Intereses tales como la

---

<sup>38</sup> Para profundizar en su significado, véase Mario Ojeda. *Op. cit.* 1985.

conservación de un mercado seguro para la exportación petrolera, tratando de evitar el “contagio” de violencia hacia estados como Chiapas o Tabasco, y controlar los flujos migratorios de los refugiados guatemaltecos y salvadoreños. A pesar de ello, Alcázar subraya una constante en la actuación del gobierno mexicano en la materia, pues considera que el gobierno mexicano no actuó “bajo una perspectiva hegemónica y rígida en busca del establecimiento de una zona de influencia”.<sup>39</sup> Así, con el gobierno de José López Portillo la política de México hacia Centroamérica es sobre todo intervencionista; en los ochenta, con Miguel de la Madrid Hurtado, es una política mediadora, sobre todo en los conflictos centroamericanos.

Ya en la década de los noventa, a pesar de la atención prestada a la integración económica con Norteamérica a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y a la Unión Europea (UE) con el mandatario Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), siguieron formulándose iniciativas tendientes a fortalecer la relación con Centroamérica y el papel de México en la promoción de la vinculación económica y política, atendiendo los problemas de seguridad regional, lo que puede corroborarse con la continuación del Mecanismo de Tuxtla. Los ejes fundamentales de estos Mecanismos han sido cuatro: a) el tema comercial, el objetivo fue establecer una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996; b) la cooperación financiera; c) la migración; y d) la carencia de infraestructura regional. Estos ejes han aparecido a lo largo de las cumbres de: *Tuxtla I*, en 1991; *Tuxtla II*, en 1996; *Tuxtla III*, en 1998; *Tuxtla IV*, en 2000; *Tuxtla V*, en 2001; *Tuxtla VI*, en 2004; *Tuxtla VII*, en 2005; y *Tuxtla VIII*, en 2006.

También desde el punto de vista institucional, se ha buscado formalizar las relaciones en Centroamérica a través de:

- La creación del organismo intersecretarial denominado Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) (1991).

---

<sup>39</sup> Marco Antonio Alcázar. “La cooperación en Centroamérica y el Caribe”, en Jorge Alberto Lozoya et al. *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. México, SRE /Instituto Mexicano de Cooperación Internacional/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Miguel Ángel Porrúa, 1999. p. 101.

- La creación de la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, como parte del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXI) (1998).

A pesar de estos esfuerzos de integración regional, el proceso se había limitado en mucho, a aspectos relativos a la política y la problemática común de seguridad, ya que la estabilidad y la paz en Centroamérica eran una cuestión de “seguridad nacional” para nuestro país debido a las repercusiones reales y potenciales que una crisis en la región hubiera podido ocasionar en el propio territorio mexicano y en el comercio, como en el caso del Acuerdo de San José. Ahora, México busca construir una asociación privilegiada con los países centroamericanos que contribuya, en lo político, a ampliar los consensos bilaterales y regionales; en lo económico, establecer y reforzar una relación de socios en los ámbitos de comercio, servicios e inversiones; y en materia de cooperación, concretar programas y acciones de intercambio tecnológico, científico, educativo y cultural. Como puede apreciarse, no ha sido sino recientemente cuando se ha planteado de manera más explícita la integración económica. En este sentido, el antecedente más inmediato del Plan Puebla-Panamá lo representa el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte (TLCTNM) suscrito por México el 29 de junio de 2000 con los países de El Salvador, Guatemala y Honduras y que entró en vigor el 15 de marzo de 2001.

El TLCTNM proporciona bases para intensificar el intercambio de bienes y servicios, fortalece los lazos históricos y culturales, además de ayudar a expandir el volumen de comercio para apoyar la generación de empleos y el proceso de desarrollo económico y social de toda la región. Se puede considerar que en la firma del TLCTNM se inserta la estrategia de desarrollo y diversificación de los flujos comerciales del país. Cabe destacar que este tratado tiene como objetivos eliminar las barreras al intercambio de bienes y servicios, crear un marco de certidumbre para la inversión y el comercio y establecer reglas claras y mecanismos para solucionar controversias. Se toman en cuenta las asimetrías entre las economías de los países participantes y por esa razón se permiten plazos y ritmos distintos de desgravación arancelaria.

Por todo lo anterior, podemos decir que la política exterior mexicana hacia Centroamérica ha experimentado cambios significativos, durante los últimos 25 años,

cambios que permiten suponer que existe una actitud diferente hacia la región, con una visión más activa y abierta en materia de integración con nuestros vecinos del Sur.

## **1.2 El Plan Puebla-Panamá y su ubicación**

El presente apartado pretende analizar a la luz de los enfoques teóricos que se abocan al estudio de los procesos de integración regional, la relación que la propuesta del Plan Puebla-Panamá (PPP) guarda con otros modelos existentes, con la finalidad de evaluar las posibilidades reales y el alcance de la integración entre México y Centroamérica que se pretende conseguir a través de dicho Plan.

Para ello, es necesario ubicar la propuesta del Plan Puebla-Panamá en relación con otros modelos de integración existentes, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), para poder contrastar la propuesta del Plan con dichos modelos.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Canadá, Estados Unidos y México es un conjunto de normas que rigen el comercio y la inversión que se efectúan en la región. Tiene como objetivos: la eliminación de barreras al comercio, promover las condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar atención adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Cuenta también con una serie de acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, que tienen como objeto establecer normas sobre temas que en el tratado original no existían. Las aspiraciones políticas del TLCAN son mínimas, ya que sólo se plantea la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los socios y éstos retienen la capacidad de negociar a nivel individual la naturaleza de su política exterior en todos los rubros. Las desigualdades son marcadas porque se incluyen a dos países avanzados con economías de mercado muy diversificadas junto con México,

cuya economía es en comparación con sus socios relativamente atrasada y poco diversificada.

Ahora bien, el Tratado de la Unión Europea (TUE), suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992, representa un verdadero salto cualitativo en la integración europea. Establece como objetivos prioritarios la concreción de una unión económica, monetaria y política basada en el llamado sistema de los tres pilares: economía, política exterior y de seguridad común y cooperación en asuntos de justicia e interior. Estos pilares se diferencian no sólo por las materias que cubren, sino por el grado de cesión de soberanía que se concede a los órganos supranacionales de la Unión Europea. No se trata solamente de un mercado común de bienes; incluye además la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas dentro de un espacio sin fronteras interiores. La Unión Europea es actualmente el mercado más importante, además de ser el principal exportador e importador de mercancías y servicios en el mundo. Es, en realidad, la región en donde las tendencias supranacionales ocurren con mayor claridad, trascendiendo el ámbito estrictamente económico y proyectándose a los terrenos políticos y de seguridad.

Por otra parte, el MERCOSUR conformado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay es, por varias razones, una experiencia *sui generis* en los procesos de regionalización en América Latina. Primero, porque parte de una dinámica de cooperación; tiene una lógica geoeconómica y geopolítica, ya que involucra a los países a extender su corredor comercial no sólo a los mercados tradicionales (Europa y Norte América) sino también a los de Asia; el proceso de regionalización se llevó a cabo en países formalmente democráticos; los socios del MERCOSUR son países en desarrollo, con profundas asimetrías y con una desigual distribución de la riqueza.<sup>40</sup> Desde un principio se propuso metas más ambiciosas que el TLCAN al plantear la posibilidad del establecimiento de un arancel externo común y, por ende, de una unión aduanera; también prevé disposiciones en materia de protección del medio ambiente y de derechos humanos y cuenta con una Cláusula Democrática. El MERCOSUR fue pensado como un proyecto político desde el 26 de marzo de 1991 que es cuando se

---

<sup>40</sup> Para mayor información consultar a María Cristina Rosas. "El mercado común del Cono Sur en la integración Latinoamericana", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE/IMRED, núm. 64, octubre de 2001. pp.101-145.

firma el Tratado de Asunción que da vida al MERCOSUR. El objetivo primordial del MERCOSUR, conforme a sus estatutos, es lograr la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción entre los países miembros.

Con respecto al Plan Puebla-Panamá el escenario que se observa es la continuación de lo que ha sido el proceso de integración latinoamericana, en el cual abundan las declaraciones pero poca es la explicación de las negociaciones y de los flujos reales de comercio o inversión. Afirmamos lo anterior porque la experiencia histórica de la integración latinoamericana no ha sido tan afortunada como se expresa en las declaraciones al momento de la firma de los documentos. El camino integracionista ha sido lento, con numerosos obstáculos y limitado a que se otorguen preferencias arancelarias recíprocas conformando una zona de libre comercio.

La propuesta del Plan Puebla-Panamá responde a la necesidad de integrar la región centroamericana con México siguiendo la tendencia global en el ámbito político y económico. Sin embargo, el Plan Puebla-Panamá no es un proyecto similar a los antes descritos, debido a que no es un tratado comercial propiamente como el TLCAN, o una propuesta integracionista que pretende la unificación política y social de la zona, como en el caso de la Unión Europea.

### **1.2.1 El Plan Puebla-Panamá ¿una propuesta integracionista?**

De acuerdo con Fiona Butler<sup>41</sup> a partir de la década de los sesenta se extendió por el mundo un entusiasmo por el desarrollo de áreas regionales y de esquemas para la promoción de la integración económica (regionalismo).

Cabe señalar, que para Cristina Rosas existe una diferencia entre regionalización y regionalismo, “un proceso de regionalización es voluntaria, además de que los países o territorios que optan por involucrarse en una dinámica de ese tipo buscan obtener ventajas de esa asociación... el regionalismo, en cambio, se refiere a la manera en que se establece la colaboración política a nivel intergubernamental, cuyo principal

---

<sup>41</sup> Fiona Butler. “Regionalism and Integration”, en John Baylis and Steve Smith (Edited). *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*. New York, Oxford University Press, 1997. pp. 410-428.

objetivo es fomentar la cooperación económica entre los Estados participantes”.<sup>42</sup> Siguiendo a esta autora, podemos hablar del debate entre región y regionalismo que tiende a involucrar a agrupaciones de Estados-nacionales que por diversas razones han convenido en la implantación de mecanismos de cooperación e integración que les permitan, en última instancia, buscar la elevación de los niveles de vida de sus pueblos. Esto es especialmente visible en las regiones económicas que podrían ser consideradas como “áreas geográficas caracterizadas por una estructura particular de sus actividades económicas y por un marcado grado de homogeneidad económica y social”. Por ello, el estudio de las regiones llevado al terreno de las relaciones económicas internacionales contemporáneas, de acuerdo con la autora, podría tener dos acepciones: 1) la que considera que los niveles de homogeneidad económica y social trascienden las fronteras tradicionales de los Estados-nacionales llevando a la conformación de Estados-regiones, que en realidad involucran partes de los Estados; y 2) la que se refiere a las asociaciones de diversos Estados-nacionales que involucran a la totalidad de dichos Estados.

Adicionalmente, la autora caracteriza el regionalismo a partir de cinco consideraciones: 1) el regionalismo no es un fenómeno homogéneo, ya que las motivaciones que lo hacen posible pueden ser muy variadas; 2) es importante distinguir entre el regionalismo normativo y el regionalismo positivo, el primero se define a partir de la integración regional entendida como un proyecto político, mientras que el regionalismo positivo es utilizado para describir procesos de cooperación, de integración o de iniciativas regionales; 3) conviene distinguir entre regionalismo hegemónico, esto es, el dictado de manera vertical, por ejemplo en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de un regionalismo autónomo que se origina en el interior de la región; 4) el regionalismo bien puede referirse a una región en particular o puede ser un concepto de orden mundial; finalmente, 5) es necesario destacar que existen niveles de regionalidad, en el entendido de que un mayor grado de ésta implica, asimismo, un mayor grado de interdependencia económica,

---

<sup>42</sup> María Cristina Rosas. “Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?”, en *Relaciones Internacionales*, UNAM/CRI, núm. 71, julio-septiembre de 1996. p. 28.

comunicación, homogeneidad cultural, capacidad de actuar y, particularmente, capacidad para dirimir controversias.<sup>43</sup>

Kenichi Ohmae realizó un trabajo sobre lo que se considera un *Estado-región*, es decir rompe con la tradición del Estado-nación y en su lugar propone los Estados-región para el desarrollo de la economía mundial. Bajo esta perspectiva, los Estados-región son considerados como zonas económicas naturales. Estas nuevas formaciones de carácter económico toman en cuenta las inversiones, la información, la industria, y los consumidores. Los Estados-región son los que permiten entrar a la economía global y por ello se requiere de una infraestructura que integre transportes, comunicaciones, servicios profesionales y, por supuesto, un mercado amplio y atractivo. Los Estados-región son unidades económicas, no políticas. Por ello tienden a producirse con la economía global y no con los Estados que los albergan y además tienden a tener entre 5 y 20 millones de habitantes. Algunos ejemplos de lo anterior son: Cataluña y el Norte de Italia, Hong Kong y parte de China, Singapur con partes de Indonesia y Malasia, Valley y Bahía de San Francisco en California, Osaka y la región de Kansai, entre otros.<sup>44</sup>

Por otra parte, Fiona Butler define el término *región* como “un número limitado de Estados unidos por una relación geográfica y por cierto grado de interdependencia mutua”,<sup>45</sup> con diferentes niveles de intercambio, organización formal y dependencia política. Si bien la proximidad geográfica y la interdependencia económica son factores importantes, existen otros factores que también tienen mucha influencia en la determinación del potencial de solución de problemas de una región: la experiencia histórica; la distribución del bienestar dentro y fuera de la región; las tradiciones sociales, culturales y étnicas; las preferencias políticas e ideológicas. La manera en que se conjugan todos estos elementos determina la existencia de distintas formas de regionalismo. En esta misma dirección, para Hurrell, el regionalismo puede entenderse de la siguiente manera:<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> María Cristina Rosas. “El nuevo regionalismo y los desafíos de la Organización Mundial de Comercio”, en *Relaciones Internacionales*, UNAM/CRI, núm. 68, octubre-diciembre, 1995. p. 62.

<sup>44</sup> Kenichi Ohmae. *El fin del Estado-nación*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.

<sup>45</sup> Fiona Butler. *Op. cit.* p. 410.

<sup>46</sup> A. Hurrell. “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, en *Review of International Studies*, 21 (4), 1995. pp. 334-338.

- Regionalismo: proceso que implica el incremento de ligas y transacciones informales derivadas principalmente de la actividad económica, pero que también involucra algunas conexiones sociales y políticas.
- Conciencia e identidad regional: permite la formación de una percepción compartida de pertenencia a una misma comunidad, como resultado de una mezcla de tradiciones históricas, culturales y sociales.
- **Cooperación regional interestatal:** los Estados o gobiernos realizan acuerdos de coordinación para tratar de solucionar problemas comunes, protegiendo y ampliando el rol estatal y los poderes gubernamentales.
- Integración económica regional promovida por los estados: los gobiernos y los grupos de interés económico buscan la integración económica para promover la liberalización del comercio y el crecimiento económico.
- Cohesión regional: implica un arreglo en el que se involucra más de una de las opciones anteriores.

En relación con esta definición y la clasificación propuesta para identificar los distintos tipos de regionalismo, podemos apreciar la dificultad que, en primera instancia presenta el modelo regional que visualiza el Plan Puebla-Panamá, ya que, si bien la región comparte ciertos elementos comunes, así como intercambios económicos, políticos y sociales previos, el Plan representa una iniciativa novedosa en el terreno de la integración económica regional promovida por los Estados, ya que uno de los Estados participantes (México) no lo hace de manera integral, sino que sólo participa con una región específica de la República Mexicana, la región Sur-Sureste del país. Para lo cual existe la justificación por parte del Ejecutivo nacional en el sentido de que responde a una nueva perspectiva integral de desarrollo socioeconómico de esta región que presenta importantes rezagos.<sup>47</sup> Un punto de partida del PPP es el enorme rezago de la zona en el camino hacia el desarrollo respecto al Centro y el Norte de México, se reconoce que la marginación y la pobreza “son endémicos y se deben a

---

<sup>47</sup> Vicente Fox Quesada. “La política exterior de México en el siglo XXI”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 66, junio 2002, SRE/ IMRED, p. 18.

un tejido histórico complejo de factores de muy diversa naturaleza, que incluye la aplicación en el pasado de políticas públicas desiguales”.<sup>48</sup>

México ha experimentado diferentes vías en pos del desarrollo, con aspiraciones formales de erradicar la pobreza e impulsar las actividades productivas conforme a las condiciones imperantes dentro y fuera de las fronteras nacionales, aunque estas vías no han tenido éxito. Así fue en los tiempos del modelo de crecimiento sustitutivo de importaciones, como con el modelo de crecimiento exportador. Como trasfondo, en ambos casos, subyace sin embargo, la marginación del Sur-Sureste, donde las circunstancias han engendrado una enorme pobreza. El desafío del PPP es contribuir en el alcance de mejoras reales para el bienestar de los habitantes del Sur-Sureste mexicano y, al mismo tiempo, responder a las necesidades de integrarse con la región Centroamericana, por las características geopolíticas y económicas que representa la zona. De esta manera, el PPP puede ubicarse como un proyecto regionalista que pretende, por un lado, integrar el desarrollo nacional de la zona Centro-Norte con la zona Sur-Sureste, y por el otro, promover la integración con la región Centroamericana. Si bien es cierto que podemos ubicar el Plan como un tipo de regionalismo de corte positivista que pretende describir procesos de cooperación, integración y de iniciativas regionales, también es posible considerar que no sólo se trata de un proyecto meramente económico, donde se observan relaciones puramente comerciales, sino también es posible ver dicho Plan como una posibilidad de desarrollar una integración de la zona Mesoamericana, con el fin de impulsar el desarrollo y posteriormente el crecimiento sostenible de la misma.

Por otra parte, si identificamos al Plan como un proyecto de integración regional, tendríamos que considerar que el término integración se concibe desde el punto de vista de la política exterior y, de acuerdo con Wallace, como “la creación y mantenimiento de patrones de interacción intensos y diversificados entre unidades previamente autónomas”.<sup>49</sup>

Fiona Butler considera que esta definición permite entender el proceso de integración regional tanto en términos formales (decisiones políticas conscientes), como en

---

<sup>48</sup> Presidencia de la República, Plan Puebla-Panamá, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), marzo de 2001.

<sup>49</sup> W. Wallace. (Edited). *The Dynamics of European Integration*. London, Pinter, 1990.

términos informales (flujos económicos, sociales y culturales espontáneos).<sup>50</sup> En otros términos, los procesos de integración permiten formar lazos en el interior de una región que consoliden su unidad ya sea en términos meramente socioeconómicos o incluso políticos.

Es importante mencionar también que en esta definición subyace, en parte, la visión de las dos tradiciones que Fiona Butler señala como las más importantes en cuanto a la elaboración de una aproximación conceptual al fenómeno de integración: a) el pluralismo —el cual enfatiza el papel de diversos actores políticos, además de los Estados, en la formación de “comunidades de seguridad” resultantes del incremento en los patrones de comunicación e intercambio entre los actores- y, b) el realismo —el cual visualiza la integración en términos utilitarios y como resultado de estrategias negociadas principalmente entre los Estados-.<sup>51</sup>

Nuevamente, vemos cómo la situación peculiar del Plan Puebla-Panamá es relevante para el debate de estas posiciones, pues aunque las características de la región incluyen una serie de coincidencias en cuanto a cultura, tradiciones, etnias, etcétera, las cuales se han interconectado de manera informal, el Plan tiene una orientación de integración económica y comercial formalizada a través de la participación de los gobiernos de cada uno de los países participantes, incluyendo una integración de políticas de control y seguridad en la región.

La integración económica, de acuerdo con los teóricos tradicionales, toma forma como “zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica completa”.<sup>52</sup> La primera forma elimina la discriminación arancelaria y la última presupone una eliminación completa de las barreras entre las economías participantes. Por cuestiones políticas relacionadas con la limitación de la soberanía, los acuerdos internacionales han comenzado con la eliminación de las barreras arancelarias (formación de zonas de libre comercio); si las zonas de libre comercio funcionan, se sigue una evolución a formas más complejas. Una unión aduanera incluye una homologación y eliminación de las tarifas entre las partes. El mercado común elimina las barreras de todos los productos originados en la zona que

---

<sup>50</sup> Fiona Butler. *Op. cit.* pp. 410-428.

<sup>51</sup> *Loc. cit.*

<sup>52</sup> Bela Balassa. *The Theory of Economic Integration*. Illinois, Richard D. Irwin, 1961. p. 1.

los crea. La unión económica busca complementar las políticas macroeconómicas de los miembros, como es el caso de la Unión Europea. En el caso del Plan Puebla-Panamá hay que resaltar que no hace referencia a ninguna de las formas de integración anteriores y de ahí su novedad.

Tomando en cuenta los diversos tipos de regionalismo, antes señalados, así como las dos posturas principales sobre el integracionismo –pluralismo y realismo– podemos decir que, si bien el diseño formal del Plan es novedoso en la medida en que se establece entre un conjunto de países (Centroamérica) y una región geográfica específica de otro país (el Sur-Sureste mexicano), en la práctica puede ubicarse como un modelo de **cooperación regional interestatal**: tal como lo define Hurrell<sup>53</sup>, una forma de regionalismo donde los Estados o gobiernos realizan acuerdos de coordinación para tratar de solucionar problemas comunes, protegiendo y ampliando el rol estatal y los poderes gubernamentales.

Para justificar esta denominación y considerando el *Documento Base* del Plan Puebla Panamá<sup>54</sup> el gobierno mexicano parece visualizarlo principalmente, por lo menos en su primera etapa, como un medio para cerrar la brecha entre la región Sur-Sudeste de México y el resto del país, revirtiendo los sesgos que han afectado negativamente a la región. El primer interés del Plan se enfocó más a la solución de los problemas de desigualdad y retraso de la región Sur-Sureste y el resto del país. Asimismo, en el documento *Plan Puebla-Panamá: Presentación Diagnóstico Centroamérica*<sup>55</sup> se destaca la similitud de la región Sur-sureste mexicana con los países de Centroamérica en cuanto a las condiciones de marginación y falta de infraestructura. Por otra parte, de la lectura de estos documentos y de los compromisos mencionados por Vicente Fox en su gira por los países centroamericanos, del 11 al 13 de septiembre de 2000, se puede desprender también la preocupación por la migración y el narcotráfico.

---

<sup>53</sup> A. Hurrell. *Op. cit.* pp. 334-338.

<sup>54</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo 2001a.

<sup>55</sup> Presidencia de la República y Coordinación del Plan Puebla-Panamá. *Plan Puebla-Panamá: Presentación. Diagnóstico Centroamérica*. México, Marzo 2001c.

Por lo anterior, podemos señalar que no existe una visión clara y lo suficientemente detallada desde el punto de vista estratégico para hacer del Plan Puebla-Panamá un instrumento de integración comercial plena en el corto y el mediano plazo. Sin embargo, se podría esperar que esta integración se diera a largo plazo, con una estrategia definida de desarrollo sostenible. En caso de que el modelo integracionista evolucionara en esa dirección, quedaría la duda al respecto de la inclusión de otros aspectos comunes en la región, como las tradiciones culturales, étnicas y sociales que prevalecen. En estos rubros han existido intercambios informales desde hace tiempo; sin embargo, todo parece indicar que en el Plan Puebla-Panamá no se contemplan mecanismos explícitos que intensifiquen los vínculos de este tipo, sino que se derivarán más bien de la posible integración comercial.

Como ya se ha mencionado, el Plan Puebla-Panamá es un modelo que atiende a las características de uno de los cinco tipos de regionalismo que señala Hurrell, es decir un modelo **de cooperación regional interestatal**. Sin embargo, también se puede decir que el Plan es un tipo de regionalismo de corte positivista que pretende describir procesos de cooperación, integración y de iniciativas regionales, que no atiende únicamente aspectos económicos sino también al desarrollo y crecimiento integral de la zona. En otras palabras, el PPP se presenta como una iniciativa de desarrollo pero que responde a los procesos de integración generados en el mundo, bajo las perspectivas de los autores ya mencionados.

### **1.2.2 Posibilidades y limitaciones de integración del Plan Puebla-Panamá**

Las posibilidades reales del PPP tienen que ver con los intereses fragmentados por parte de la sociedad; los problemas económicos de la región, como la deuda; la inversión y la participación de la banca internacional, sobre todo en lo referente a préstamos; el capital local, es decir los empresarios deseosos de arriesgar su capital en empresas cuyos resultados requieran de plazos mayores para obtener rendimientos positivos, por ejemplo los puertos. También deben considerarse a las crisis internacionales y la voluntad política de las partes; recordemos que las

negociaciones estarán sujetas a la influencia de los grupos empresariales, laborales, gubernamentales y agentes externos.

Cada miembro debe de articular estrategias que sean compatibles con su política interna, su política exterior y con el proceso regional de integración, léase PPP. Las estrategias de los Estados tienen que ser entendidas como el resultado de un esfuerzo por resolver problemas internos a través de acciones internacionales. La resolución de esos problemas, a su vez, tiene que responder a la necesidad de establecer los criterios fundamentales de organización e infraestructura en cada una de las áreas y temas correspondientes. Así, los principales asuntos que tendrían prioridad dentro de las estrategias serían los siguientes:

- 1) El rezago económico, social, educativo y tecnológico de la región.
- 2) La creación de una infraestructura de comunicaciones: aeropuertos, puertos, carreteras, vías férreas, telecomunicaciones, entre otros.
- 3) La agenda sobre seguridad nacional y soberanía, tratando los temas de migración, crimen organizado, estabilidad política y desastres naturales.
- 4) Las restricciones al comercio.
- 5) La instrumentación de mecanismos de consulta. Donde se encontraría la participación de la sociedad civil, actores y sectores políticos, comunidades étnicas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) e intelectuales.

Dentro de las *Iniciativas Mesoamericanas* del Plan Puebla-Panamá se encuentran las denominadas de *Desarrollo Humano* en la región y de ahí emana el Sistema de Información Estadística sobre Migraciones, el cual pretende conocer y monitorear la magnitud y características de los movimientos migratorios, ubicando las corrientes migratorias, los principales puntos de cruce, las zonas de alto riesgo para los migrantes, las deportaciones y devoluciones, el tráfico de personas, la falsificación de documentos y los derechos humanos. Lo anterior se convertiría en una herramienta para el diseño de políticas públicas en la materia con la finalidad de frenar el flujo de inmigrantes, drogas y armas, pero sobre todo para hacer una frontera más segura.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Síntesis del Proyecto*. México, Marzo 2001b.

En el caso específico de México se ha implantado el denominado Plan Sur, el cual es coordinado por el Instituto Nacional de Migración (INM), la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Procuraduría General de la República (PGR) quienes lograron disminuir el flujo de inmigrantes en la frontera Sur, en un 37% en sus primeros meses de aplicación.<sup>57</sup>

Es de destacar que el PPP ha despertado interés en los diferentes sectores de México, especialmente en aquellos que ven en el Plan un severo riesgo para la soberanía y la independencia económica nacional. Una de las voces que han criticado la propuesta ha sido el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)<sup>58</sup> a través del subcomandante Marcos, quien considera que: “los que somos el color de esta tierra mexicana, queremos la autonomía indígena y la vamos a conseguir, ya no habrá ningún plan ni proyecto de nadie que no nos tome en cuenta, ni Plan Puebla-Panamá ni megaproyecto transístmico ni nada que signifique la venta o la destrucción de la casa de los indígenas que, no hay que olvidarlo, es parte de la casa de todos los mexicanos”.<sup>59</sup>

Así, la presencia de actores como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero y Oaxaca, grupos que se dedican al narcotráfico en Quintana Roo, los conflictos electorales de Tabasco y Yucatán en 2000 y la delincuencia en toda la región podrían frenar el proyecto. En relación con estos aspectos, cabría señalar que en el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta el *Documento Base, Capítulo México*, salvo por una superficial mención de la tensión social de la zona, no se incluye un análisis más profundo de ninguno de los aspectos mencionados -guerrilla, narcotráfico, delincuencia-.<sup>60</sup> Es necesario apuntar que estos problemas no son privativos de México, sino que, a pesar de haber superado la etapa de violencia política que caracterizó a Centroamérica en los años setenta y ochenta y de haber alcanzado regímenes democráticos en cada uno de los países, la región atraviesa por

---

<sup>57</sup> Jennifer González Covarrubias. “En el sur de México, filtro militar de centroamericanos”, en *El Financiero*, 27 de junio de 2002, p. 36.

<sup>58</sup> Cabe destacar que este actor político (EZLN) es uno de los participantes políticos de mayor influencia en la zona, desde 1994. Una voz que ha sacado a la luz pública el gran rezago económico, social y político que sufre el estado de Chiapas.

<sup>59</sup> Martín Morita. “Nubarrones sobre al Plan Puebla Panamá”, en *Sur Proceso*, 3 de marzo de 2001. p. 7.

<sup>60</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla Panamá Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo 2001a.

una problemática de violencia social y delincuencia,<sup>61</sup> además de que los indicadores económicos hablan de una creciente desigualdad económica y social.<sup>62</sup> Como podemos ver, la cantidad de actores políticos involucrados convierte al PPP en una fuente de posibilidades y conflictos que escalarían, desde el ámbito local hasta el internacional, en caso de que en el proceso de integración no se consideren las críticas realizadas al Plan.

### 1.3 Alcances de la política exterior de México en el Plan Puebla-Panamá

Creemos que es necesario ubicar la propuesta del Plan Puebla-Panamá en relación con otros modelos de integración existentes, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), entre otros y así poder contrastar la propuesta del Plan con dichos modelos.

En el caso particular del Plan Puebla-Panamá la mayor parte del debate ha estado a cargo de actores políticos, sin que se desarrollen estudios más extensos por parte de las diferentes disciplinas sociales que podrían involucrarse en el análisis, particularmente la Ciencia Política orientada a las Relaciones Internacionales. En todo caso, los documentos con que se cuenta, tales como el *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base* (Marzo, 2001) o el *Plan Puebla-Panamá. Presentación. Diagnóstico Centroamérica* (Marzo, 2001) se centran en aspectos estadísticos, aunque los escenarios que proyectan no consideran el impacto del propio Plan, lo que podría servir para tener una idea más precisa del modelo de integración que se propone (lo cual también significaría que, por lo pronto, no existe tal visión o no se quiere dar a conocer).

Cabe destacar, para una ubicación conceptual del proceso, que la mayor parte de la información estadística, incluyendo indicadores educativos y étnicos, son filtrados por

---

<sup>61</sup> William M. LeoGrande. "América Central: una década en la democracia", en *Foreign Affairs* en español, México, ITAM, Verano 2001, Volumen 1, No. 2. pp. 3-10.

<sup>62</sup> Jorge Montaña. "La óptica mexicana de Centroamérica", en *Foreign Affairs* en español, México, ITAM, Verano 2001, Volumen 1, No. 2. pp. 11-14.

una visión que busca identificar sobre todo los potenciales de inversión, apertura de mercados y generación de empleos, sin profundizar mucho en aspectos como el respeto a los derechos humanos, la nivelación de las desigualdades entre zonas rurales y urbanas o la protección al medio ambiente (limitándose sólo a señalar cómo la potencialización económica de los centros urbanos evitaría la dispersión de las comunidades y, por ende, la explotación de los recursos naturales de la zona).

Si el Plan Puebla-Panamá es un modelo integracionista de cooperación interestatal - ver apartado 1.2.1 El Plan Puebla-Panamá ¿una propuesta integracionista?-, quizá la discusión sobre las dos posturas del integracionismo (pluralismo y realismo) queden sin efecto. Sin embargo, si por el otro lado, el Plan Puebla-Panamá es concebido como un modelo de integración económica, el debate entre pluralismo y realismo cobraría una gran relevancia dentro del ámbito nacional. Esto porque el *Documento Base* del Plan Puebla-Panamá contempla de manera tangencial la participación de actores políticos en la conformación de una agenda de trabajo, donde se discutan los problemas de interés nacional, como desigualdad social, rezagos económicos.

Creemos que el Plan Puebla-Panamá representa un avance significativo en la forma tradicional de hacer política en el país hacia el extranjero; además de ser un proyecto demasiado complejo y ambicioso, donde cada una de las estrategias tiene que ser desarrollada para garantizar la efectividad de sus propuestas y alcances. Así, los retos son aún mayores que las propias expectativas que se tienen acerca del mismo, siempre y cuando se perciba el desarrollo de la región como un puente para terminar con el atraso y la desigualdad de la zona Mesoamericana.

## **CAPÍTULO 2. POLÍTICA DE MÉXICO HACIA LA REGIÓN CENTROAMERICANA**

## CAPÍTULO 2. POLÍTICA DE MÉXICO HACIA LA REGIÓN CENTROAMERICANA

En este capítulo describiremos y analizaremos la política de México hacia Centroamérica y el papel que ha jugado en la región; los mecanismos de participación con Centroamérica; los tratados que en materia económica México ha suscrito con sus vecinos del Sur, a través de los cuales podemos observar una diversificación de la política exterior en términos de la formalización de sus relaciones políticas y económicas; los compromisos de Vicente Fox Quesada con Centroamérica y la posible integración regional.

La relación entre México y Centroamérica tiene sus antecedentes más remotos en la lucha por la independencia de nuestro país, en virtud de que la expansión del movimiento llegó hasta la Capitanía General de Guatemala. En este sentido, es posible afirmar que la emancipación política de los entonces cinco países centroamericanos fue consecuencia de la de México.<sup>63</sup> Entre los documentos que dan sustento a tal afirmación destacan: uno fechado el 1° de mayo de 1813, en el que los insurgentes de El Salvador piden al General José María Morelos noticias sobre la Independencia de México; y el segundo es el del Capitán General Gabino Gainza, en el que anuncia la proclamación de la independencia de Centroamérica como consecuencia del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba.<sup>64</sup>

Prueba del impacto de la independencia de México en la región centroamericana fue la decisión que más tarde adoptaron los países del Istmo de unirse al imperio de Agustín de Iturbide mediante la respectiva Acta de Unión, sancionada el 5 de enero de 1822. Sin embargo, en 1823, se dio la separación entre los territorios y se declaró la formación de las “Provincias Unidas de Centroamérica” que, al año siguiente se transformaron en la Federación de Estados Centroamericanos que duró hasta 1838. Otro hecho significativo fue la firma del tratado de límites entre Guatemala y México en

---

<sup>63</sup> Se habla de cinco países porque Belice entonces era colonia inglesa y Panamá pertenecía a Colombia.

<sup>64</sup> Bernardo Sepúlveda Amor. (Prólogo). *Política Exterior de México: 175 años de historia*. Tomo I. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985. p. 22.

el año de 1882, en el que después de una larga disputa, se delimitó la línea y demarcaciones fronterizas.

Durante el siglo XIX, las relaciones de México con Centroamérica fueron escasas e intermitentes. Hasta antes de la Revolución Mexicana, México tuvo una participación en la región durante octubre y diciembre de 1909 cuando, al ser despojado del poder el presidente de Nicaragua José Santos Zelaya, el gobierno mexicano le dio asilo político.

México y Centroamérica sostienen a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX una escasa relación, ya que, una vez independientes, dirigen su atención hacia otras latitudes.

Viviendo de espaldas a la región del Sur, México experimenta su revolución y de ahí a la consolidación nacional; Centroamérica, por su parte, se rompe en mil pedazos.<sup>65</sup>

En el transcurso de las dos primeras décadas del siglo XX, México estuvo totalmente aislado de la región centroamericana. Un primer antecedente de cooperación en la región lo encontramos en algunas acciones realizadas durante la administración del presidente mexicano Plutarco Elías Calles. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los treinta cuando acudieron los primeros centroamericanos y latinoamericanos a estudiar o exiliarse en nuestro país.<sup>66</sup>

La posición de México respecto de los países centroamericanos comenzó a experimentar un cambio, cuando el gobierno de México en la Décima Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos, celebrada en marzo de 1954, manifestó su apoyo a la región. Esto marcó la pauta a seguir en el ámbito de las relaciones de México con Centroamérica en los años siguientes; sin embargo, se da el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre México y Guatemala, de enero a septiembre de 1959, a raíz de diferendos sobre pesca en aguas nacionales.

En la década de 1960, surgen por parte del gobierno mexicano los primeros esfuerzos oficiales para estimular el intercambio comercial y las relaciones de México con

---

<sup>65</sup> Irene Zea Prado. "La otra frontera: raíces históricas de la relación México-Centroamérica o el origen de un resentimiento", en *Relaciones Internacionales*, núm. 59, UNAM/FCPyS /CRI, julio-septiembre de 1993. p. 61.

<sup>66</sup> Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova. (Compiladores). *México en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1986*. México, UNAM/Coordinación de Humanidades, 1989. p. 8.

Centroamérica. La razón principal que condujo a nuestro país a dar una nueva orientación a su política económica y comercial obedeció en gran medida a la creación del Mercado Común Centroamericano, como parte del proceso de integración económica regional.

Con el objetivo de participar y aprovechar el mercado centroamericano, México decidió involucrarse en el proceso de integración mediante la intensificación de las relaciones económicas y los vínculos de cooperación con los países de la región. Fue de este modo que como resultado de una gira presidencial, sin precedente, a cinco países centroamericanos, realizada por Gustavo Díaz Ordaz en 1966, se logró la firma de los Convenios de Cooperación Técnica y Científica, así como acuerdos de intercambio cultural. En este sentido, motivada por el sentimiento de desconfianza respecto de las verdaderas intenciones de México, Guatemala fue el único país que se mantuvo al margen de estos acuerdos.

Al iniciar la década de los setenta y a la par de la administración del presidente Luis Echeverría, la política exterior adquirió mayor dinamismo respecto a otras administraciones. La cooperación internacional recibió especial atención por parte del gobierno mexicano, el cual creó instancias como la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Aunado a ello, también se iniciaron los primeros contactos con miras a impulsar la cooperación Sur-Sur.

Aprovechando ese nuevo impulso en la política exterior, el presidente Luis Echeverría, suscribió un número considerable de convenios bilaterales en materia cultural, comercial y de intercambio tecnológico. El acercamiento de México con Centroamérica constituía una estrategia que tenía como finalidad ganar nuevos espacios que funcionaran como una alternativa a la actitud hegemónica de Estados Unidos y a contrarrestar, en parte, su influencia y su peso en la región.

Otra de las posiciones de México en materia de política exterior, que destaca por su trascendencia, fue el apoyo que otorgó José López Portillo a Panamá para la plena

recuperación del canal interoceánico, tal como lo señala Rafael Velázquez Flores en su libro *Introducción al estudio de la política exterior de México*.<sup>67</sup>

Sin embargo, la mayoría de los esfuerzos en el ámbito de la política exterior mexicana con Centroamérica y, en particular los de cooperación internacional, efectuados durante los primeros años de la década de los setenta, se vieron afectados por la crisis económica que sufrió México en el año de 1976.

En el capítulo anterior -apartado 1.1.2- se hizo referencia a una serie de cambios que en la política exterior mexicana se iniciaron durante la administración del presidente Luis Echeverría, aquí únicamente abordaremos algunos aspectos que respondieron a esos cambios, los cuales dieron origen a una mayor participación del país en cuestiones de cooperación con Centroamérica. Basta decir que es durante el mandato de Echeverría cuando se inicia el cambio hacia una nueva orientación política con el exterior.

Recordemos que cuando el presidente mexicano José López Portillo asumió la presidencia, en diciembre de 1976, centró la atención de su administración en la superación de la crisis económica por la que atravesaba México. Es decir, la postura gubernamental inicial consistió en dar prioridad a los problemas internos sobre los externos. Sin embargo, esto cambió con la agudización de la crisis centroamericana y cuando, derivado del incremento en las reservas de hidrocarburos, el petróleo se convirtió en la nueva fuente de riqueza y palanca fundamental del desarrollo, así como de la actuación internacional de nuestro país.

Fueron precisamente las utilidades petroleras obtenidas en esos años las que permitieron a México intensificar los programas de cooperación previamente negociados con los países centroamericanos en materia de alimentos, telecomunicaciones, pesca, minería, comercialización de productos básicos e intercambio cultural, además de llevar a cabo otro tipo de programas de cooperación en la región.

Por otra parte, en esta misma administración, en el año de 1978, México manifestó su apoyo político a los opositores de la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua, el

---

<sup>67</sup> Rafael Velázquez Flores *Introducción al estudio de la política exterior de México*. México, Nuestro Tiempo, 1995.

cual se consolidó con el rompimiento de relaciones diplomáticas el 20 de mayo de 1979. En el caso de El Salvador, México suscribe junto con Francia la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador, ante la ONU, el 28 de agosto de 1981, en la cual se reconoce al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como una fuerza política representativa para negociar.<sup>68</sup> Por su parte, en Guatemala también surgieron movimientos de protesta popular y de oposición política al régimen militar; sin embargo, la situación política de confrontación en el vecino país del Sur fue tratada por México de manera drástica al considerarla un asunto que atentaba contra la seguridad nacional en virtud de las implicaciones fronterizas. Estas posturas del gobierno mexicano trajeron consigo cambios importantes en la política exterior y en la proyección de México a nivel internacional.

Desde 1979, México otorgó una mayor atención a los problemas internos de Centroamérica y se empezó a considerar como una de las prioridades que debía atender la política exterior mexicana, desde su perspectiva geopolítica y de seguridad nacional al sentirse amenazado con los conflictos bélicos de la región.

La muestra más importante de cooperación con Centroamérica es el Acuerdo de San José, firmado por México y Venezuela el 3 de agosto de 1980, cuya finalidad era abastecer de petróleo, en partes iguales, a los países Centroamericanos y del Caribe.

Un hecho que hay que reconocer es que durante la administración del presidente José López Portillo, la ayuda de México a Centroamérica se extendió notablemente con la instauración de programas de asistencia económica para los países centroamericanos y caribeños, incluyendo los programas de investigación conjunta. Cabe destacar que México pretendía mediante esta participación frenar la extensión de las causas del conflicto centroamericano y reducir la presencia hegemónica estadounidense en la región.

Bajo el mandato del presidente Miguel de la Madrid mostró interés por mantener y activar los esfuerzos de la comunidad internacional para lograr la pacificación de Centroamérica mediante el inicio de una campaña de distensión en la región, la cual también fue apoyada por Colombia, Panamá y Venezuela.

---

<sup>68</sup> Breny Cuenca. "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 1, SRE, 1984, pp. 91ss.

Al acentuarse la crisis política y los conflictos bélicos en Centroamérica y con ello, un acelerado proceso de militarización en la región, el gobierno mexicano asumió una posición de liderazgo en la búsqueda del entendimiento a través de la negociación política y diplomática. A partir de 1983, las acciones en Centroamérica se concentraron en los esfuerzos diplomáticos del Grupo Contadora para lograr la firma de un acuerdo de paz y con ello garantizar la seguridad de los países centroamericanos y sus vecinos.

En general, la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid fue activa pero moderada y en lo que atañe a la cooperación internacional con Centroamérica se impulsó la multilateralización de las acciones en la región, esto queda de manifiesto con la creación, en 1984, del Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) en el seno del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). A pesar de la continuidad que se dio a los programas y proyectos de asistencia, la crisis económica que México experimentó nuevamente en 1986 tuvo efectos negativos sobre los mismos.

Podemos decir que la posición de México en la década de los ochenta se apegó y encontró sustento jurídico en los principios históricos de política exterior, al mismo tiempo que sus acciones estuvieron determinadas por la voluntad política del gobierno mexicano de desempeñar un papel activo para mantener y ampliar una esfera de influencia geopolítica.

En la década de los noventa, bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el proceso de pacificación en Centroamérica cambió las prioridades de la política exterior en la región. En este sentido, la situación prevaleciente en la región motivó al gobierno mexicano a ampliar y fortalecer sustancialmente la cooperación internacional entre México y Centroamérica.

La estrategia gubernamental desarrollada consistió en impulsar esfuerzos de los gobiernos centroamericanos a favor de los procesos de desarrollo con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de su población, crear mercados y así contribuir a la estabilidad en la región. Por otra parte, el acercamiento con la región, permitió la satisfacción de los objetivos de la política exterior tales como la diversificación de las

relaciones internacionales, la liberalización comercial y la creación de una nueva imagen de México en el exterior.

Una de las primeras acciones fue anunciar, en febrero de 1989, la creación del Grupo de los Tres (G-3), formado por Colombia, Venezuela y México. Un año después, en abril de 1990, el Grupo de los Tres comunicó al mundo sus dos objetivos principales: 1) avanzar en la integración económica gradual entre ellos; y 2) coordinar esfuerzos en la cooperación con Centroamérica y el Caribe. A partir de entonces, los trabajos del G-3 implicaron múltiples reuniones de diverso nivel y en un gran número de áreas que buscaban el diseño de esquemas de complementación.<sup>69</sup>

A pesar de la atención prestada a la integración económica con Norteamérica a través del TLCAN (Carlos Salinas de Gortari) y con la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea (Ernesto Zedillo Ponce de León), se siguieron formulando iniciativas tendientes a fortalecer la relación con Centroamérica y el papel de México en la promoción de la vinculación económica y política, atendiendo los problemas de seguridad regional, como se observa en la creación del Mecanismo de Tuxtla, del cual haremos referencia más adelante.

También desde el punto de vista institucional, se ha buscado formalizar las relaciones en Centroamérica a través de:

- La creación del organismo intersecretarial denominado Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) (1991).
- La creación de la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, como parte del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXI) (1998).
- La negociación de Acuerdos Comerciales con países de la región.

Finalmente, una de las constantes de la política exterior mexicana ha sido el apoyo económico a los países de Centroamérica tanto en forma directa como a través de distintos mecanismos regionales, lo mismo en tiempos de paz como en los periodos de máxima violencia civil y guerra.

---

<sup>69</sup> Fernando Solana. *Cinco años de política exterior*. México, Porrúa, 1994. p. 157.

## 2.1 Percepción e intereses de México hacia Centroamérica

Pueden distinguirse cuatro factores determinantes en la importancia que Centroamérica reviste para México: los geográficos, los políticos, los económicos y los sociales.<sup>70</sup>

La condición de frontera constituye el elemento principal que determina la importancia que tiene Centroamérica tanto para la política interior como exterior de nuestro país. En este sentido, con base en la idea de que el desarrollo de México se ve influido por el medio geográfico en el que se desenvuelve, la política exterior mexicana, ha buscado en años recientes, generar condiciones de paz y bienestar en los países centroamericanos y, en particular, con aquellos con los que comparte fronteras como es el caso de Belice y Guatemala. Por lo tanto, la geografía es un factor determinante en la política exterior e interior, debido a que influye de manera directa en su elaboración y las estrategias.

Si bien es cierto que con Centroamérica nos unen lazos históricos, étnicos y culturales, también hay que reconocer el hecho de que compartimos una problemática común, lo que sucede en Centroamérica tiene consecuencias en México y viceversa. La línea fronteriza no sólo delimita los territorios, sino que tiene una función social y política que ha variado con el tiempo, pero en sí, no separa los problemas ni sus consecuencias. Es precisamente esta reflexión la que ha conducido al gobierno de México a desplegar numerosas acciones de política exterior hacia la región no sólo por seguridad nacional, sino por la importancia de la región económica y políticamente hablando.

El hecho de ser vecinos de Centroamérica nos involucra en sus problemas. En este sentido, hay que tener presente que la frontera Sur de nuestro país es particularmente permeable y vulnerable debido a que durante muchos años estuvo lejos de la atención prioritaria del gobierno federal, lo que se tradujo en la agudización de la pobreza en los estados de la República Mexicana más cercanos a Centroamérica. Aunado a la falta

---

<sup>70</sup> Laura García Querol. *“La experiencia de México como oferente de cooperación internacional a Centroamérica, 1990-1995”*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM/FCPyS, junio 1998. pp. 97-103.

de una política integral que permitiera el desarrollo equitativo de esa región con el resto del país.

Cabe señalar que no sólo son consideraciones geopolíticas o de seguridad nacional las que han tenido un peso decisivo en la definición de una nueva política exterior hacia Centroamérica, sino también el peligro de la propagación de epidemias, plagas, contaminación y otros problemas, ya que en los países centroamericanos, éstas constituyen algunas de las razones por las que México aporta gran cantidad de recursos a la región. La vecindad geográfica ha creado, y creará con mayor intensidad en el futuro, nexos inevitables de interdependencia.<sup>71</sup>

Por otra parte, Centroamérica es una región de interés continental para México en virtud de que constituye el puente hacia América del Sur, de este modo en la medida en que México despliegue acciones de colaboración con los países centroamericanos logra un acercamiento indirecto con Sudamérica.

“Los asuntos de seguridad nacional revisten de importancia política a Centroamérica. En México, la seguridad nacional, en cuanto política estatal, ha sido definida a partir de la vigencia de un régimen de garantías y de la realización de un conjunto de objetivos sociales”.<sup>72</sup> Por otro lado, la seguridad nacional busca la preservación del orden político mediante la protección de las garantías individuales de los mexicanos y del cumplimiento de los objetivos sociales que generen condiciones de bienestar y de la población.

A partir de 1979, momento en que los conflictos políticos y bélicos centroamericanos se generalizaron, México consideró los problemas de la región como un asunto de seguridad nacional debido a las repercusiones reales y potenciales que la crisis hubiera podido ocasionar en el propio territorio mexicano, así como en la estabilidad del país. En este sentido, la militarización de la región, la presencia e injerencia de potencias extranjeras en Centroamérica y la oleada de refugiados originaron que México desplegara un conjunto de acciones encaminadas a proteger su soberanía territorial, así como su seguridad nacional.

---

<sup>71</sup> David Ibarra. “Centroamérica y México”, en *México y América Latina*, Comisión de Asuntos Internacionales. México, PRI, 1993. p. 105.

<sup>72</sup> Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval. (Compiladores). *El redescubrimiento de la frontera sur*. México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Autónoma Metropolitana, 1989. p. 43.

Actualmente, la presencia de injerencias extranjeras en la zona ha desaparecido casi en su totalidad, por tanto, este elemento ya no constituye una amenaza real. Por lo que se refiere a la militarización de la región y las confrontaciones políticas violentas, los problemas se han vuelto menos intensos, aunque no han sido del todo erradicados. Sin embargo, el asunto que más preocupa al gobierno de México es el relativo a los refugiados y el de los migrantes.

La migración es un reflejo claro de la continuidad de los problemas en el Istmo. Esto ha repercutido también sobre México, al menos desde principios de los ochenta cuando la migración de refugiados guatemaltecos comenzó a aumentar sensiblemente, ello aunado a la posibilidad de una guerra generalizada en la región, por lo cual el gobierno mexicano dio paso a una política hacia Centroamérica más activa de la que el país había venido practicando en décadas anteriores. En un primer momento (1978-1982), la posición de México fue la de manifestar un constante apoyo a las fuerzas revolucionarias centroamericanas, sobre todo de Nicaragua y El Salvador. Mientras que en un segundo momento (1983-1987), el país asumió una línea de mediación y, junto con otras tres naciones limítrofes con Centroamérica, inició en enero de 1983 el proceso de negociaciones del Grupo Contadora. Posteriormente, la firma del “Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica”, en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, efectuada el 7 de agosto de 1987, dio pie a nuevos espacios de negociación y brindó a México un nuevo papel, más centrado en la cooperación de todo género y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales.<sup>73</sup>

Por otra parte, los factores sociales permiten tener una identificación con la mayoría de los países centroamericanos en virtud de que las poblaciones comparten un pasado histórico similar, es decir, que son producto de un proceso de mestizaje y de dominación colonial.

En el caso de la frontera Sur los vínculos étnicos que comparte México con Guatemala son más fuertes. En esa zona habita un número importante de comunidades indígenas que viven en condiciones de pobreza. Para estos grupos la frontera es entendida como una imposición gubernamental, pero bajo su lógica ésta no existe y se desplazan de manera cotidiana, derivándose problemas jurídico-políticos.

---

<sup>73</sup> José Luis León M. “México, Estados Unidos y Centroamérica en el contexto de las relaciones interamericanas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 29 invierno de 1990. pp. 31-32.

Otro factor social que determina la importancia de Centroamérica para México es el relativo a los flujos migratorios de un país a otro. Las migraciones de trabajadores temporales provenientes de Centroamérica, sobre todo de Guatemala, tienen su origen en tiempos en que la zona Sur de Mesoamérica estaba fuera del alcance de las fronteras formales y a los patrones de desarrollo, sobre todo en el Soconusco. Este fenómeno es provocado por las carencias económicas de los países centroamericanos y se compone de personas que buscan vivir mejor. Esta población busca incorporarse a la fuerza de trabajo mexicana.

Desde el punto de vista económico, los costos de la guerra han sido muy altos. En este sentido, los países de Centroamérica aún no logran recuperarse de los daños económicos resultados de los conflictos bélicos. La crisis política y económica derivada de la lucha armada ha deteriorado las condiciones de vida del grueso de la población.

Al respecto, cabe destacar que el ingreso por habitante tiene un nivel muy bajo a escala mundial, la producción manufacturera prácticamente se estancó, mientras que la expansión anual del sector agropecuario se ha contraído. En materia de inflación, los países centroamericanos han tenido incrementos constantes en los precios, depreciaciones cambiarias y fugas de capital. Asimismo, los gobiernos de los países de la región se han visto obligados a elevar las tarifas de los servicios públicos, restringir los programas de inversión e instrumentar políticas monetarias restrictivas, es decir, instaurar programas recesivos de ajuste. Parecería que existen más problemas que soluciones.

Este marco desalentador ha repercutido de manera significativa en los sectores más vulnerables de las poblaciones de los países centroamericanos. En general, dichos sectores constituidos por los indígenas, desempleados, campesinos, jornaleros, mujeres y niños, viven en condiciones de extrema pobreza y marginación, hecho que se refleja en los altos índices de desnutrición, analfabetismo, insalubridad, delincuencia y contaminación. Esta situación difícil de superar ha limitado en buena medida que se generen procesos de desarrollo estable y sostenible en los países de Centroamérica, de ahí la necesidad de reactivar el mercado que representa la región.

México ha pretendido ver a Centroamérica como una región estratégica, pero los medios dedicados a esta tarea no han estado a la altura de esa pretensión, de hecho,

el mayor aporte de México a nuestros vecinos del Sur fue el apoyo a sus procesos de pacificación.

El eje de nuestra vinculación con Centroamérica es el fenómeno migratorio. Todos los países de la región, con la sola excepción de Costa Rica son grandes expulsores de mano de obra, cerca de 125 mil centroamericanos fueron deportados de México en el año 2000. Un incremento significativo de los niveles de vida en toda la región podrá equilibrar los movimientos de población y México podría convertirse en el motor que impulse el proceso de integración regional.<sup>74</sup>

México y Centroamérica comparten la condición de expulsores de fuerza de trabajo y generan más de la mitad del total de migrantes indocumentados en Estados Unidos. Esto representa un problema para los países centroamericanos porque al no generar fuentes de trabajo incrementa la migración y también representa un problema para México porque de los flujos migratorios de centroamericanos un elevado porcentaje se queda en territorio nacional.

De acuerdo con Armando Bartra, si en la región no hay actividades que generen ingreso, la gente se va y con ella emigra la pobreza; por otra parte, generar polos de desarrollo en una zona marginada atrae trabajadores calificados de todo el país, pero no emplea satisfactoriamente a los locales. Por ello, el diseño de las políticas públicas para el Sureste debe separar los objetivos de combate a la pobreza de los de desarrollo regional, debido a que los instrumentos a utilizar en cada caso no son los mismos, al menos en el corto plazo.<sup>75</sup>

## **2.2 Mecanismos de participación con Centroamérica**

Con la firma del Acuerdo de San José en 1980, además de la participación de México en las negociaciones para la pacificación de la región, se puede hablar de que Centroamérica es considerada una prioridad de la política exterior mexicana. Las relaciones se orientaron a temas como el de la seguridad nacional, porque era

---

<sup>74</sup> Adolfo Aguilar Zinser. "México y Centroamérica: una nueva visión", en [www.edunexo.com](http://www.edunexo.com), septiembre de 2000.

<sup>75</sup> Armando Bartra. "Mesoamérica.com", en *La Jornada*, suplemento *Masiosare*, 17 de junio de 2001. p. 7.

importante lograr la pacificación del área, la estabilidad y por la necesidad de crear las bases para el desarrollo, todo eso bajo la perspectiva de seguridad nacional.

Actualmente, se ve a la región centroamericana como un área que no sólo está vinculada a nuestros temas de seguridad nacional, sino que también presenta importantes oportunidades de desarrollo comercial, de inversión, acuerdos políticos y de concertación de posiciones en foros multilaterales.

A continuación se detallan algunos de los mecanismos de participación por parte de México en la región.

### **2.2.1 Acuerdo de San José**

El Acuerdo de San José nació de la Declaración Conjunta emitida por los gobiernos de México (José López Portillo) y Venezuela (Luis Herrera Campins) el 3 de agosto de 1980 en San José, Costa Rica. Los países beneficiarios del Acuerdo y Programa fueron: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, posteriormente se anexaron Haití y Belice. En virtud de este acuerdo, los gobiernos de México y Venezuela se comprometieron a suministrar, de manera conjunta y por partes iguales a los países beneficiarios, un total de 160 mil barriles diarios de petróleo y contribuir al financiamiento oficial correspondiente.

La finalidad del convenio era suministrar petróleo crudo suficiente para las necesidades internas de cada territorio y establecía una línea de crédito que cubriera un porcentaje de la factura petrolera a un plazo de cinco años, prorrogable a 15 cuando se tratase de proyectos prioritarios.

En la renovación del acuerdo, el 3 de octubre de 1985, se modificaron las condiciones y se decidió asignar el 20% de la factura petrolera a financiar el intercambio comercial de productos y/o proyectos de desarrollo económico; asimismo, los créditos tanto de corto como de largo plazo se concederían a tasas de interés más atractivas. El financiamiento automático de cinco años fue eliminado y se planteó la conveniencia de que, por una parte, el 10% de los recursos se pudiera aplicar a cubrir los adeudos que

hubiera con México y, por otra, el 10% restante se destinara a la importación y exportación de bienes de México y los países beneficiarios.

En otra renovación, en 1986, no se modificaron las tasas de interés ni los plazos de vencimiento establecidos con anterioridad, sólo se redujo el financiamiento de largo plazo de quince a doce años.

Así, desde 1980, el Acuerdo de San José ha rendido importantes frutos tanto para México como para los países beneficiarios, toda vez que buena parte de los créditos otorgados al amparo de este mecanismo se han destinado a financiar importantes proyectos de desarrollo, en los cuales han participado empresas mexicanas. Por su parte, los países beneficiarios han recibido recursos financieros con los cuales han podido apoyar su proceso de desarrollo. No obstante, este Acuerdo ha dejado de operar en los últimos años.

La importancia del Acuerdo de San José para México significó, en su momento, un mayor acercamiento hacia varios países latinoamericanos y con ello cooperar activamente con la región centroamericana.<sup>76</sup>

### **2.2.2 Grupo de Contadora**

El Grupo Contadora, formado por Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela, surgió de una reunión celebrada en la isla panameña de Contadora el 8 y 9 de enero de 1983 y fue el primer esfuerzo de mediación extra centroamericano; creó las bases políticas, militares y diplomáticas para la búsqueda de una distensión progresiva en los países afectados por el conflicto.

La dinámica de la negociación del Grupo Contadora provocó que la política mexicana de cooperación hacia Centroamérica sustituyera el trato bilateral por un enfoque multilateral. Si bien Contadora no logró la firma de un acta de paz, no fracasó, en virtud de que evitó que la guerra se generalizara en el Istmo centroamericano. Además de que sentó las bases para que en 1987 los propios países centroamericanos

---

<sup>76</sup> Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova. (Compiladores). *Op. cit.* pp. 15ss.

alcanzaran la paz y reconocieran la necesidad de apoyo mutuo y de la cooperación internacional.

El Acta de Contadora para la paz de Centroamérica, del 7 de junio de 1986, contiene en sus partes medulares compromisos en los siguientes aspectos: asuntos políticos en materia de reconciliación nacional, derechos humanos, seguridad, limitación de maniobras militares, reducción de armamentos y efectivos militares, eliminación de bases, asesores y efectivos militares extranjeros, control del tráfico de armas y prohibición para el apoyo a fuerzas irregulares o promoción de terrorismo, sabotaje y subversión. También se incluían compromisos en materia económico-social.<sup>77</sup> (Léase CADESCA- Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica).

Un año después, el 7 de agosto de 1987, es firmado por los cinco gobiernos centroamericanos el acuerdo de *Esquipulas II*, (anteriormente, en mayo de 1986 se había organizado la primera reunión de presidentes centroamericanos denominado *Esquipulas I*) donde se destaca la coincidencia en la promoción de medidas de reconciliación interna (apertura política, respeto a los derechos humanos y democratización). En este documento sobresalen los capítulos de democratización, elecciones libres y cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.

Contadora representó un programa que nace de la necesidad de pacificación de la región centroamericana y significó un esfuerzo importante para la cooperación de la zona, en materia política.

### **2.2.3 Acuerdo de cooperación con Centroamérica**

La cooperación con países centroamericanos cobra un nuevo impulso con el establecimiento de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica en 1990. Este órgano, integrado por 22 dependencias del gobierno federal, tiene por objeto contribuir al fortalecimiento de la relación entre México y los países

---

<sup>77</sup> Ricardo Córdova Macías y Raúl Benítez Manaut. (Compiladores). *La paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*. México, UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1989. pp. 281-314.

centroamericanos a través del apoyo al desarrollo económico y social de la región, en el ámbito comercial, además de la ampliación de los Acuerdos de Alcance Parcial por medio de los cuales se conceden preferencias unilaterales a los países centroamericanos, se financian, a través del Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), estudios para promover la oferta exportable de Centroamérica a nuestro país.

#### **2.2.4 Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla**

En la reunión de Jefes de Estado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (enero de 1991) y con la firma de los acuerdos emanados de este acontecimiento, se institucionalizó al más alto nivel la voluntad política de contribuir al desarrollo de Centroamérica y se creó un mecanismo interinstitucional: la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. Cada reunión establece diversos objetivos.

La *Primera reunión de Tuxtla*, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, los días 10 y 11 de enero de 1991, se estableció un mecanismo de cooperación que sólo incluyó a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México para después incorporar, por separado y con distintos ritmos y modalidades, a Belice y Panamá. Este esfuerzo de declaración solidaria ha dado lugar a una fórmula de cooperación que al mismo tiempo ha contribuido positivamente al proceso de integración de la región. Fiona Butler considera que en la vertiente realista del integracionismo regional es donde la “integración se realiza en términos utilitarios y como resultado de estrategias de negociación entre los Estados”.<sup>78</sup>

Se acordó realizar acciones de promoción de la inversión con objeto de contribuir a modernizar y ampliar la planta productiva centroamericana. Éstas se llevan a cabo mediante la movilización de capital en proyectos de infraestructura y desarrollo industrial, comercial y de servicios. También se convino en establecer entre los sistemas bancarios instrumentos de promoción a proyectos de co-inversión y de

---

<sup>78</sup> Fiona Butler. *Op. cit.* p. 410.

intercambio de información de licitaciones públicas. Se acordó institucionalizar los encuentros entre México y Centroamérica.

Con la reunión *Cumbre denominada Tuxtla II*, celebrada en San José de Costa Rica los días 15 y 16 de febrero de 1996, se profundizaron los propósitos políticos, económicos y comerciales de la primera reunión, además se incorporaron formalmente Belice y Panamá a esta iniciativa regional, hecho que dio una mayor dimensión internacional a los proyectos.

Los mandatarios llegaron a acuerdos en materia política, económica y de cooperación, que son los tres ejes en los cuales está basada actualmente la relación entre México y Centroamérica. Se acordó el establecimiento de una zona de libre comercio y reafirmar los principios de derecho internacional.

En la *Cumbre de Tuxtla III* en San Salvador, El Salvador, el 17 de julio de 1998, se destacan los temas de integración vial, interconexión de los servicios de telecomunicaciones, interconexión eléctrica y la importancia de un gasoducto regional. Se propuso la creación de una unidad de seguimiento de los acuerdos, acciones y actividades surgidos de dichas reuniones y que los países involucrados concretaran posiciones sobre asuntos de interés común.

En la *Declaración de Tuxtla IV* celebrada en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 25 de agosto de 2000, se hace referencia a temas esenciales como la democracia representativa, respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales, a las instituciones democráticas y al Estado de Derecho, reiterando la convicción de que estos temas son comunes a los países participantes en esta reunión. Así como el fortalecimiento de los vínculos económicos, financieros y comerciales y la puesta en marcha de un programa de cooperación regional.

La integración centroamericana se ha convertido en un discurso central de los gobernantes a partir de las presiones de la globalización, manifiesta especialmente en las negociaciones comerciales, en el establecimiento de tratados que reactivan la incorporación regional, o bien a partir de negociaciones bilaterales que incorporen las economías locales a la dinámica global y bajo la concepción del libre comercio, o más claramente, del libre mercado, como planteamiento central del capitalismo neoliberal.

Por otro lado, pareciera que el enfoque desde la *Cumbre de Tuxtla IV* tiende hacia la humanización del fenómeno migratorio, planteando un enfoque integral de largo plazo que aborde las manifestaciones, orígenes y efectos que tiene la migración en la región. Menciona, incluso, la importancia del respeto y goce de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, sin importar su calidad migratoria, y la promoción del cumplimiento de los acuerdos y normas internacionales relevantes en la materia.<sup>79</sup>

En la *Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla V*, que se llevó a cabo el 15 de junio de 2001, en San Salvador, El Salvador, se pone en marcha el Plan Puebla-Panamá. El mecanismo de Tuxtla se estableció como el máximo foro Mesoamericano para tratar los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales de interés común en los ámbitos político, económico, social, ambiental, cultural y de cooperación, pero su carácter se ha desvirtuado, convirtiéndose en un instrumento, casi exclusivamente de carácter comercial.<sup>80</sup>

Una prueba de este giro son las ocho iniciativas acordadas en la Cumbre, de las cuales sólo tres tienen un carácter no comercial: Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable, la de Desarrollo Humano y la de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales. El resto de las iniciativas tienen que ver con temas mercantiles: Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo, de Interconexión Energética, de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones, de Integración Vial y de Facilitación de Intercambio Comercial.<sup>81</sup>

En la Declaración Conjunta de la *VI Cumbre de Tuxtla* que se llevó a cabo en Managua, Nicaragua, el 25 de marzo de 2004, se acordó impulsar y promover el Plan Puebla-Panamá. Se reconocieron los avances en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas y de la interconexión eléctrica regional, la modernización de aduanas y de pasos fronterizos. Se reconoció el apoyo económico de las instituciones del Grupo Técnico Interinstitucional del PPP. Se valoró la puesta en marcha, por parte de la mayoría de los países integrantes del Plan, de los programas de consulta a la sociedad

---

<sup>79</sup> Información tomada de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. [www.sgsica.org](http://www.sgsica.org)

<sup>80</sup> Randall Arce y Greivin Hernández. "Centroamérica en el contexto del Plan Puebla Panamá", en Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Costa Rica, Universidad Nacional, 2002.

<sup>81</sup> Álvaro Villegas Soto. "El PPP, sólo un enlace foxista para el plan ALCA de George W. Bush", en *Coyuntura*, 103-104 mayo-agosto de 2001. pp. 9-10.

civil.<sup>82</sup> Sin embargo, a esta reunión faltaron los mandatarios de Belice, El Salvador, Costa Rica y Panamá y los gobernadores mexicanos de los estados de Quintana Roo y Guerrero.

La *VII Cumbre del Mecanismo de Tuxtla* fue en Tegucigalpa, Honduras, el 29 de junio de 2005, esta Cumbre inició con la carretera CA-13 que une la Puerto Cortés con Guatemala. Se reunieron los presidentes de Centroamérica, Colombia, República Dominicana y México, logrando acuerdos económicos, financieros, de libre comercio, migratorios, de seguridad ciudadana. Se firmó un plan de acción de la *Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales* y se dijo que, desde el inicio del PPP hasta el 2008, se cuenta con 7,300 millones de dólares de los cuales 3,400 millones ya están en ejecución para obras y poder consolidar a la Comunidad Mesoamericana de Naciones.<sup>83</sup>

En el marco de la *VIII Cumbre del Mecanismo de Tuxtla*, realizada en la ciudad de Panamá el 11 de julio de 2006, Colombia pasó de ser un país observador a miembro de pleno derecho del PPP. Desde noviembre de 2003, se conoció que Colombia había expresado su interés de ser incorporado al Plan. Aquí se anunció el lanzamiento internacional del Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC).<sup>84</sup>

### **2.3 Tratados comerciales en la zona**

En la zona existe, por un lado, el Mercado Común Centroamericano, establecido en 1960 por Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Su objetivo fue crear una zona de libre comercio en el Istmo. México suscribió a principios de 1991 un marco de libre comercio con las naciones centroamericanas que incluye negociaciones bilaterales con cada país con el propósito de concretar un acuerdo de libre comercio subregional. Por otro lado, se encuentra la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus

---

<sup>82</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. México.

[www.sre.mx/ppp/pdf/transcripciondedeclaraciondetuxtlappp.pdf](http://www.sre.mx/ppp/pdf/transcripciondedeclaraciondetuxtlappp.pdf)

<sup>83</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Honduras. [www.sre.hn/historico](http://www.sre.hn/historico)

<sup>84</sup> Presidencia de Panamá. [www.presidencia.gob.pa](http://www.presidencia.gob.pa)

siglas en inglés), creada desde 1973 y la cual integra a los países de habla inglesa de las Antillas junto con las naciones continentales de Belice y Guyana.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es un marco jurídico e institucional de la integración regional, se creó con el Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991. Su objetivo manifiesto es concretar la integración de la región para constituir la como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo. Éste recoge las experiencias del proceso del Mercado Común Centroamericano de la década de los sesenta. En la actualidad se coordinan más de veinte organizaciones regionales, las previamente establecidas, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y otras nuevas, como la Secretaría para la Integración Social.

Existe una propuesta de la constitución de la Unión Centroamericana estableciendo como fundamento que Centroamérica es una comunidad política, económica, social y cultural, así como el avance extraordinario en la acción integracionista. Este pronunciamiento se incluye en la Declaración de Nicaragua, emanada de una reunión extraordinaria celebrada el 2 de septiembre de 1997, la cual es firmada por los Presidentes de cinco países y, como observadores, el de Panamá, el Primer Ministro de Belice y el Vicepresidente de la República Dominicana.<sup>85</sup>

México se incorpora como observador al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) a partir de enero de 2001, con el propósito de fortalecer los lazos comerciales, jurídicos y legislativos con Centroamérica, a pesar de lo cuestionado que se encuentra dicho parlamento en cuanto a sus funciones y operatividad.

Las prioridades de México se encuentran alrededor de los intereses comerciales, por lo que no es gratis su acercamiento a la institucionalidad regional (incluyendo al Sistema de Integración Centroamericana, SICA) y la propuesta de programas de cooperación en diferentes áreas prioritarias.

La iniciativa de integración centroamericana parte del convencimiento de que los Estados de la región, de forma aislada, corrían el riesgo de quedar marginados de la dinámica de la economía internacional, caracterizada por la liberalización comercial y

---

<sup>85</sup> "Declaración de Nicaragua", en *Reporte Político. Panorama Centroamericano*, sección documentos, año XXVIII, núm. 130, septiembre 1997, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. pp. 1-2.

la integración de bloques regionales. Por esta razón, se comienzan a firmar una serie de tratados de libre comercio de Centroamérica con México y viceversa.

### **2.3.1 Tratado de libre comercio México-Costa Rica**

El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, suscrito el 5 de abril de 1994, entró en vigor el 1 de enero de 1995. Siendo los objetivos de dicho tratado los siguientes:

- a) Estimular la expansión y diversificación del comercio.
- b) Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y de servicios.
- c) Promover condiciones de competencia leal en el comercio.
- d) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión.
- e) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual.
- f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las Partes, así como en el ámbito regional y multilateral, encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.
- g) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.<sup>86</sup>

En los primeros ocho años desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) las exportaciones de México a Costa Rica sumaron 344 millones de dólares, 2 por ciento más que en 2001; la importaciones mexicanas de ese país sumaron 416 millones de dólares, 126 por ciento a las registradas en 2001 y el intercambio de bienes se ha multiplicado por cinco al sumar 760 millones de dólares en 2002. Registrando un crecimiento promedio anual de 25 por ciento, el más alto entre nuestros socios comerciales con los que tenemos tratados de libre comercio en ese

---

<sup>86</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación, 21 de junio de 1994.

período. Entre 1994-2000 Costa Rica fue el principal inversionista centroamericano en México con 9.2 millones de dólares.<sup>87</sup>

Uno de los efectos negativos en el caso de Costa Rica se observa en la crisis de la pequeña industria que se ha visto sometida a una presión muy fuerte, por lo que una parte de ella ha quedado fuera del mercado. En realidad como ha ocurrido en la relación comercial México-Estados Unidos, las grandes empresas son las beneficiarias directas de estos acuerdos; para constatar esto, sólo basta ver la lista de las principales empresas instaladas en tierra “tica” que exportan a México, donde destacan, dentro de las 10 más importantes, las transnacionales como Intel, Nestlé y la firma Merck.<sup>88</sup>

### **2.3.2 Tratado de libre comercio México-Nicaragua**

El Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua firmado en Managua, Nicaragua, por los presidentes Ernesto Zedillo, de México, y Arnoldo Alemán Lacayo, de Nicaragua, el 18 de diciembre de 1997, entró en vigor el 1º de julio de 1998. Dada la estructura económica de ese país centroamericano, México debió otorgarle condiciones preferenciales, por lo menos en lo que respecta al sector primario. Sin embargo, encontramos algunas concesiones en alimentos como carne, leche y otros productos lácteos, así como legumbres y hortalizas. La puesta en marcha del TLC no ha favorecido a Nicaragua, pues no ha logrado incrementar significativamente sus exportaciones a México. En los primeros cuatro años de haber entrado en operación, el comercio bilateral ha aumentado 66 por ciento. Las exportaciones entre México y Nicaragua sumaron 91 millones de dólares, 1 por ciento menos que en el 2001; las importaciones mexicanas de Nicaragua fueron de 27 millones de dólares, 14 por ciento menos que en 2001, lo cual muestra que el factor de asimetría juega un papel relevante en el crecimiento de la brecha de desigualdad entre ambos países.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) y Daniel Villafuerte Solís, “La globalización en el sur de México y Centroamérica”, en *Memoria*, agosto de 2002, núm. 162, pp. 20-21.

<sup>88</sup> Daniel Villafuerte Solís. *Op. cit.* p. 23.

<sup>89</sup> Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Departamento de Integración y Programas Regionales. Banco Interamericano de Desarrollo. [www.iadb.org/intal/detalles-instrumentos](http://www.iadb.org/intal/detalles-instrumentos)

### **2.3.3 Tratado de libre comercio México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras)**

Se firmó el 29 de junio de 2000 y entró en vigor el 15 de marzo de 2001, para México, El Salvador y Guatemala, mientras que para Honduras dicha entrada inició el 1º de junio de 2001. Las negociaciones de este Tratado de Libre Comercio tardaron seis años. Esto obedeció en gran parte a la desconfianza de los centroamericanos, quienes temían por México; y una vez firmado encontró resistencia por parte de los diputados de izquierda y de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) de Centroamérica. El argumento básico fue que el pacto no estaba lo suficientemente difundido y por consiguiente no ofrecía garantía de favorecer a la pequeña y mediana empresa.

En lo que respecta al grupo de países que conforman el Triángulo del Norte, en general, el resultado no favoreció a los países centroamericanos. En la lista de objetivos del tratado, no hay una sola referencia a los problemas fundamentales que padece la región: migración, protección al trabajo y medio ambiente. Por el contrario, destacan: promover condiciones de libre competencia dentro de la zona de libre comercio; eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre los territorios de las partes; aumentar las oportunidades de inversión; proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de las partes.<sup>90</sup>

Los países firmantes de este tratado acuerdan con México la formación de una zona de libre comercio. Se suscribe un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Técnica en Materia Comercial que incluyó un plan de actividades, donde México prestaría asistencia técnica para ampliar y fortalecer el comercio exterior y reforzar las relaciones comerciales y de inversión entre sus integrantes. Para el mes de febrero de 2002, México y Guatemala negociaron un nuevo Memorándum de Cooperación Técnica.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Daniel Villafuerte Solís, *Op. cit. pp. 20ss.*

<sup>91</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tratados de Libre Comercio de México en la SNCI. México, [www.secofi.snci.gob.mx](http://www.secofi.snci.gob.mx)

### **2.3.4 Tratado de libre comercio México-Panamá**

Las pláticas para concretar un TLC arrancaron en noviembre de 1996, durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (México) y Ernesto Pérez Balladares (Panamá). Para 1999, se habían realizado 16 rondas de negociaciones. El documento base propuesto por México está basado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que pretendía lograr la apertura en inversión, propiedad intelectual, servicios y comercio de bienes.

El 15 de junio de 2001, cuando fue presentado el Plan Puebla-Panamá, las partes acordaron reactivar dichas negociaciones.

México exporta a Panamá medicinas, automóviles y diversos bienes de consumo no duraderos o finales. Mientras que de Panamá importamos productos químicos, textiles y circuitos para aparatos eléctricos. Para 2000, México fue el sexto país proveedor de bienes hacia Panamá.<sup>92</sup>

En el período del presidente Vicente Fox y de la presidenta Mireya Moscoso, las negociaciones de este TLC intentaban fortalecer la estrategia de integración con Centroamérica.

La integración con los países centroamericanos mediante este tipo de acuerdos comerciales preferenciales se enmarcaban en la estrategia para acercar las regiones vinculadas al PPP.<sup>93</sup>

## **2.4 Los compromisos de Vicente Fox Quesada con Centroamérica**

La región de Centroamérica constituye una punta de lanza de la política exterior, lo cual se hace patente al constatar que del 10 al 13 de septiembre de 2000, el presidente electo Vicente Fox Quesada adelantó una gira por cinco países de esta

---

<sup>92</sup> Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX) del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) de Panamá [www.vicomex.gob.pa/negocia.html](http://www.vicomex.gob.pa/negocia.html)

<sup>93</sup> Rebeca Céspedes. "Detalla Panamá TLC con México", en *Reforma*, jueves 17 de enero de 2002. p. 4A.

región: Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. Los temas centrales de la gira, liderados por el presidente mexicano electo fueron: liberalización comercial, el respeto a los derechos humanos, la migración, el combate al narcotráfico y el petróleo.

La importancia de la visita de Vicente Fox Quesada a Centroamérica se inscribe en el marco de una coyuntura especial, en la que las expectativas respecto del cambio del poder político en México y sus consecuencias en el aspecto económico tienen mayor relevancia para la región, a la luz de la firma del Tratado de Libre Comercio suscrito por México y los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).<sup>94</sup> En consecuencia, el interés por definir relaciones más estrechas tiene mayor importancia para los países del Istmo.

La gira de Fox por Centroamérica tuvo características sin precedentes. Fue la primera vez que funcionarios priístas acompañaron al presidente electo en una gira internacional; asistieron los gobernadores de Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Puebla y un representante del gobierno de Veracruz. También asistió una delegación de representantes del sector exportador, de cadenas alimenticias y manufactureras, con fines relacionados con los contactos de expansión económica y comercial.

Como presidente electo, Vicente Fox buscó estimular las relaciones comerciales y económicas mediante acercamientos con el sector empresarial centroamericano. En sus encuentros con la cúpula empresarial de los cinco países del Istmo, Fox se comprometió a fomentar la estabilidad política y económica, impulsar los acuerdos comerciales, facilitar la tecnología y promover más inversión de empresas mexicanas en Centroamérica; de igual forma, reconoció la importancia de los proyectos conjuntos de infraestructura y asistencia para el sector financiero.

Todo indica que la intención principal de Fox en su gira por Centroamérica fue promover la integración económica, evaluar la susceptibilidad de los países del Istmo respecto de algunos de los temas de interés común y proponer un modelo de desarrollo regional mediante la instrumentación del Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá. Asimismo, se comprometió a abrir las fronteras a largo plazo.

---

<sup>94</sup> Véase *supra* apartado 2.3.3

A continuación se listan los temas y compromisos a los que se refirió el presidente electo, Vicente Fox Quesada, en la región Centroamericana:

### **COMPROMISOS CON CENTROAMÉRICA**

<b>TEMA</b>	<b>COMPROMISO</b>
<b>Narcotráfico</b>	Promover a nivel multilateral el combate al crimen organizado.
<b>Migración</b>	Establecer albergues y crear instancias que garanticen el respeto a los derechos humanos de los migrantes.
<b>Derechos Humanos</b>	Fortalecer el Sistema Interamericano en la materia.
<b>Petróleo</b>	Aprovechar los precios elevados para crear fondos de desarrollo.
<b>Plan Puebla-Panamá</b>	Crear una zona de desarrollo regional con proyectos comunes.
<b>Aspectos fronterizos</b>	Agilizar los trámites en las aduanas.
<b>Financiamiento</b>	Buscar fondos en la banca internacional e impulsar el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
<b>Libre Comercio</b>	Aprovechar los acuerdos existentes.

Dentro de las principales acciones que el gobierno mexicano impulsaría en Centroamérica se destacan:

Crear una zona de desarrollo regional desde Puebla hasta Panamá.

- ❑ Impulsar los tratados comerciales y promover un mayor intercambio comercial.
- ❑ Facilitar la asistencia técnica y financiera.

- Asegurar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores centroamericanos.
- Apoyar las alianzas estratégicas empresariales.
- Mejorar la infraestructura de carreteras y puertos, así como consolidar el proyecto de un gasoducto.<sup>95</sup>

## 2.5 México y Centroamérica hacia la integración

Las guerras en Centroamérica contribuyeron al deterioro de la infraestructura, a la desarticulación de la producción, al incremento de la pobreza y de la marginación social. El legado de la crisis económica de la década de los ochenta abarcó a todos los países, por lo cual la problemática económica y social ha ocupado un lugar central en un nuevo ambiente regional.

La dimensión del problema se evidencia con algunos indicadores:

- Durante la década de 1980, la economía centroamericana retrocedió en términos *per cápita* casi 17%, lo cual significa más del doble de la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) en América Latina y el Caribe;
- El producto real por habitante a finales de ese decenio era similar al de quince años atrás;
- El comercio inter-centroamericano se redujo a la mitad también en esa década;
- La deuda externa regional pasó de 9,843 mdd en 1981 a más de 20,000 mdd en 1989;
- El número de refugiados y desplazados internos por la guerra sumaron más de dos millones de personas, casi el 9% de la población de toda la región;
- Para 1985, la población que se encontraba por debajo del nivel de pobreza representaba el 65% de los centroamericanos.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Luis Enrique González y Carlos Ajanel Soberanis "Fox habla de zona de desarrollo económico" en *Siglo XXI*, 12 de septiembre de 2000. Guatemala, p. 4.

Además, durante la crisis de la llamada “década perdida”, la región incrementó sustancialmente su dependencia del financiamiento y de la cooperación.

En Centroamérica, encontramos procesos políticos muy distintos que responden a las particularidades de cada sistema político. Por un lado, Costa Rica se diferencia del resto de los países de la región por ser el único con una democracia consolidada. En Nicaragua se ha reestructurado el régimen político construido por el Frente Sandinista de Liberación Nacional. En El Salvador y Guatemala sectores de derecha han logrado mantener la hegemonía. En Honduras los dos partidos tradicionales continúan su alternancia en el poder.

Belize y Panamá, países ubicados en ambos extremos del Istmo centroamericano, tienen desarrollos históricos diferentes al resto de los países de la región. El primero, antigua colonia británica que se independizó hasta 1981, tiene más similitudes con el Caribe anglófono. En Panamá, que se independizó de Colombia en 1903 con la construcción del canal, se implantó un peculiar modelo de desarrollo denominado “transitista” debido a que se basaba en las actividades vinculadas al tránsito de bienes y capitales.

Los cinco países, cuyo modelo de desarrollo se basó en la producción agraria y en la industrial, con distintos niveles en cada uno de ellos, emprendieron un proceso de integración en la década de los sesenta, propiciado por sus similitudes históricas, políticas, económicas, culturales y sociales.

La nueva iniciativa integracionista incluye a Belize, considerado como una puerta de entrada al Caribe para ampliar, tal vez en un futuro, hacia esa región este proceso, y a Panamá, contemplado ahora un socio natural por los lazos geográficos existentes, con lo cual se amplía la alianza estratégica de la región para responder a la apertura comercial mundial.

México, como se ha señalado en este capítulo, ha intensificado su participación política y económica en la región centroamericana desde la década de los ochenta. Se involucró en los procesos de pacificación y logró establecer mecanismos de cooperación y participación al insertarse con la zona Mesoamericana. Así también,

---

<sup>96</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1989. pp. 4-6.

promovió una estrategia integracionista que le permitió asumir un rol más activo dentro de la política exterior. De esta manera, el papel que México ha desempeñado responde, por un lado, a la necesidad de reactivar económicamente la zona Sur-Sureste del país con Centroamérica y, por el otro, al interés que suscita la región en los ámbitos económico y político. Sin embargo, y a pesar de sus intentos, los esfuerzos para integrar la región aún dejan mucho que desear, aunado a los innumerables problemas que representa la articulación de políticas económicas que orienten la participación conjunta de los países involucrados.

Por ello, Centroamérica no puede mantenerse al margen de las economías mundiales ni continuar su política aislacionista derivada de los conflictos bélicos y la inestabilidad política, porque eso le ha traído como consecuencia un deterioro social, económico y político.

Si los tratados se perfilan como un instrumento que busca el crecimiento del comercio de acuerdo con la dirección que marcan los organismos multilaterales y las reglas del mercado, sin reparar en los efectos sobre los sectores de la población más vulnerables y que indudablemente se verán afectados con las medidas que los gobiernos respectivos tomarán para lograr los objetivos del libre comercio, eso debe cambiar una vez que los países centroamericanos, junto con México, articulen un tipo de integración justa y equitativa, apelando a las dificultades sociales y económicas de los involucrados en el proceso, utilizando los tratados comerciales únicamente como puentes para el desarrollo sostenible de la región.

México ha incrementado de manera sustancial la cooperación económica con los países centroamericano; sin embargo, "...Las grandes asimetrías entre México y Centroamérica son abismales: mientras México y Estados Unidos realizaron intercambios globales por 251 mil 937 mdd en 2000, el comercio entre nuestro país y la región centroamericana alcanzó 1,557.7 mdd en ese mismo año, es decir, menos del 0.6% en relación con los primeros".<sup>97</sup> Probablemente, este hecho representa un enorme riesgo para las incipientes economías centroamericanas, pero también puede convertirse en un intento por mejorar las condiciones que subsisten en la región. El camino hacia la integración puede tornarse difícil y a largo plazo.

---

<sup>97</sup> Daniel Villafuerte Solís. *Op. cit.*, 2002. p. 21.

El futuro para la región centroamericana es bastante incierto toda vez que su dependencia ante Estados Unidos es mayor, de tal forma que frente a cualquier cambio en la economía de aquel país los efectos sobre las pequeñas economías del Istmo son devastadores: en la caso de El Salvador, cuyas principales fuentes de divisas son las maquiladoras y las remesas que envían los salvadoreños residentes en los Estados Unidos, no puede tener certeza en su proceso de desarrollo. Lo mismo ocurre en el caso de Honduras que, aunque depende en menor medida de estas dos fuentes de divisas, la tendencia se inclina hacia esta situación. (Véase Anexo 2).

## **CAPÍTULO 3. EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ**

## CAPÍTULO 3. EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ

En este capítulo describiremos la perspectiva oficial del Plan Puebla-Panamá (PPP), incluyendo el presupuesto e inversión iniciales, así como sus alcances y límites. Haremos un análisis de la resistencia que ha surgido a partir de la presentación del Plan y, por último, analizaremos los posibles escenarios en la región.

### 3.1 Perspectiva oficial del Plan Puebla-Panamá

De acuerdo con los documentos oficiales del Plan Puebla-Panamá (PPP), es una iniciativa que busca integrar nueve estados del Sur de México –Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán- y los siete países centroamericanos -Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá-, cuyo objetivo general “es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida en la región Sur Sureste de México y los países de Centroamérica”, con una población de alrededor de 64 millones de personas.<sup>98</sup>

Siendo presidente electo Vicente Fox, en septiembre de 2000, realizó una gira por los países de Centroamérica y ahí anunció su ambicioso plan de desarrollo y lo formalizó el 30 de noviembre del mismo año, un día antes de su toma de protesta como presidente de México. El 5 de junio de 2001, fueron creados, por Vicente Fox, la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá y su Consejo Consultivo, cuyo objeto será “impulsar el desarrollo integral de la región Sur-Sureste del país; así como fomentar y promover la participación de los países de Centroamérica e instrumentar acciones conjuntas que contribuyan al desarrollo integral de la región”.<sup>99</sup>

En San Salvador, El Salvador, el 15 de junio de 2001, en el contexto de la *V Cumbre Extraordinaria* de Jefes de Estado y de Gobierno del *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla* fue dado a conocer oficialmente el PPP por el entonces presidente Vicente Fox (2000-2006) y los mandatarios de Centroamérica; buscando

---

<sup>98</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo, 2001a. p. 189.

<sup>99</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación, 5 de junio de 2001.

integrar un bloque entre los nueve estados del Sur-sureste mexicano y los siete países centroamericanos y fue presentado como un plan de desarrollo regional.

Los antecedentes del Plan los encontramos en un diagnóstico básico acerca de la región, elaborado por Santiago Levy, que fue encargado por la administración de Ernesto Zedillo como la idea de un megaproyecto transísmico.

Las grandes líneas de la estrategia del PPP fueron presentadas a los medios de comunicación el 12 de marzo de 2001 en la Ciudad de México en la residencia oficial de los Pinos, donde la Coordinación General de dicho Plan asumió el compromiso de trabajar en ocho objetivos para poder “alcanzar su meta fundamental de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región Sur-sureste de México y Centroamérica”.<sup>100</sup> Cabe mencionar que fue presentado un día después de la llegada de la Marcha Zapatista a la Ciudad de México y la nota quedó relegada a las últimas páginas de los periódicos nacionales, mientras que la atención se centró en la marcha.

En un primer momento, el proyecto del Plan Puebla-Panamá constó de seis grandes apartados: 1) Presentación; 2) Visión; 3) Misión; 4) Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; 5) Objetivos; y 6) Estrategias.<sup>101</sup>

El organigrama quedó de la siguiente manera: Cumbre de Presidentes en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla donde se crea una comisión ejecutiva de la que dependerán un Grupo Técnico Interinstitucional y un Programa de Consulta y Divulgación.

A través del diagnóstico llamado Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODAS) se analizó la situación general de la región, incluyendo las oportunidades y debilidades de los países centroamericanos del proyecto.

*Fortalezas.* Se contemplan los siguientes aspectos: la población, la mano de obra abundante, la posición geográfica privilegiada, los acuerdos de libre comercio, las posibilidades de financiamiento de proyectos a través de la banca de desarrollo, los recursos naturales abundantes en la región, las cualidades para el turismo ecológico y cultural, los avances en materia de integración de infraestructura eléctrica y de

---

<sup>100</sup> *El Universal*. “Inicia PPP con una inversión de 430 mdd”. México, 13 de marzo de 2001, en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

<sup>101</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo, 2001a.

transporte de México con Centroamérica, la existencia de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz con vocación para enlazar los mercados de Estados Unidos, Asia y Europa, entre otras.

*Oportunidades.* Considerando: La población, el interés de los países de la región en intensificar sus lazos de cooperación e incrementar el nivel de integración regional, la posibilidad de incrementar el comercio exterior, la riqueza biológica, etc.

Se visualiza la participación de la mujer en los mercados laborales, la posibilidad de captar grandes flujos de inversión extranjera directa, el turismo, la riqueza biológica, la posibilidad de elevar los rendimientos agrícolas y el abasto de energéticos a Centroamérica.

*Debilidades.* Atraso económico y social, fuertes desigualdades entre pobres y ricos con altos índices de marginación, emigración de la población, dispersión de la población, índices de escolaridad bajos, baja capacidad financiera local, infraestructura de transporte escasa, mano de obra no capacitada, debilidad y dependencia tecnológica del exterior, vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y ante fenómenos políticos.

*Amenazas.* Desigualdad creciente entre pobres y ricos en el interior de la región con el consecuente incremento de tensión social, creciente dependencia tecnológica de la región, los desastres naturales (huracanes, temblores, etcétera), creciente competencia entre los países emergentes y menos desarrollados por captar inversiones extranjeras, reubicación de plantas industriales transnacionales hacia países con costos demasiado bajos de mano de obra, por mencionar algunas.<sup>102</sup>

En el diagnóstico oficial se elaboraron objetivos específicos que obligarían al mejoramiento de las condiciones actuales de la región. Estos objetivos se derivan de un propósito general que es, según el mismo proyecto, mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.

Así, el “objetivo global se ha desagregado, en el caso del *Capítulo México* del Plan (región Sur Sureste) en ocho objetivos primarios. El logro de éstos tendría como consecuencia el del objetivo global. Éstos son: (1) Elevar el nivel de desarrollo humano

---

<sup>102</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo, 2001a. pp. 177-181. Juan Manuel Venegas y Roberto Garduño. Fortalezas, Oportunidades y Amenazas en el PPP. *La Jornada*, 17 de abril de 2001.

y social de la población; (2) Lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo; (3) Lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región; (4) Aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas que ofrece la región; (5) Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados en la región; (6) Conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente; (7) Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región Sur Sureste de México y los países de Centroamérica; (8) Modernizar y fortalecer las instituciones en la región”.<sup>103</sup>

Para realizar el cumplimiento de los ocho objetivos se identificaron ocho *Iniciativas Mesoamericanas*, divididas en dos grandes estrategias, así como sus proyectos y los países responsables:

Plan Puebla-Panamá: eje de desarrollo humano y su entorno.

1. *Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano (IMDH)*, país responsable, México. “*Objetivo*: reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos”.<sup>104</sup> Destacan los siguientes componentes: Componentes de Educación y Cultura 2 proyectos, 5.31 millones de dólares; Componente de Salud 5 proyectos, 373.90 millones de dólares; Otros Componentes (Alimentación y Nutrición, Empleo, Actividades Productivas, etcétera) 4 proyectos, 221.71 millones de dólares.<sup>105</sup>
2. *Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable (IMDS)*, país responsable, Nicaragua. “*Objetivo*: promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental”.<sup>106</sup> Componente Ambiental 17 proyectos con 83.59 millones de dólares y el componente de Desarrollo Agropecuario y Rural 8 proyectos con 238.4 millones de dólares.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base*. México, Marzo, 2001a. p. 189.

<sup>104</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Plan Puebla-Panamá Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos*. San Salvador, El Salvador, junio 15 de 2001. p. 5.

<sup>105</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

<sup>106</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 5.

<sup>107</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

3. *Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales (IMPMDN)*, país responsable, Panamá. “Objetivo: promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de la gestión de riesgo en los proyecto de todos los sectores”.<sup>108</sup> Se impulsaron 5 proyectos con un presupuesto de 27.30 millones de dólares.<sup>109</sup>

Plan Puebla-Panamá: eje de desarrollo económico y competitividad

4. *Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo*, país responsable, Belice. “Objetivo: 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”.<sup>110</sup> Se contemplaron 6 proyectos con un presupuesto de 3.197 millones de dólares.<sup>111</sup>
5. *Iniciativa Mesoamericana de Facilitación Comercial y Aumento de la Competitividad*, país responsable, Honduras. “Objetivo: 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”.<sup>112</sup> Contempla 9 proyectos de impacto regional con un presupuesto de 27.38 millones de dólares.<sup>113</sup>
6. *Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones*, país responsable, El Salvador. “Objetivo: desarrollar la infraestructura de interconexión informática de la región”.<sup>114</sup> Se incorporaron 8 proyectos para asegurar la cobertura social con un presupuesto de 21.5 millones de dólares.<sup>115</sup>

---

<sup>108</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 6.

<sup>109</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

<sup>110</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 6.

<sup>111</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

<sup>112</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 6.

<sup>113</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

<sup>114</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 6.

<sup>115</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

7. *Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética*, país responsable, Guatemala. “*Objetivo*: unificar e interconectar los mercados eléctricos con miras a promover un aumento de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad”.<sup>116</sup> Los proyectos contemplados son 14, entre los que destacan el uso de biocombustibles, la promoción de energías renovables y la electrificación rural, destacando el papel de México en materia de asistencia técnica, con un presupuesto de 897.41 millones de dólares.<sup>117</sup>
8. *Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial*, país responsable, Costa Rica. “*Objetivo*: promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte”.<sup>118</sup> Esta iniciativa es una de las de mayor avance y consta de 21 proyectos de carácter integral y diverso con un presupuesto de 6,148.80 millones de dólares.<sup>119</sup>

La Inversión Total es de: 8,049.4 millones de dólares (cifra redondeada para marzo de 2007).

Para junio de 2002, en la reunión de presidentes realizada en México, se habla de la incorporación de una novena propuesta:

Cada una de las *Iniciativas Mesoamericanas* sería acompañada, según lo acordado, por una estrategia de divulgación y difusión de la que se harían cargo los estados y países involucrados.

En el documento final se incluyó la idea de crear la Oficina Conjunta de Asuntos Consulares de los Países Centroamericanos en México y que tendrá como sede la ciudad de Veracruz. Esta nueva figura diplomática quedaría definida en septiembre de 2002, con la participación de los jefes de misión diplomática de las naciones del Istmo acreditados en nuestro país. Sería una oficina conjunta de asuntos consulares de los países centroamericanos. Asimismo, se incluyó un compromiso de protección a los migrantes centroamericanos que cruzan el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos.

---

<sup>116</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 6.

<sup>117</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

<sup>118</sup> Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. *Op. cit.* p. 6.

<sup>119</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

Las pretensiones del PPP son:

-*A corto plazo*: que la relación de México con Centroamérica se desarrolle poniendo énfasis en la humanización de las condiciones para migrantes, patrullando la frontera (sureña) con respeto a los derechos humanos.

-*A mediano plazo*: promover y abarcar la integración de carreteras, sistemas de electricidad, ductos de petróleo y gas, telecomunicaciones, puertos, modernización de cruces de frontera y alineamiento de reglamentación.

-*A largo plazo*: el proceso del Puebla-Panamá es el espejo de lo que México busca en una relación profunda con sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, incluyendo el tránsito libre de trabajadores.<sup>120</sup>

La última etapa del proyecto apuntaría directamente a las pretensiones del país dentro de su política exterior, subrayando el carácter activo de esta política para profundizar las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos. A pesar de que la orientación de esa política sea expresamente económica, a través del comercio mundial, no hay que perder de vista la movilidad y motivación de la propia política exterior de México que se ha ido transformando a la par de los cambios en el mundo, quizá reflejo de las exigencias globales, quizá por el desarrollo mismo de la política interna.

En términos generales, estas iniciativas pretenden abrir para la región centroamericana un corredor de desarrollo económico social basado en una política de desarrollo productivo que impulse el potencial industrial, turístico, agrícola y comercial del Sureste mexicano con la región centroamericana, cuyo principal promotor sería el sector privado. El sector público, por su parte, asumiría el papel de incentivar la inversión dentro de la región. Para la puesta en marcha de este Plan, la región debe contar con una infraestructura adecuada, por lo que la inversión en transporte, comunicaciones, carreteras, energía y desarrollo territorial es de vital importancia.

El PPP también contempla el aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio que México tiene con Costa Rica, Nicaragua, el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y otro que se negocia con Panamá. El PPP podría permitir la creación de la infraestructura física y humana para que los tratados de libre comercio

---

<sup>120</sup> Lucy Conger. "México: mirada hacia el sur", en *América Economía*, núm. 199, 28 de diciembre de 2000. pp. 36-37.

que tiene México en la zona puedan ser aprovechados en su totalidad por los involucrados.

De esta manera, son varios los objetivos que pretende México en el Plan Puebla-Panamá, los cuales se agrupan tanto en el ámbito externo como en el interno. Así, desde el escenario internacional, el PPP tiene como objetivo crear una zona de intercambio y colaboración entre nueve estados de México y los siete países centroamericanos y consolidar a México como el país de enlace entre el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y los países Centroamérica. **Nuevamente se manifiesta el papel activo de la política exterior mexicana hacia Centroamérica, entendiéndolo al PPP como una estrategia de la misma.** En el ámbito interno, el PPP constituye un instrumento de rearticulación nacional al pretender cerrar la brecha que existe entre las comunidades pertenecientes a las dos grandes áreas geográficas del país (Norte-Centro vs Sur-Sureste).<sup>121</sup>

Para Vicente Fox, el papel de México sería convertirse en “puente entre Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, que también está en evolución y profundización”.<sup>122</sup> Un ejemplo más evidente del nuevo papel de la política exterior queda de manifiesto en la inclusión de la Cláusula Democrática (como una línea estratégica del PPP), en la cual los jefes de Estado firmantes se comprometieron a adoptar la Carta Democrática Internacional que aprobó la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En junio de 2002, se estableció que cualquier alteración o ruptura del orden democrático en alguno de los países del PPP constituiría un obstáculo para su participación en el *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*. Dicha Cláusula se incluyó para lograr que la zona se mantuviera alejada de regímenes autoritarios o dictaduras y excluya del PPP a aquella nación que se separe de las prácticas democráticas. Sin embargo, habrá que recordar que México hasta hace pocos años se opuso a todo acuerdo que entrañaba el juicio externo sobre asuntos internos, como es este de la Cláusula Democrática. Aquí, la hipótesis es que la administración de Vicente Fox modificó en la práctica algunos de

---

<sup>121</sup> La premisa es abatir la desigualdad regional. Sin embargo, se puede pensar que en el fondo el objetivo del proyecto es el combate al narcotráfico y a la migración, problemas comunes de Estados Unidos y México y temas de seguridad para ambos países.

<sup>122</sup> Roberto Garduño y Juan Manuel Venegas. “Estamos del mismo lado que el EZLN: Fox”, en *La Jornada*, 13 de marzo de 2001. pp. 16-17.

los principios que regían la tradicional política exterior, aunque de hecho, sigue manteniendo esos principios establecidos en la Constitución.

### **3.1.1 Presupuesto e inversión**

En el momento de dar a conocer el PPP, 15 de junio de 2001 en El Salvador, no contaba con un presupuesto definido. Se pretendía que el Plan fuera financiado por la Banca Internacional y por las Naciones Europeas que apoyan proyectos de infraestructura para revitalizar las economías centroamericanas. Al respecto, algunos organismos internacionales como la Unión Europea, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (Japan International Cooperation Agency JICA), el Banco de Cooperación Internacional de Japón (Japan Bank for International Cooperation JBIC), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y la Agencia de Ayuda Danesa al Desarrollo Internacional expresaron su interés, pero solamente con un tipo de ayuda técnica para hacer realizable el proyecto.

Los presidentes centroamericanos y gobernadores del Sur-Sureste del país acordaron crear una comisión que, encabezada por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, ofreciera buscar los mecanismos de financiamiento para echar a andar los programas que doten a la zona de infraestructura física -carreteras, aeropuertos, puertos y líneas ferroviarias-. El objetivo de la comisión era elaborar un diagnóstico, análisis y conclusión financieras sobre los proyectos comprendidos en el Plan.

A esta comisión se sumarían los secretarios o ministros de Hacienda de los ocho países involucrados, así como los secretarios de Finanzas de los estados mexicanos.

A continuación se enlistan los criterios propuestos para la aprobación de proyectos:

1. Que abarquen a toda la región.
2. Que promuevan la interacción y el desarrollo.
3. Que sean de corto plazo.
4. Que promuevan la participación del sector privado.

5. Que apoyen las estrategias de prevención de desastres naturales.
6. Que respeten la diversidad étnica.
7. Que promuevan la participación social.
8. Que contribuyan a preservar los recursos naturales.

Según el proyecto del PPP, se tenía previsto que aportaran recursos financieros tres fuentes: la iniciativa privada de cada nación, los gobiernos federales y estatales de la región y la banca de desarrollo (como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco del Caribe y el Banco de Comercio Exterior).<sup>123</sup>

Héctor Dada Sánchez, comisionado de El Salvador, señaló que “si bien los gobiernos van a presupuestar en su erario nacional los proyectos, es imposible pensar que los recursos gubernamentales puedan ser el eje principal. Ninguno de nuestros países tiene la capacidad financiera de desarrollar por sí solo la infraestructura necesaria”.<sup>124</sup>

Se preveía que los recursos podían provenir de diversas fuentes como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, en el informe presentado por la Comisión de Financiamiento del PPP y el Banco de Desarrollo Interamericano incluyen sólo un monto para las *Iniciativas Mesoamericanas* con un porcentaje definido, pero sin mencionar las fuentes de financiamiento de tales recursos. Ese monto se contempló aproximadamente en 4 mil 17 millones de dólares.<sup>125</sup>

El programa de inversión contemplaba, para el caso particular de México, con la participación del Grupo Intersecretarial de Gran Estrategia (GIGE), que fuera apoyado por cuatro subgrupos de trabajo. Estos son: 1) Una “Casa de Proyectos” (que agrupa a las Secretarías de Hacienda, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación, Marina, Defensa y Energía y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática); 2) Desarrollo Económico y Políticas Fiscales (Secretarías de Economía, Hacienda, Turismo, el Banco de Comercio Exterior y Nacional Financiera); 3) Impacto Socio-económico y Ambiental (Secretarías de

---

<sup>123</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

<sup>124</sup> Ernesto Núñez. “Requiere el PPP dls. 4 mil millones”, en *Reforma*, 29 de septiembre de 2001. 2 A.

<sup>125</sup> Véase *Infra*.

Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud, Educación, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática); y 4) El grupo que estudiaría todo lo relacionado con México-Centroamérica (Secretarías Relaciones Exteriores, Medio Ambiente y Recurso Naturales, Economía y Gobernación).<sup>126</sup> Pero, no existía ningún informe acerca de cómo funcionarían estos cuatro subgrupos y cómo trabajarían en la realización de los proyectos.

Ahora bien, los recursos requeridos para cada una de las ocho *Iniciativas Mesoamericanas* son los siguientes:

1. <i>Desarrollo Humano</i>	31 millones 500 mil dólares
2. <i>Desarrollo Sustentable</i>	16 millones 500 mil dólares
3. <i>Prevención y Mitigación de Desastres</i>	27 millones de dólares
4. <i>Turismo</i>	51 millones 700 mil dólares
5. <i>Facilitación de Intercambio Comercial</i>	23 millones 500 mil dólares
6. <i>Telecomunicaciones</i>	1 millón 200 mil dólares
7. <i>Interconexión Energética</i>	445 millones 700 mil dólares
6. <i>Integración Vial</i>	3 mil 420 millones 600 mil dólares
<b>Total</b>	<b>4 mil 17 millones 700 mil dólares</b>

*Fuente:* Presidencia de la República y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. *Informe de Avances y Perspectivas*. México, Junio de 2002. p. 15.

Esta información significa que sólo se tenían calculados los recursos requeridos, pero eso no significaba que se dispusiera de tales recursos financieros.

El presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, hizo ver que el financiamiento no es un factor limitante de la puesta en marcha y ejecución de los grandes objetivos del PPP, sino la capacidad de endeudamiento de los países y la decisión de hacerlo. Por esta razón, a pesar de que existe un ofrecimiento de varios

<sup>126</sup> En *El Universal*, "Tendrá ¿candado? el Plan Puebla Panamá", 8 de marzo de 2001. p. 11.

organismos internacionales, los gobiernos de los países centroamericanos no han aceptado estos recursos debido a que implicaría un endeudamiento mayor del cual no pueden hacerse responsables.

### 3.1.2 Alcances y límites del Plan Puebla-Panamá

De las ocho *Iniciativas Mesoamericanas*, acordadas en la reunión de El Salvador el 15 de junio de 2001, se asignaron trabajos específicos para cada uno de los países que contempla el Plan. Cada *Iniciativa* corresponde a uno de los objetivos primarios planteados en el Plan.<sup>127</sup> Sin embargo, la forma de cómo se asignaron dichas *Iniciativas* no estaba especificada en ningún documento, por lo cual se desconocían las razones por las cuales se asignó a cada país una *Iniciativa* en particular.

Cada *Iniciativa Mesoamericana* tendría que cubrir los retos trazados a corto y mediano plazo para crear las condiciones necesarias en la consolidación de un mercado centroamericano que conectara el desarrollo de esta zona con Norteamérica. En este sentido la tarea principal de México, en cuanto a la *Iniciativa* de Desarrollo Humano, era “elevar la calidad de vida de la población vulnerable mediante el acceso a los servicios sociales básicos tales como salud eficiente y de calidad, acceso a la educación básica a la mayor parte de la población, capacitación laboral que contribuya a elevar sus ingresos a través de mejores empleos evitando así los elevados flujos migratorios al interior y exterior”.<sup>128</sup> Esto habría de lograrse a través de los siguientes proyectos: “1. Programa regional de Salud; 2. Comisión de Acreditación y Promoción de Proyectos Educativos; 3. Capacitación para el trabajo; 4. Manejo integrado de recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas; 5. Mejorar los niveles de participación de las comunidades indígenas y afrocaribeñas en el desarrollo local; y 6. Sistema de información estadística sobre migración”.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Véase *Supra* apartado 3.1

<sup>128</sup> Gobierno de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. *Plan Puebla-Panamá: por un desarrollo equilibrado y socialmente incluyente*. México, s/f. p. 11.

<sup>129</sup> *Loc. cit.*

Los logros alcanzados en este ámbito por México, según el *Informe Ejecutivo de la Coordinación General del PPP* fueron los siguientes: En educación, para noviembre de 2001, “los ministros y secretarios de Educación de la región acordaron la creación de la Comisión de Acreditación de Proyectos Educativos”. En ella se esbozaron los siguientes objetivos: “incrementar los niveles de capacitación de nuestros docentes; la introducción de tecnologías educativas para poblaciones de escasos recursos, la reforma curricular para reforzar la enseñanza de materias básicas, el fortalecimiento de la educación técnica y profesional a un sistema de acreditación de enseñanza superior”.<sup>130</sup> Ahora bien, el proyecto educativo dentro del marco del PPP fue insertado en el programa para empresarios “Adopta una comunidad”. El gobierno mexicano comprometió a empresarios millonarios mexicanos, residentes en Estados Unidos, con ese programa “para apoyar 250 micro regiones de alta marginación y migración”, el programa se basó en la idea de llevar a esas regiones diversas iniciativas de desarrollo y, para hacerlo, reunieron algo más de 300 millones de pesos.

Entre los acuerdos está un programa denominado “Ya”, mediante el cual se abrirían las puertas de instituciones mexicanas para que los estudiantes centroamericanos realizaran prácticas profesionales.<sup>131</sup> Por otro lado, en febrero de 2002, el director del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), Ramón de la Peña, informó de un plan de “Plazas comunitarias”, que se supone que serían el eje de un plan de alfabetización, sobre todo en el corredor mexicano del PPP y que se extenderían por Estados Unidos para que los migrantes estudiaran y al mismo tiempo pudieran conectarse con sus familias. El proyecto era “crear una escuela, donde los métodos están dirigidos a que la gente aprenda de la educación presencial, satelital y por medio de computadora”.<sup>132</sup>

En materia de salud se logró definir un acuerdo para mejorar los sistemas regionales de vigilancia epidemiológica de respuestas frente a riesgos sanitarios comunes, implementar estrategias para el programa del VIH/sida, el control y prevención de la

---

<sup>130</sup> Gobierno de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. *Informe Ejecutivo*. Mayo 2003. p. 3.

<sup>131</sup> Ernesto Núñez. “Niega Fox que el PPP sea idea imperialista”, en *Reforma*, 17 de junio de 2001. 12 A.

<sup>132</sup> Alejandro Álvarez Béjar, “México en el siglo XXI ¿hacia una comunidad de Norteamérica?”, en *Memoria*, agosto de 2002, núm. 162. p. 10.

tuberculosis y de enfermedades transmitidas por vectores como la malaria y el dengue.<sup>133</sup>

En general, la situación de esta *Iniciativa* de Desarrollo Humano se encontraba así: **En proceso**, el programa regional de salud y el sistema de información estadística sobre migración; **en memorando firmado**, el proyecto de la comisión de acreditación y promoción de proyectos educativos; y **replantear a la iniciativa de desarrollo sustentable**, el proyecto de manejo de recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas.<sup>134</sup> Consideramos que falta mucho más trabajo para obtener resultados reales *a corto plazo* y llegar a las metas trazadas en un inicio por el Plan Puebla-Panamá.

Es posible pensar que la principal dificultad, que subyace en la *Iniciativa* de Desarrollo Humano, la representa el tema migratorio dadas las consecuencias económicas y políticas derivadas del tema. Ante esa situación, es necesario que el gobierno mexicano y los gobiernos de los siete países involucrados manejen una propuesta integral incluyente que permita elaborar una política adecuada a las circunstancias y necesidades de la región, anticipando los efectos que el fenómeno migratorio representa.

En cuanto a las otras *Iniciativas*, se ha logrado la firma de algunos acuerdos de entendimiento tales como: la interconexión energética México-Guatemala, la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), el desarrollo de circuitos turísticos integrales en donde se contemplan los proyectos de la Organización Mundo Maya, desarrollo del primer Sistema de Transmisión Regional (el cual ya está firmado y es uno de los proyectos que tiene crédito de origen español), línea Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) y corredores prioritarios de integración vial: 9, 034 kilómetros.<sup>135</sup>

Uno de los problemas más importantes que enfrenta el PPP no es solamente la falta de recursos, sino también la inexistencia de una política participativa que incluya, en diversos foros de discusión, a los diferentes actores sociales y políticos de los países

---

<sup>133</sup> Gobierno de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. *Informe Ejecutivo*. Mayo 2003. pp. 2-3.

<sup>134</sup> *Ibid.*, pp. 1-6

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp. 2-6.

que integran el Plan. Además, desde su presentación hasta principios de 2003, se desconocían los mecanismos a través de los cuales funcionaría. El Plan ha transformado sus prioridades y ha replanteado las necesidades del proyecto inicial, por lo cual es preciso hacer notar que el PPP permanece en una fase de “replanteamiento” y reorientación. Éste podría considerarse como uno de los tantos límites a los cuales se enfrenta la iniciativa general del Plan, aunado a los propios límites que se derivan de su compleja estructura y radio de acción. Sin embargo, y pese a todos los problemas que enfrenta hoy el Plan, es importante destacar lo que hemos mencionado en esta tesis: que el Plan Puebla Panamá estaba diseñado como una estrategia de la política exterior de Vicente Fox. Una estrategia que pretendía integrar a México con Centroamérica a través de una iniciativa de carácter económico y que respondió a las múltiples exigencias que surgieron de las desigualdades de desarrollo entre el Norte y el Sur del país.

### **3.2 Resistencia al Plan Puebla-Panamá**

Durante la reunión en El Salvador, en junio de 2001, se definieron las ya mencionadas ocho *Iniciativas Mesoamericanas* que contemplaron los temas de *Desarrollo Humano* (México); *Desarrollo Sustentable* (Nicaragua) entre otros. A pesar de ello, ni Desarrollo Humano ni Desarrollo Sustentable contemplaron foros de discusión participativos, donde se pudieran recoger las demandas y la visión de las comunidades involucradas. Lo único cierto es que en la *Iniciativa* de Desarrollo Humano se consideró un Programa Regional de Salud donde se capacitaría a las comunidades campesinas, indígenas y afrocaribeñas para el manejo de recursos naturales; pero en ningún momento se habló de cómo sería la participación de dichas comunidades en otros aspectos de relevancia como la migración y la educación. Tampoco hubo consultas con otros actores civiles, y con las mismas comunidades por las que pasarían las primeras obras. La información se concentró en los comisionados presidenciales de los siete países centroamericanos que se integrarían a los nueve estados mexicanos del Sur-Sureste en el PPP.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Velia Jaramillo, “Plan Puebla Panamá: La resistencia”, en *Proceso*, núm. 1326, 31 de marzo de 2002. pp. 46-47.

Las preocupaciones que surgieron a partir de la presentación del Plan no se hicieron esperar, sobre todo por los riesgos sociales y económicos a los que se enfrentaría un proyecto con la magnitud del área que abarca. En varios foros de discusión alternos (como los de Tapachula y el Petén, en 2001, el Foro Xelajú de la ciudad de Quetzaltenango a finales de noviembre de 2001, entre otros) a los oficiales, con relación al proyecto del PPP, la denuncia siempre ha sido la misma: la falta de instancias sociales para la consulta de los diversos actores. También se han expresado severas críticas acerca de los temas de relevancia mundial, temas que tienen que ver con la ecología y el medio ambiente, la integración indígena al desarrollo de una región económica tan vasta, la migración y el desempleo, la educación y la tecnología, entre otros muchos temas.<sup>137</sup>

La resistencia al PPP tiene que ver con el temor de que el Plan incremente la explotación de los recursos naturales de la región, genere obras de infraestructura que afecten el medio ambiente, abra las puertas al saqueo de los recursos genéticos, al capital extranjero y, en general, limite el control de los pueblos indígenas sobre el territorio en que viven.

Ese temor generalizado entre la sociedad y las comunidades ha generado una resistencia hacia todo el Plan, pero al mismo tiempo también ha alertado a las autoridades federales sobre los problemas que pueden derivarse de una propuesta a la cual le hace falta el diálogo permanente con las partes involucradas, así como un trabajo más vinculado con las necesidades económicas y de desarrollo de cada comunidad, esto para no mantener al margen a los posibles beneficiarios del proyecto a mediano y largo plazo.

En el caso específico de México, el Sur-Sureste de México es una fuente de conflictos políticos y sociales. Entre los enfrentamientos más sobresalientes de la región destacan la anulación de las elecciones en Tabasco (octubre de 2000), la discrepancia entre el Congreso de Yucatán y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal sobre el Consejo Electoral del Estado (febrero de 2001), el conflicto político en Chiapas, que no ha podido solucionarse desde 1994, el grave índice de marginación, desempleo y corrupción, el bajo nivel de escolaridad y los insuficientes servicios de agua, drenaje y luz. Un hecho que no debe dejarse de lado en todo análisis sobre la región es que el

---

<sup>137</sup> *Loc. cit.*

Sur-Sureste mexicano no conforma una región homogénea, como podría pensarse. Así, el común denominador en la región es la fractura del consenso político y los enfrentamientos enconados, aunado a los rasgos anteriormente mencionados de bajo nivel de desarrollo económico y social que también se registran en Centroamérica.

Por otra parte, creemos que el desarrollo del programa económico y social Puebla-Panamá juega un papel nodal dentro de la política de seguridad nacional de Estados Unidos y México, principalmente en materia de migración. El proyecto de militarización estadounidense de la frontera entre México y Guatemala no es casual, ni tampoco los intentos por promover el desarrollo económico de la región. “Cada año cruzan la frontera 300 mil indocumentados y se estima que en Estados Unidos hay 35 millones de hispanos, 20 millones de ellos de nacionalidad mexicana. Es decir, uno de cada seis mexicanos vive en Estados Unidos y envían en conjunto un promedio de ocho mil millones de dólares cada año en remesas para el país que se usa principalmente para el pago de la deuda externa”.<sup>138</sup> Como se observa, México y Centroamérica comparten la condición de expulsores de fuerza de trabajo y generan más de la mitad del total de migrantes indocumentados en Estados Unidos. Esto representa un problema importante para todo proyecto de desarrollo social y económico en la región, lo cual también significa que México necesita más que un “sistema de información estadístico sobre migración” para resolver el problema de los flujos migratorios a Estados Unidos.

En relación con las consideraciones ambientales, el investigador Gabriel Quadri aseguró que la falta de un proyecto integral de desarrollo ambiental pone en peligro la realización del PPP, considera que “será inviable si no se construye a partir de una sólida base de planeación ambiental, de consulta pública y de cabildeo con los diferentes actores políticos”, afirmó que si bien dentro del PPP está considerado el tema ambiental de manera general, se carece de los fundamentos de planeación y de regulación para darle viabilidad al proyecto.<sup>139</sup> Con esas consideraciones, el PPP tendría que realizar monitoreos y diagnósticos de evaluación que tengan como objetivo la explotación responsable de los recursos naturales sin impactar los ecosistemas y el

---

<sup>138</sup> Mónica Pérez Velázquez. “El Plan Puebla-Panamá, de seguridad nacional”, en [www.mileniodiario.com.mx](http://www.mileniodiario.com.mx), 21 de febrero de 2001.

<sup>139</sup> Rafael Pinzón, “Advierten que PPP puede ser inviable”, en *Reforma*, 23 de julio de 2001. p. 8A.

hábitat de la región, y con ello evitar también la explotación indiscriminada de flora y fauna por parte de las compañías trasnacionales, tal como ha sucedido en otras regiones del país y del mundo en general.

La percepción que tenemos respecto a este asunto es que la economía global y el comercio mundial buscan apropiarse de la materia viva y de la riqueza genética de los ahora empobrecidos territorios del Tercer Mundo. Allí se encuentra alrededor del 50 por ciento de todas las especies de plantas y animales conocidos. Sólo hay que recordar que entre 1985 y 1987 la Patent and Trademark Office (PTO) declaró legal patentar todas aquellas formas de vida vegetal y animal creadas o modificadas por métodos biotecnológicos en laboratorio. La protección mediante diferentes formas de propiedad intelectual de los recursos genéticos y biológicos, tal como se encuentran en la naturaleza, ha generado que se acuñe el término de *biopiratería*,<sup>140</sup> que consiste en registrar en la oficina de patentes de los países desarrollados cualquier especie para ellos desconocida, reclamarla como una forma de vida nueva creada en laboratorio y apropiarse así del medio de sustento y reproducción de muchos habitantes del mundo.<sup>141</sup> Carlos Fazio considera que una parte oculta del PPP es permitir la biopiratería de multinacionales y fundaciones como Du Pont, Pulsar, Monsanto, Novartis y Diversa.<sup>142</sup>

A pesar de las críticas realizadas al PPP, no existe una contrapropuesta o trabajos alternos al Plan, en este sentido sólo la Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC) hizo públicas, en una carta abierta, las consideraciones que sugieren tener en cuenta para implementar el PPP y que a continuación se reproducen:

- a) “Que las estrategias de desarrollo que se pretendan implementar en la región se fundamenten en amplios procesos sociales y participativos, y que sus beneficios lleguen a las más de 63 millones de personas que habitan en la región PPP;
- b) Que la columna vertebral de los planes de desarrollo sean la superación de la vulnerabilidad social y ambiental en que está sumida la región Mesoamericana. El comercio tan sólo debe ser un instrumento para reducir la vulnerabilidad y no un fin en sí mismo;

---

<sup>140</sup> Entendida como la apropiación de empresas trasnacionales de los recursos genéticos y sus conocimientos, para su privatización y obtención de lucro.

<sup>141</sup> José Luis Lezama, “Biopiratería”, en *Reforma*, 12 de agosto de 2001. 26A.

<sup>142</sup> Carlos Fazio. “El Plan Puebla-Panamá, intervencionismo de E.U.”, en *La Jornada*, 19 de marzo de 2001. p. 12.

- c) Una apertura de los presidentes de México y Centroamérica al diálogo y consulta efectiva a la sociedad civil representativa de múltiples actores, que serán afectados por las iniciativas de desarrollo;
- d) El sometimiento de las iniciativas de desarrollo que se impulsen, a procesos de auditoria social;
- e) Información precisa, transparente y verificable de las estrategias, iniciativas y proyectos que pretendan implementar en la región;
- f) Mantener los conceptos de transformación social dictados por el grupo consultivo de Estocolmo, en mayo de 1999”.<sup>143</sup>

### 3.3 Posibles escenarios en la región

Como ya hemos visto, el Plan Puebla-Panamá es un programa que pretende integrar la región centroamericana para desarrollar y promover el potencial de la misma, “este ambicioso programa gubernamental fortalece los aspectos sociales, ambientales y en general el desarrollo sustentable de la zona, en otras palabras es un nuevo esquema de desarrollo que responde a las necesidades de una región empobrecida a pesar de contar con grandes riquezas naturales”.<sup>144</sup> Oficialmente, a través del Plan es posible activar una importante región económica que aún no ha sido desarrollada, ya sea por la falta de infraestructura y financiamiento o por la falta de políticas integrales que pudieran ayudarla a crecer adecuadamente. Sin embargo, y pese a las intenciones del Plan, no podemos dejar de hacer notar que en el ámbito político y social hasta el momento no se han articulado, y mucho menos instaurado, las directrices bajo las cuales es posible la realización del proyecto. Hasta ahora, sólo se han presentado las *Iniciativas Mesoamericanas* que integran los objetivos de desarrollo para la región; se ha presentado un cálculo sobre los recursos financieros que se requieren para cada iniciativa y las posibles fuentes de financiamiento, toda vez que los gobiernos acepten

---

<sup>143</sup> Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC), Carta Abierta, en [www.analitica.com](http://www.analitica.com), 21 de junio de 2001, Periódico Venezolano.

<sup>144</sup> Lourdes Sánchez Mendoza. “La política exterior de México hacia Centroamérica: el Plan Puebla-Panamá”, p. 239, en Dávila, Consuelo y Cuellar, Rubén. (Coordinadores). *Retos y desafíos de política exterior de México*. México, Plaza y Valdés, en prensa.

los préstamos ofrecidos –punto en el que no hay acuerdo por las consecuencias que trae consigo el endeudamiento-.

Esto nos hace pensar que, en un primer momento, el gobierno de Vicente Fox sólo contempló el aspecto económico del Plan, considerando la relevancia que tiene este aspecto en la realización del mismo.

Bajo esta perspectiva, el Plan tiene instrumentados ciertos mecanismos a partir de los cuales puede ponerse en marcha el proyecto. Pero el aspecto social, sobre todo el concerniente a los mecanismos de consulta e instrumentación del proyecto a través de los diferentes foros de discusión y de participación alternos, aún no han logrado concretarse.

Esto es preocupante porque los diversos actores políticos y sociales ya han reaccionado ante el PPP y las controversias de ahí generadas nos pueden dar una idea de las dificultades que presenta no sólo en el ámbito nacional, sino también en el ámbito regional.

En varios foros de discusión, los pueblos mayas han manifestado la preocupación que representa el PPP para sus comunidades; han criticado la propuesta por considerarla excluyente, poco confiable y neoliberal. Sin embargo, no han propuesto un proyecto alternativo para la incorporación de sus comunidades en el nuevo orden que se suscita en el mundo.

Si bien es cierto que el PPP no ha logrado articular una política de consensos y consulta, por su parte los diversos actores tampoco han propuesto una solución al problema que señalan como inviable.

Como ya habíamos considerado en otro momento, quizá el PPP no responda a todas las emergencias de desarrollo que necesita Centroamérica, pero esta propuesta puede (a largo plazo) integrar una zona que carece de desarrollo económico y social. Los alcances o retrocesos serán responsabilidad de los mecanismos instaurados por los diferentes gobiernos y sectores involucrados para el cumplimiento de las metas, los desafíos y los objetivos. Estos mecanismos tendrán que elaborar las estrategias pertinentes que eviten la confrontación de los intereses en juego de todos los participantes beneficiados y perjudicados.

Es importante considerar la realidad de Centroamérica y la del Sur-Sureste de México, que ya hemos descrito, porque no basta con un análisis estadístico de la región, sino

que hay que identificar los riesgos y problemas derivados de la marginación social, el analfabetismo, el bajo nivel de escolaridad, la desigualdad, la migración, la explotación de recursos y la falta de políticas democráticas incluyentes en cada país que integra la región. Sólo a través de esto podrá garantizarse la viabilidad del PPP.

Así, creemos que los retos a los que se enfrenta el PPP son respetar a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en la zona; respetar la riqueza ambiental y ecológica que todavía existe en esa franja del continente; convencer a la sociedad de la relevancia de la propuesta, para ganar su simpatía; conseguir importantes recursos financieros que se hagan sentir en la región; precisar la instrumentación de una política de industrialización que reactive las economías regionales y haga de México un país con una industria desarrollada. Sólo de esa manera se logrará mejorar, en parte, la condición de pobreza que permea en las comunidades involucradas.

Lo que no se debe dejar de lado en estos territorios son tres aspectos significativos: 1) la biodiversidad; 2) los recursos energéticos; y 3) la posición geográfica.

Por otro lado, es evidente que el Plan Puebla-Panamá se encuentra en la actualidad en una fase de “replanteamiento”, lo cual puede favorecer a las instituciones gubernamentales para reorientar los trabajos hacia una mayor participación de la sociedad y las comunidades involucradas. Así también, permitirá reevaluar las prioridades y los alcances del proyecto sin olvidar que el principal objetivo es “elevar la calidad de vida de los cerca de 64 millones de personas” que habitan esta región del planeta y elevar con equidad y justicia las condiciones generales de vida, respetando los derechos humanos y ambientales.

Finalmente, el PPP es un claro ejemplo en el cambio de la política exterior mexicana, a partir del sexenio de Vicente Fox, como ya se había expresado en otro momento. Un cambio en la forma de vincular las preocupaciones nacionales (sobre todo en el aspecto de la integración económica del Sur-Sureste con el Centro y Norte del país), con las internacionales, teniendo como motor las relaciones económicas y de intercambio comercial. México ha respondido a las circunstancias políticas y económicas que se han desarrollado en los últimos años, por lo cual es importante reconocer también que esos cambios circunstanciales han dado a México un papel activo en Latinoamérica, tanto en lo político o como en lo económico.

# **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Durante los últimos 30 años, la política exterior mexicana hacia Centroamérica ha experimentado cambios significativos que permiten suponer que existe una actitud diferente hacia la región, con una visión más activa y abierta en materia de integración con nuestros vecinos del Sur.

Lo anterior puede constatarse por: la firma e implementación de Acuerdos, Tratados y Mecanismos, como el Acuerdo de San José en materia petrolera; diversas acciones políticas encaminadas a la resolución pacífica de los conflictos bélicos que se desarrollaron principalmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, promoviendo una serie de iniciativas para lograr la paz en la región centroamericana; los mecanismos de Tuxtla, orientados a la promoción de la vinculación económica y política, atendiendo los problemas de seguridad regional; el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte (TLCTNM), que proporciona bases para intensificar el intercambio de bienes y servicios, fortalecer los lazos históricos y culturales, expandir el comercio regional, con el propósito de apoyar la generación de empleo y el proceso de desarrollo económico y social de toda la región; y, más recientemente, el Plan Puebla-Panamá, que representa una iniciativa novedosa en el terreno de la integración económica regional, ya que uno de los Estados participantes (México) no lo hace de manera integral, sino que sólo participa con una región específica de la República Mexicana y responde a la necesidad de integrar la región centroamericana con México.

Este proyecto (PPP) puede ubicarse como regionalista al pretender fortalecer los intercambios económicos, políticos y sociales previos y podría catalogarse como un modelo de cooperación regional interestatal; sin embargo, habría que acotar que el camino integracionista ha sido lento, con numerosos obstáculos y limitado a que se otorguen preferencias arancelarias recíprocas en una zona de libre comercio.

Es evidente la conclusión de que el Plan Puebla-Panamá fue una estrategia de la política exterior de Vicente Fox, en tanto que pretendía profundizar un proceso de integración con Centroamérica. Pero no existe una visión clara y lo

suficientemente detallada, desde el punto de vista estratégico, para hacer del Plan Puebla-Panamá un instrumento de integración comercial plena en el corto y el mediano plazos. Sin embargo, se podría esperar que esta integración se diera a largo plazo, con una estrategia definida de desarrollo de otros aspectos comunes en la región, como son las tradiciones culturales, étnicas y sociales que se deriven de la posible integración comercial.

Finalmente, es importante señalar que el éxito que pueda alcanzar el PPP está condicionado a que se consideren dentro de la estrategia las condiciones por las que la región atraviesa: una problemática de violencia social y delincuencia, además de que los indicadores económicos hacen referencia a una creciente desigualdad económica y social. Así, la profusión de actores políticos involucrados convierte al PPP en una fuente de posibilidades y conflictos, que podrían escalar desde el ámbito local hasta el internacional, en caso de que en el proceso de integración no se consideren estas condiciones atinentes a la región.

Las relaciones entre México y Centroamérica han estado permeadas por los distintos acontecimientos históricos y sociopolíticos acaecidos en la región. En el siglo XIX, por la expansión del movimiento independentista, lo cual propició la emancipación política de los países centroamericanos, como consecuencia del Plan de Iguala, de los Tratados de Córdoba y, de forma general, puede afirmarse que las relaciones de México con Centroamérica fueron escasas e intermitentes durante ese siglo.

Durante el siglo XX, particularmente como resultado de la Décima Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (1954), México manifestó su apoyo a la región. Los primeros esfuerzos oficiales para estimular el intercambio comercial y las relaciones de México con Centroamérica, se originaron en la década de los años sesenta, época en la que México intensificó el proceso de integración y, por ende, las relaciones económicas y los vínculos de cooperación con los países de la región. Asimismo, se logró la firma de Convenios de Cooperación Técnica y Científica y de acuerdos de intercambio cultural y se suscribieron un número considerable de convenios bilaterales en materia cultural, comercial y de intercambio tecnológico. El

acercamiento de México con Centroamérica constituía una estrategia que tenía como finalidad ganar nuevos espacios que funcionaran como una alternativa a la actitud hegemónica de Estados Unidos y a contrarrestar, en parte, su influencia y su peso en la región.

La crisis económica que sufrió México en 1976 y la agudización de la crisis centroamericana marcaron nuevos derroteros en la política exterior mexicana hacia Centroamérica. La bonanza petrolera permitió a México intensificar los programas de cooperación con los países centroamericanos en materia de alimentos, telecomunicaciones, pesca, minería, comercialización de productos básicos e intercambio cultural. En ese periodo, México manifestó su apoyo político a los opositores de la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua; suscribió, junto con Francia, la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador, la cual reconocía al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FFMLN) como una fuerza política representativa para negociar; otorgó más atención a los problemas internos de Centroamérica y consideró prioritaria la seguridad nacional al sentir que se cernía una amenaza en el territorio nacional debido a los conflictos bélicos de la región.

La cooperación con Centroamérica en la década de los ochenta se concretó con el Acuerdo de San José, cuya finalidad era abastecer de petróleo a los países Centroamericanos y del Caribe; adicionalmente, se instauraron programas de asistencia económica, incluyendo programas de investigación conjunta. El fin último de ese fortalecimiento de las relaciones con Centroamérica era frenar las causas del conflicto centroamericano y reducir la presencia hegemónica estadounidense en la región, así como lograr la pacificación de Centroamérica mediante el inicio de una campaña de distensión, que se concretó con los esfuerzos diplomáticos del Grupo Contadora para lograr la firma de un acuerdo de paz y con ello garantizar la seguridad regional. Se creó también, una serie de instancias para apoyar el desarrollo de la región, como el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). En general, las acciones estuvieron determinadas por la voluntad política del gobierno mexicano de desempeñar un papel más activo que le permitiera mantener y ampliar su influencia geopolítica.

En la década de los noventa, la estrategia desarrollada por el gobierno de México consistió en impulsar los procesos de desarrollo regionales para mejorar las condiciones de vida de su población, crear mercados y así contribuir a la estabilidad en la región. Se creó el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) con el propósito de avanzar en la integración económica gradual entre ellos y coordinar esfuerzos en la cooperación con Centroamérica y el Caribe. México continuó fortaleciendo la vinculación económica y política, atendiendo los problemas de seguridad regional, mediante la creación del Mecanismo de Tuxtla; de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA); de la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y la generación de diversos Acuerdos Comerciales con países centroamericanos.

En este punto se identificaron varios factores que condicionaron la política exterior mexicana hacia Centroamérica; los geográficos, los políticos, los económicos y los sociales. No sólo las consideraciones geopolíticas o de seguridad nacional han tenido un peso decisivo en la definición de la política exterior hacia Centroamérica, sino también el peligro de la propagación de epidemias, plagas, contaminación y otros problemas. Otros aspectos que condicionaron las relaciones con Centroamérica fueron: la injerencia extranjera en la zona, la militarización de la región y las confrontaciones políticas violentas, los refugiados y los migrantes.

En virtud de que en la región habita un número importante de comunidades indígenas en condiciones de pobreza, se propician flujos migratorios de un país a otro, provocados por las carencias económicas de los países que no logran recuperarse de los daños económicos producidos por los conflictos bélicos. Esto ha repercutido, de manera significativa, en sectores poblacionales conformados por indígenas, desempleados, campesinos, jornaleros, mujeres y niños y, por ende, el eje de nuestra vinculación con Centroamérica ha sido el fenómeno migratorio.

Otra de las iniciativas para Centroamérica, liderada por el gobierno mexicano, fue la creación del Grupo Contadora (Costa Rica, México, Panamá y Venezuela)

cuya dinámica giró alrededor de sustituir el trato bilateral por un enfoque multilateral. El Acta de Contadora para la paz de Centroamérica contenía compromisos en los siguientes aspectos: asuntos políticos, derechos humanos, seguridad, limitación de maniobras militares, reducción de armamentos y efectivos militares, eliminación de bases, asesores y efectivos militares extranjeros, control del tráfico de armas y prohibición para el apoyo a fuerzas irregulares o promoción de terrorismo, sabotaje y subversión. También se incluían compromisos en materia económico-social. En los Acuerdos de Esquipulas destacaban propósitos como la promoción de medidas de reconciliación interna, la democratización, elecciones libres y cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.

Otro hito en las relaciones con Centroamérica lo constituyó el Acuerdo de Cooperación que tuvo por objeto contribuir al fortalecimiento de la relación entre México y los países centroamericanos, a través del apoyo al desarrollo económico y social de la región. En el ámbito comercial, además de la ampliación de los Acuerdos de Alcance Parcial, por medio de los cuales se conceden preferencias unilaterales a los países centroamericanos, se financian, a través del Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), estudios para promover la oferta exportable de Centroamérica a nuestro país.

El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla institucionalizó la voluntad política de contribuir al desarrollo de Centroamérica, creando un mecanismo interinstitucional: la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. Los acuerdos a los que se llegaron en las reuniones hacían referencia a: la promoción de la inversión mediante la movilización de capital en proyectos de infraestructura y desarrollo industrial, comercial y de servicios; el establecimiento de instrumentos de promoción a proyectos de co-inversión y de intercambio de información de licitaciones públicas; el establecimiento de una zona de libre comercio; la integración vial, interconexión de los servicios de telecomunicaciones, interconexión eléctrica y de un gasoducto regional; la democracia representativa, respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales, a las instituciones democráticas y al Estado de Derecho; la realización de negociaciones bilaterales que incorporen las economías locales a la dinámica global y bajo la concepción del libre comercio; la humanización del

fenómeno migratorio; la identificación de ámbitos político, económico, social, ambiental, cultural y de cooperación; y el impulso y promoción del Plan Puebla-Panamá.

Los tratados comerciales de libre comercio en la zona han incluido negociaciones bilaterales con cada país. Con la finalidad de avanzar en la integración de la región, se ha creado el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y se han coordinado más de veinte organizaciones regionales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría para la Integración Social. También se propuso la constitución de la Unión Centroamericana, estableciendo como fundamentos que Centroamérica es una comunidad política, económica, social y cultural, así como el avance extraordinario en la acción integracionista. Asimismo, México se incorporó como observador al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y se han hecho explícitas las prioridades de México alrededor de los intereses comerciales, la integración económica y la propuesta de un modelo de desarrollo regional, mediante la instrumentación del Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá.

Como se puede constatar, México ha intensificado su participación política y económica en la región centroamericana desde la década de los ochenta. Se involucró en los procesos de pacificación y logró establecer mecanismos de cooperación y participación al insertarse con la zona Mesoamericana. Así también, promovió una estrategia integracionista que le permitió asumir un rol más activo dentro de la política exterior. De esta manera, el papel que México ha desempeñado responde, por un lado, a la necesidad de reactivar económicamente la zona Sur-Sureste del país con Centroamérica y, por el otro, al interés que suscita la región en los ámbitos económico y político. Sin embargo, y a pesar de sus intentos, los esfuerzos para integrar la región aún dejan mucho que desear, aunado a los innumerables problemas que representa la articulación de políticas económicas que orienten la participación conjunta de los países involucrados.

Los cambios de la política exterior mexicana (de los últimos 30 años) han tenido como resultado una participación más activa y abierta en el ámbito internacional,

respondiendo a la nueva geopolítica mundial, en la que el regionalismo y la integración marcan la pauta de las relaciones económicas, políticas y sociales. En este sentido, México ha desarrollado una serie de estrategias que le han permitido integrarse a los diferentes procesos regionales. En las últimas tres décadas, se han generado cambios importantes que orientan la participación de la nación en los procesos de integración, ya sea a través de acuerdos políticos y de cooperación, tratados comerciales o económicos, pensando en el desarrollo de oportunidades para la economía nacional.

Considerando que la política exterior de México debe responder a la política interior, el Plan Puebla-Panamá busca el desarrollo del Sur-Sureste de México, a través de un proyecto con Centroamérica que, en teoría, permitiría el crecimiento equilibrado y sustentable de la región mesoamericana en su conjunto.

En este sentido, la iniciativa del PPP es una propuesta novedosa porque responde a una necesidad interna de desarrollo del Sur-Sureste de México, que coincide con la imperiosa necesidad de Centroamérica de buscar nuevos espacios de financiamiento para su desarrollo. También es novedosa porque no se identifica con los modelos clásicos de integración económica existentes hasta ahora; dado que no es un mercado común (MERCOSUR) ni un acuerdo de libre comercio (TLCAN), pero tampoco es una Unión Económica plena (UE), sino que se identifica más con **un modelo de cooperación regional interestatal**, entre 7 Estados centroamericanos y una región de México, con una franca visión económica que busca, en primera instancia, el desarrollo de una infraestructura comercial y en un segundo momento, la instauración de los mecanismos jurídicos, políticos y sociales.

Bajo la consideración de Kenichi Ohmae,<sup>145</sup> el PPP puede percibirse como una propuesta de integración regional donde los Estados-Nación son reemplazados por Estados-Región, por la participación que éstos tienen en el desarrollo de la economía mundial. Los Estados-Región son los que permiten entrar a la economía global, para lo cual se requiere de una infraestructura en transportes, comunicaciones, así como un amplio y atractivo mercado. Éste sería concebido como el principal aspecto que tendría que cubrir el PPP.

Por ello es que sostenemos que el Plan Puebla-Panamá es una iniciativa de cohesión

---

<sup>145</sup> Kenichi Ohmae. *El fin del Estado-nación*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997

regional, donde se involucran tanto la cooperación regional (modelo de cooperación regional interestatal) como la integración económica regional.

Por otra parte, estaría la consideración de que el PPP no contemplaba, en un primer momento, los mecanismos a través de los cuales la sociedad civil y los diferentes actores políticos manifestarían su participación en el proceso. A pesar de que se contempla una serie de iniciativas que involucran la participación de los sectores sociales, se desconoce por completo cómo habrían de funcionar cada una de ellas. Ahora bien, los diferentes actores políticos y sociales, tanto de México como de Centroamérica, han manifestado que el Plan responde a la tendencia global del neoliberalismo a crear zonas de libre comercio donde se excluye la participación de los sectores sociales. También han hecho notar la dificultad y la carencia de un proyecto que evalúe los costos ambientales y políticos que representa el Plan.

De acuerdo con lo anterior y considerando las declaraciones, en su momento, del ex-presidente mexicano Vicente Fox, el Plan parece querer aplicar un modelo de integración económica similar al del TLCAN –más enfocado a la mera liberación del comercio- en lugar de un esquema como el de la Unión Europea, que busca una integración que incluye otros rubros políticos y de seguridad.

Como se vio en el capítulo tres, en varios foros de discusión alternos a los oficiales, los pueblos Mayas manifestaron la preocupación que representa la iniciativa del PPP para sus comunidades, al considerar que la propuesta es excluyente y poco confiable; sin embargo, no presentaron una propuesta alternativa diferente al Plan.

Es evidente que la evaluación de los opositores al Plan, no contempla la posibilidad de crear instancias alternas que permitan el desarrollo de la región Sur-Sureste del país y Centroamérica; pero ello, no significa que la postura de este estudio considere, en su totalidad, la validez del proyecto Puebla-Panamá. Creemos que el PPP tendría que pasar por estudios más profundos acerca de cómo incidiría en la vida cotidiana de las comunidades afectadas, involucrando e incluyendo la participación de aquellos sectores de la sociedad que representan una considerable mayoría en la región, tal es el caso del pueblo Maya (y otros

grupos indígenas) asentados en la zona Sur-Sureste de México, en Guatemala y Honduras.

Otros aspectos que no pueden dejar de verse son las asimetrías entre México y Centroamérica, ya que mientras México y Estados Unidos realizaron intercambios globales por 251 mil 937 mdd en el año 2000, el comercio entre nuestro país y la región centroamericana alcanzó 1,557.7 mdd, es decir, menos del 0.6% en relación con los primeros. Además de que la economía mexicana es 20 veces mayor que la centroamericana y los productos que se destacan por su importancia y que generan las economías centroamericanas han sido excluidos de los tratados de esa región con México, como se hizo notar en el capítulo dos de esta tesis. En este sentido, el proceso de integración se complica para Centroamérica por carecer de economías fuertes, infraestructura y financiamiento de políticas internas de desarrollo. Pero, al mismo tiempo, parece ser la salida más viable de esta región para integrarse a la economía mundial.

Probablemente estos hechos representan un enorme riesgo para las incipientes economías centroamericanas, pero también puede convertirse en un intento por mejorar las precarias condiciones que persisten en la región. El camino hacia la integración puede tornarse difícil y muy a largo plazo, mientras no exista otra posibilidad de desarrollo interno.

Por otra parte, el futuro para la región centroamericana es bastante sombrío, toda vez que su dependencia ante Estados Unidos es mayor, de tal forma que frente a cualquier cambio en la economía de aquel país, los efectos sobre las pequeñas economías del Istmo son devastadores: en el caso de El Salvador, en donde las principales fuentes de divisas son las maquiladoras y las remesas que envían los salvadoreños residentes en aquel país, no se puede tener certeza en su proceso de desarrollo. Lo mismo ocurre en el caso de Honduras que, aunque depende en menor medida de estas dos fuentes de divisas, la tendencia se inclina hacia esta situación. Sin embargo, Centroamérica no puede mantenerse al margen de las economías mundiales ni continuar su política aislacionista derivada de los conflictos bélicos y la inestabilidad política, porque eso le ha traído como consecuencia un deterioro social, económico y político.

Finalmente, aún está pendiente la discusión y evaluación de los problemas jurídicos y políticos más sobresalientes en toda integración económica con Centroamérica: la migración y la seguridad. En el *Documento Base* del Plan, no se especifican las estrategias bajo las cuales se regularían los flujos migratorios de la zona ni tampoco las políticas de seguridad internacional para evitar conflictos derivados de la migración, el crimen organizado y el tráfico ilegal de armas. La única mención que hace al respecto la iniciativa del Plan Puebla-Panamá tiene que ver con las instituciones a cargo del aspecto migratorio. Para ello, se han convocado al Instituto Nacional de Migración (INM), a la Procuraduría General de la República (PGR) y a la Policía Federal Preventiva (PFP) para que sean los organismos encargados de resolver los problemas derivados de la migración. Sobre este hecho, es necesario que se elabore con mayor precisión un programa que garantice el desarrollo de la frontera, con estricto apego al derecho internacional y a los derechos humanos, creando un instituto alternativo al de Migración; en pocas palabras, una institución social que vigile y evalúe los procedimientos de la PGR, de la PFP y del mismo INM. De otra manera, los riesgos a los que se enfrentaría el país traerían graves consecuencias políticas, como en el caso de la frontera Norte con Estados Unidos, donde la frontera se ha militarizado de tal manera que lo que vemos a diario es la persistente violación de los derechos humanos de los migrantes.

Cabe señalar que la propuesta del Plan Puebla-Panamá tendrá que contemplar un proyecto alternativo para el desarrollo de la región Sur-Sureste del país, porque de no concretarse la iniciativa del Plan, el rezago económico y social del Sur se postergaría nuevamente. Quizá esto represente uno de los riesgos más grandes para la política interna y al mismo tiempo para la zona que está en juego.

Para octubre de 2006, siendo candidato electo Felipe Calderón, en su primera gira por Centroamérica, anunció que “reviviría” el PPP. “Dijo entonces que el desarrollo regional requiere de un ‘plan coherente y de largo plazo’ que impulse ‘proyectos vitales’ en materia de energía e infraestructura”.<sup>146</sup>

Los días 9 y 10 de abril de 2007, se llevó a cabo la reunión del *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla* en la ciudad de Campeche, México. Allí estuvieron presentes

---

<sup>146</sup> Carlos Fazio. “Felipe Calderón oxigena al PPP”. *La Jornada*, 9 de abril de 2007. p. 17.

los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá, así como el primer ministro de Belice y el vicepresidente de Nicaragua, que integran el PPP. El presidente de México, Felipe Calderón, dio la bienvenida al gobierno de Colombia –representado por su presidente Álvaro Uribe- para integrarse de manera formal a este mecanismo. Refrendó su compromiso con la integración de América Latina y el Caribe, así como con darle viabilidad al proyecto. También anunció la reducción de 230 mil a 80 mil los barriles de petróleo por día a Centroamérica, ofrecimiento que en su momento había hecho Vicente Fox, debido al decaimiento del yacimiento de Cantarell.

En esta reunión se acordó actualizar y reimpulsar el PPP, promover acuerdos en materia energética (revitalizar el proyecto de establecer una refinería en Centroamérica) y crear una estrategia de seguridad nacional. El primer grupo que se decidió convocar después de la reunión de Campeche fue el de la seguridad, para poder resguardar la frontera entre México, Guatemala y Belice y poder combatir el tráfico de migrantes, trata de personas, narcotráfico y pandillas juveniles.

Otros acuerdos que se lograron fueron los de mejorar y rehabilitar las carreteras, cuidar el agua, modernizar las aduanas y los pasos fronterizos, acceso a Internet a la mayor población posible, usar energías renovables compartiendo tecnologías en materia de biodiesel y etanol, así como impulsar los acuerdos de libre comercio suscritos entre Centroamérica, México y los Estados Unidos. Se hizo énfasis en las necesidad de que el Congreso de los Estados Unidos apruebe una reforma migratoria y así se protejan los derechos humanos de los migrantes ilegales.<sup>147</sup>

Sin embargo, para algunos analistas, el Plan sigue avanzando de manera silenciosa o con bajo perfil. Creemos que la integración da paso a nuevos escenarios que generan nuevos problemas complejos: migración, pobreza, contaminación; en pocas palabras, deterioro en la calidad de vida.

Así, se abre un conjunto de interrogantes: ¿con la firma de tratados, acuerdos y planes se puede salir del subdesarrollo y de la pobreza?, ¿cómo articular lo local con lo global?, y ¿cómo lograr consensos entre los diferentes actores

---

<sup>147</sup> Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

involucrados? Tenemos un reto mayor y éste es repensar el desarrollo y la modernidad.

# **ANEXOS**

## ANEXO 1. ENFOQUES TEÓRICOS IMPLÍCITOS EN LOS ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO

GENERACIÓN	ENFOQUE	EJEMPLOS	PARTICULARIDADES
Primera Generación (predominantemente hasta los años 60)	Jurídico-normativos	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="font-size: 2em; margin-right: 10px;">{</div> <div> <p>Castañeda, 1956</p> <p>Seara Vázquez, 1969</p> </div> </div>	<p>Basan sus análisis en elementos del derecho Internacional.</p>
	Realismo Clásico	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">→</div> <div>Mario Ojeda, 1976</div> </div>	<p>Basa su estudio en el análisis de la estructura de poder internacional, asimismo, el concepto de interés nacional que permite a los realistas clásicos como Morgenthau asumir al Estado como un actor unificado que se comporta racionalmente.</p>
Segunda Generación (a partir de los años 60)	Economía política	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">↓</div> <div> <p>Marxismo → John Saxe-Fernández, 1980</p> </div> </div>	<p>Antes de buscar explicar el comportamiento del Estado desde "adentro", se asume la causalidad externa (es el sistema imperialista que condiciona lo que sucede en los países de la periferia), a partir de la cual la explicación se basa en factores económicos (los intereses del capital que condicionan la forma en que el sistema internacional cambia)</p> <p>Estudia la influencia del sistema internacional sobre la economía política mexicana.</p>
	Dependencia	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">→</div> <div>Lorenzo Meyer, 1976</div> </div>	
	Causalidad Interna	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">→</div> <div>Olga Pellicer, 1972</div> </div>	

			del estado mexicano o los grupos de interés que buscan influir en la diplomacia mexicana.
Tercera Generación (a partir de los años 80)	Política Burocrática	→ Casar y Gonzáles, 1990	Centra su explicación en los intereses en la participación de las agencias gubernamentales y los funcionarios involucrados.
	Interdependencia	→ García y Griego, 1990	Utilizado principalmente para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos.
Cuarta Generación (a partir de los años 90)	Institucionalismo Neoliberal	→ Rafael Fernández de Castro, 1996	Enfoque que se encarga del estudio de la cooperación entre los Estados.
	Neorrealismo	→ María Celia Toro	Enfoque basado en la distribución del poder más allá de cualquier acto de solidaridad, cooperación o buenas intenciones

Fuente: Cuadro tomado de la Tesis de Maestría de Laura Lozas Muñoz "Evaluación de la política exterior de México hacia la Unión Europea en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)". México: UNAM/FCPyS, enero 2003.

## **ANEXO 2. INFORMACIÓN GENERAL DE LA REGIÓN PUEBLA PANAMÁ**

El Istmo Mesoamericano es la región de la tierra más estrecha del continente americano, ubicada entre el Norte y Sudamérica y entre el Sur de México y Centroamérica. El valor geopolítico de los Istmos en el mundo tiene que ver con su ubicación entre dos océanos, siendo estratégicos para la comunicación interoceánica. En México, la región más estrecha de tierra comprende 300 kilómetros de extensión entre el Golfo de México y el Océano Pacífico, en los estados de Oaxaca y Veracruz, región conocida como el Istmo de Tehuantepec.

La región Puebla-Panamá comprende una superficie superior al millón de kilómetros cuadrados. Se encuentra bordeada por las aguas del Atlántico, ubicando al Golfo de México, al mar Caribe y al Golfo de Honduras en los litorales de los países correspondientes, además del Golfo Mosquitos en Panamá. En el litoral, bañado por las aguas del océano Pacífico, se localizan, también hacia Panamá, el Golfo del mismo nombre y los Golfos de Chiriquí, Dulce y el de Nicoya, en Costa Rica; el Golfo de Fonseca, entre los países de Nicaragua, El Salvador y Honduras; además del Golfo de Tehuantepec en México; en estos márgenes desembocan los ríos más numerosos, pequeños y caudalosos, mientras que hacia el mar Caribe desembocan los ríos de mayor longitud. A lo largo de esta región, la cantidad de corrientes superficiales es abundante, excepto para la zona de la Península de Yucatán en México, donde básicamente la hidrografía se caracteriza por las corrientes subterráneas y la presencia de una gran cantidad de cenotes.<sup>148</sup>

Los bosques tropicales y templados poseen una gran variedad de plantas útiles, tanto para el comercio exterior (chicle, maderas preciosas) como para el mercado interno y el uso por parte de la población local. Entre los productos se encuentran, además de la madera, la celulosa, resinas, látex, cortezas, curtientes, palmas, nevaduras, frutos, semillas, hierbas comestibles y medicinales, raíces, entre otras.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> INEGI. Compendio de Información de la región Puebla-Panamá en [www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/cirpuepan/indice.html](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/cirpuepan/indice.html)

<sup>149</sup> *Ibid.*

La región conocida como Mesoamérica, es poseedora de uno de los patrimonios naturales de mayor valor en el mundo, mismo que ha sido sometido a procesos intensivos de explotación, ocasionando estados críticos de degradación y deterioro en diversos ecosistemas de este corredor biológico. A ello deben agregarse los patrones de urbanización y asentamiento humano en áreas ecológicas vulnerables y asociadas a fenómenos naturales de alto riesgo, como son los huracanes y los terremotos. Algunos indicadores relevantes muestran que la región Puebla-Panamá tiene una basta riqueza de recursos naturales, pero con signos preocupantes en relación con la calidad ambiental y a deterioro y agotamiento de los mismos.<sup>150</sup>

La región en su conjunto está habitada por casi 64 millones de personas. En lo que corresponde a su dinámica demográfica, presenta un ritmo de crecimiento moderadamente alto (2.2% anual) como resultado de una natalidad media y una mortalidad baja. La población sigue siendo predominantemente joven, cerca de 40% es menor de 15 años, y alrededor de 75% tiene menos de 35. La población indígena en la región representa alrededor de 18% de la población total. Sin embargo, las diferencias entre los países respecto a esta proporción son considerables, pues van de 48% para Guatemala a 0.8% en Costa Rica. México y Belice presentan las cifras intermedias en cuanto a este indicador, con 16.4 y 13.7 en ese orden.<sup>151</sup>

El Plan Puebla-Panamá incluye un mercado potencial de 64 millones de personas que están localizadas en nueve Estados de la República Mexicana y siete países centroamericanos. Las características que presenta la zona son un elevado índice de marginación, pero con un gran potencial en cuanto a recursos naturales y por ende, estos pueden potenciar las oportunidades si se desarrollan, en primera instancia, en forma sostenible (sustentable) y si se adelantan esfuerzos conjuntos, como ya se había mencionado. Posiblemente, el Plan Puebla-Panamá estaría justificado desde la perspectiva geoestratégica, en el potencial económico que se vislumbra en la región y en el desarrollo de una infraestructura adecuada para la región Mesoamericana, todo ello coadyuvando a elevar la calidad de vida de sus habitantes.

La cobertura de los servicios de salud está determinada por la cantidad de recursos que las sociedades asignan para dicho propósito. Y entre los factores que influyen de

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*

manera directa en los niveles de salud de la población, se encuentran la disponibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento o drenaje.<sup>152</sup>

De acuerdo con la distribución porcentual de la población escolar en cada uno de los ocho países, más del 50% de la matrícula se concentra en el primer nivel educativo, con valores de 53.4 y 83.5; para el segundo nivel, los porcentajes van de 9.2 a 32.2; la enseñanza universitaria o superior representa entre 4.8 y 14.4%, de la matrícula escolar.<sup>153</sup>

En los nueve estados del Sur-Sureste mexicano habitan 69% de los indígenas de todo el país, 33% de los cuales no tienen ingresos económicos y otro 32% recibe menos de un salario mínimo por familia. Casi la mitad de la población analfabeta del país (47%) está en esa región. De los 10 estados mexicanos con mayor índice de marginación 8 se encuentran allí. 6.3 millones de hectáreas de riego, 52.2% está en el Norte y 9.4% en el Sur-Sureste. Los objetivos inmediatos del PPP son el establecimiento de una red carretera en las costas del Pacífico y del Golfo de México, así como su interconexión con las carreteras interestatales de la región Sur-Sureste de México y una vinculación con Centroamérica a través del Istmo de Tehuantepec.<sup>154</sup>

Con respecto al empleo, la participación de la población en la actividad económica, representa en los países de la región alrededor de un 50% es decir, una de cada dos personas en edad de trabajar es económicamente activa. En cuanto a la estructura del empleo por sector, el agrícola y el de servicios integran los mayores contingentes de población ocupada, en tanto que el industrial es el que representa una menor importancia por el porcentaje de población ocupada respecto a los otros dos sectores.

Con información disponible para 1999, el Producto Interno Bruto (PIB) real de la región comprendida desde Puebla hasta Panamá creció a una tasa anual de 3.1%, al tiempo que en los estados mexicanos que conforman la región Sur-Sureste, el crecimiento observado fue de 2.2%. De los países centroamericanos, el que registró el crecimiento más alto durante este año fue Costa Rica (8.0%), mientras que Honduras (-3.0%) se encuentra en el extremo opuesto. Respecto al PIB por habitante, la región en su

---

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> José Reveles. "Conocer, discutir y criticar el PPP, reto para el EZLN", en *El Financiero*, 5 de marzo de 2001. pp. 73-76.

conjunto fue de 2 mil 139 dólares en promedio durante 1999, destacando Panamá con 3 mil 70 dólares, cifra que contrasta con la de 430 dólares observada en Nicaragua. Para este mismo año la región Sur-Sureste de México registró 2 mil 847 dólares por habitante.<sup>155</sup>

El sector agropecuario es la base principal de la producción de alimentos así como proveedor de importantes cantidades de materias primas para las diversas actividades industriales. Por su naturaleza, es una actividad vulnerable a los fenómenos meteorológicos que se registran en la región y que en los últimos años han afectado gravemente su desarrollo: la sequía de 1994, los huracanes Lily en 1996 y George y Mitch en 1998. En gran medida, la región sustenta su economía en la agricultura; aproximadamente 15% de la superficie total se destina a esta actividad primaria.<sup>156</sup> Cabe señalar que como la región Puebla-Panamá tiene un régimen de lluvias intenso, particularmente en los países de Centroamérica, sólo 5.4% de la superficie agrícola incluye áreas provistas con sistemas de riego.

El clima de la región favorece el desarrollo de productos tropicales, destacando caña de azúcar, café, cacao, plátano, cítricos y, en forma específica, la copra (médula del coco) en Guerrero y el henequén en Yucatán estos últimos, de la región Sur-Sureste de México. Los productos de consumo interno como maíz, frijol, arroz, hortalizas y algunos frutales, son cultivos comunes en toda la región. Entre los productos agrícolas cultivados en la región y que también se destinan al mercado de exportación, se pueden citar el maíz, los frijoles secos, los bananos, el café verde y la caña de azúcar.<sup>157</sup>

La pesca es una actividad que en las últimas décadas ha tenido un fuerte desarrollo, incrementando su volumen de producción: en 1998, se capturaron alrededor de 624 mil toneladas de especies pesqueras, principalmente peces, crustáceos y moluscos tanto de agua dulce como marina, sobresaliendo pesquerías como las de camarón, pescado azul, langostino, atún, caballa, pez espada, tiburón, ostión, guachinango, lisa y jaiba entre otras. En ese año la mayor parte de la captura pesquera de la región

---

<sup>155</sup> INEGI. *Op. cit.*

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

Puebla-Panamá la realizó México con el 53% del total, Panamá 33% y los demás países, el restante 14%.<sup>158</sup>

Para la industria se hará una referencia por países, lo cual es ilustrativo respecto a la actividad:

- Entre los productos industriales de Belice, se pueden mencionar el azúcar, melazas, jugos concentrados y prendas de vestir, los cuales, además, forman parte importante de las exportaciones de ese país. Dentro de la industria de alimentos y bebidas, también destacan la harina, la cerveza y los refrescos.
- Por lo que corresponde a Guatemala, hasta 1998 las dos divisiones industriales que habían presentado un mejor desenvolvimiento fueron productos químicos, del petróleo y de hule; y los productos alimenticios, bebidas y tabaco. Cabe señalar que entre las principales mercancías de exportación de Guatemala se encuentran medicamentos, cosméticos, insecticidas, fungicidas, desinfectantes, café tostado y azúcar, mismos que son elaborados por las industrias antes citadas.
- La producción manufacturera de Honduras se conforma principalmente por productos de la industria de alimentos, bebidas y tabaco como son el azúcar, harina de trigo, leche pasteurizada, refrescos, cerveza y cigarrillos. Con respecto a otras industrias también destacan el cemento y láminas de fibrocemento.
- En México, las industrias automotriz y básica del hierro y el acero producen siete de los 15 productos manufactureros más importantes de acuerdo con el valor de su producción: automóviles de cuatro cilindros, camiones de carga comerciales y ligeros, motores de cuatro, seis y ocho cilindros para automóviles, láminas de acero sin recubrir y láminas de acero galvanizado.
- En Nicaragua sobresale la producción de la división industrial de productos alimenticios, bebidas y tabaco, así como la manufactura de cemento, jabones, cuero elaborado, clavos y alambre, entre otros bienes.

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

- Para Panamá también es relevante la producción industrial de alimentos y bebidas, entre los que sobresalen el azúcar, aceite de pescado, leche pasteurizada y en polvo, sal, harina de pescado y cervezas, así como los detergentes, jabones y madera aserrada.<sup>159</sup>

La producción y el consumo de energía en los países en desarrollo están estrechamente relacionados con el crecimiento de los sectores productivos de tecnologías modernas, principalmente en la actividad industrial, el transporte y algunos servicios. Otros factores que influyen son la creciente urbanización y, en menor medida, las condiciones climáticas. En la región Puebla-Panamá la producción de energía eléctrica (y capacidad instalada) se concentra en la región Sur-Sureste de México, con un volumen que representa casi el triple del que generan los otros siete países. Sobresalen Veracruz con una planta núcleo eléctrica y termoeléctrica; Chiapas con hidroeléctricas y Guerrero con termoeléctricas básicas.<sup>160</sup>

La producción de petróleo también se encuentra muy localizada en la región Sur-Sureste de México y, en particular, en aguas territoriales frente a las costas de Campeche y Tabasco, representando la producción de estas dos zonas, el 99% de toda la región. En materia de productos refinados del petróleo, la mayor producción corresponde a Panamá, El Salvador, Nicaragua y Guatemala.<sup>161</sup>

En cuanto a la utilización de energía, a través del consumo de electricidad, petróleo y productos refinados, la región Sur-Sureste de México también sobresale. Es importante hacer notar que en el caso de la energía eléctrica el consumo de esta zona representa sólo alrededor del 36% de su producción, y para el caso del petróleo el 46.8%. Esto significa que hay un excedente destinado a cubrir las necesidades de otras entidades federativas mexicanas fuera de la región Sur-Sureste, así como a exportaciones.<sup>162</sup>

Los Estados del Sur-Sureste que conforman el Plan ocupan el 25% de la superficie nacional y una población que alcanza el 27% del total del país, integrada en más del 80% por pueblos y comunidades indígenas. Esto hace que los indicadores

---

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *Ibid.*

económicos se encuentren por debajo de los alcanzados por los Estados del Centro y Norte del país. Cabe destacar que mientras en el Norte el ingreso *per cápita* es de US \$ 4000 y el analfabetismo del 8%, en los estados del Sur-Sureste el ingreso *per cápita* es de US \$ 2300 y el analfabetismo del 19%, además los municipios marginados alcanzan el 31%. En esa zona hay 95 médicos por cada 100 mil habitantes, en tanto que a escala nacional hay 115 para el mismo número de personas. Las entidades del Sur-Sureste participan con 45.6% del Producto Interno Bruto en rubros como petróleo, electricidad, gas, agua y minería, contra 54.4% del resto del país. En agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, la región aporta 22.5% del total en el país, es decir que hay un amplio potencial que no ha sido plenamente aprovechado.<sup>163</sup>

En la región el modo de transporte más utilizado es el carretero, considerando el número de pasajeros y la carga transportada. Para este caso, los ocho países en conjunto, cuentan con cerca de 210 mil kilómetros de carreteras; sin embargo, de esta cantidad, poco menos del 30% están pavimentadas. Dentro de estas últimas, la región Sur-Sureste de México participa con más del 60% y Costa Rica con casi 10%.<sup>164</sup>

En la región Puebla-Panamá se localizan 50 aeropuertos, de los cuales 23 efectúan operaciones nacionales y 27 también proporcionan servicio internacional.<sup>165</sup>

En la actualidad, una gran proporción del comercio internacional de bienes de estos países se realiza a través de los puertos marítimos. En la región, alrededor de tres cuartas partes de la carga para tráfico internacional corresponden a granéales líquidos (petróleo, sus derivados y otros fluidos) donde destaca la región Sur-Sureste de México y en especial los puertos de Campeche, Veracruz y Tabasco.<sup>166</sup>

En cuanto al transporte ferroviario las cifras sobre longitud de la red ferroviaria muestra que México y Guatemala tenían las redes más extensas, con 5 mil 474 kilómetros y 1 mil 390, respectivamente.<sup>167</sup>

Los indicadores en materia de comunicaciones ofrecen una referencia interesante sobre el aprovechamiento que los países hacen de la tecnología moderna. En

---

<sup>163</sup> Armando Guzmán. "En el sur, la riqueza que crea miseria", en *Sur Proceso*, 3 de marzo de 2001. pp. 14-15.

<sup>164</sup> INEGI. *Op. cit.*

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

particular, en la región Puebla-Panamá se observan diferencias importantes en este sentido:

- En el caso de líneas telefónicas por cada 100 habitantes Costa Rica, Panamá y Belice fueron los países que en 1999 registraron una densidad telefónica más alta, misma que representó desde dos hasta más de seis veces las que corresponden al resto de los países considerados.
- Tratándose de la telefonía celular las disparidades se mantienen aunque en menor medida. Para este medio de comunicación, y también para 1999, sobresalió nuevamente Panamá con 8.6 suscriptores por cada 100 habitantes, seguido de El Salvador con 6.2. El indicador del resto de los países se ubicó entre 0.9 y 3.6 suscriptores.
- El uso de la tecnología por computadora se ve reflejado en el número de máquinas y en los usuarios de Internet. En ambos casos, para el mismo año indicado, destacó Belice con indicadores muy superiores a los del resto de los países de la región: 10.6 computadoras por cada 100 habitantes y 510 usuarios por cada 10 mil habitantes; en un nivel intermedio estuvieron Costa Rica, México y Panamá, mientras que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tuvieron los valores más bajos.<sup>168</sup>

La región cuenta significativamente con riquezas naturales y un importante acervo cultural y arqueológico, factores de gran atractivo turístico, en particular para el turismo internacional; rubro de gran relevancia dentro de las economías de los países de la región, en tanto que contribuye positivamente en la generación de ingresos, a través de los gastos que los visitantes extranjeros realizan por la prestación de servicios y la adquisición de bienes.<sup>169</sup>

Por lo que se refiere al movimiento de personas a escala internacional, se observa que en cinco de los siete países de la región el saldo es favorable entre el turismo emisor y el receptor, destacando México en términos absolutos al representar más del 80% de los turistas internacionales de la región, en cada caso, situación que se explica por la

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.*

relación que este país guarda respecto a los demás en cuanto a su extensión territorial, disponibilidad de servicios y atractivos turísticos.<sup>170</sup>

La balanza de pagos y sus componentes constituyen referencias fundamentales para conocer la situación económica general de las naciones. En particular, tratándose de la balanza en cuenta corriente del conjunto de países de la región Puebla-Panamá para el 2000, se tuvo un resultado negativo superior a los 23 mil 600 millones de dólares.<sup>171</sup>

En cambio, para el mismo año, las cuentas de capital y financiera registraron un saldo positivo para los países de la región, determinado por resultados favorables en materia de inversión extranjera directa, inversiones en cartera y otras inversiones, así como a las transferencias de capital. El saldo total para el conjunto de países de esta región alcanzó casi los 25 mil 500 millones de dólares, que permitieron financiar significativamente el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.<sup>172</sup>

Por lo que toca a los activos de reserva para los países de la región, constituidos básicamente por oro monetario, derechos especiales de giro, activos de cambio con el exterior y otros activos, registraron un resultado positivo de 2 mil 355 millones de dólares. Con excepción de Costa Rica, Honduras y Panamá, los demás países de la región obtuvieron resultados favorables en este rubro.<sup>173</sup>

La deuda externa desembolsada a cargo de los países de la región durante el 2000 sumó 190 mil millones de dólares, de los cuales el 85.9% correspondió a México.<sup>174</sup>

La inflación del conjunto de países de la región Puebla-Panamá, medida sobre la base de las variaciones de los índices de precios al consumidor, se situó en el 2000 en alrededor del 8%. Las ciudades en las que se registraron las tasas de inflación más altas en ese año fueron Tegucigalpa en Honduras; San José en Costa Rica y Puebla, Mérida, Veracruz, Córdoba y San Andrés Tuxtla en México, con variaciones superiores a 10 puntos porcentuales. Por el contrario, sobresalen Belice y la ciudad de Panamá, así como El Salvador y Guatemala, con variaciones de precios menores al 5%.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

Durante 1999 el valor de las exportaciones de bienes de los países de la región Puebla-Panamá registró un crecimiento, con relación a 1998, de 13.7%. Este resultado estuvo determinado básicamente por el incremento que tuvieron las ventas al exterior de Costa Rica, México, Belice y El Salvador, ya que los demás países de la región presentaron resultados negativos. Entre los factores determinantes de este heterogéneo desempeño se pueden citar, por el lado favorable, la aceleración de la actividad económica y del comercio mundial, en particular de Estados Unidos de América, el alza en el precio de los hidrocarburos y de algunas materias primas; y por el lado desfavorable, la debilidad de los mercados de productos básicos, lo cual propició la caída de los precios de productos agrícolas de los países tropicales y subtropicales.<sup>176</sup>

El valor total de las exportaciones ascendió a 156 mil 366 millones de dólares en ese año, de los cuales 87.4% correspondió a México; 4.2% a Costa Rica; 3.3% a Panamá y el resto se distribuyó entre los demás países de la región.<sup>177</sup>

Las cifras del comercio intrarregional muestran que México sobresalió como el principal socio comercial de Guatemala, Panamá, Costa Rica y Belice. Por su parte, El Salvador y Honduras comerciaron principalmente con Guatemala, en tanto, Nicaragua lo hizo con Costa Rica. Con referencia a las compras externas de bienes realizadas por los países de la región, éstas aumentaron 10.8% en 1999.<sup>178</sup>

En ese mismo año, el valor de las importaciones para la región en su conjunto ascendió a 167 mil 20 millones de dólares, de los cuales México tuvo una participación de 85.1%, seguido por Panamá, Costa Rica y Guatemala. Cabe señalar que por tipo de bien, la mayor proporción de las compras al exterior fue de productos intermedios.<sup>179</sup>

En la zona se encuentra el Corredor Biológico Mesoamericano, el cual tiene como objetivo integrar políticas de conservación mediante el establecimiento de conectores biológicos entre las áreas naturales protegidas del Sur-Sureste de México, para evitar el aislamiento biológico de estas áreas y garantizar el equilibrio de los ecosistemas

---

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

terrestres y marinos, bajo esquemas de desarrollo sustentable. Se trata de un proyecto ecológico ya en marcha para los países centroamericanos con una duración de 7 años, para el cual el Banco Mundial acaba de aprobar un presupuesto de 19.1 millones de dólares.<sup>180</sup>

El objetivo de crear una zona de vanguardia económica y social es un tanto ambicioso; sin embargo, hay que reconocer su importancia en términos de cooperación para el desarrollo, es una propuesta para la instrumentación de iniciativas de cooperación internacional e innovadora desde el punto de vista integracionista (como ya se había visto en el capítulo 1).

Infraestructura carretera	Estado	millones de pesos
Cardel-Gutiérrez Zamora	Veracruz	60
Arriaga-La Ventosa	Chiapas	270
Villahermosa	Tabasco	135
Entronque Chetumal-Majahual	Quintana Roo	50
Oaxaca-Mitla	Oaxaca	80
Mérida-Kantunil	Yucatán	50
Amazoc-Perote	Puebla	70
Caobas-Arroyo negro	Quintana Roo	16
Cd. del Carmen-Champotón	Campeche	100
Presidencia Proyectos integrales del PPP		50
Desarrollo social Albergues escolares indígenas		56
Salud Hospitales integrales con medicina tradicional		25
<b>TOTAL</b>		<b>962</b>
Fuente: Presupuesto de egresos de la Federación.		

Tramos carreteros que se inaugurarán en 2002 como parte del PPP: <sup>181</sup>	
Cd. del Carmen-Champotón (25.7Km)	81.4 mdp
Oaxaca-Mitla (2Km)	113.4 mdp
Libramiento Salina Cruz (22.7Km.)	245 mdp
Chetumal-Desviación Majahual	260 mdp

<sup>180</sup> Sally Burch, "El Istmo mesoamericano: globalización ecología y seguridad", en [www.cimac.org.mx](http://www.cimac.org.mx), 27 de febrero de 2001.

<sup>181</sup> Cecilia González, "Duplican presupuesto a Plan Puebla Panamá", en *Reforma*, 02 de febrero de 2002. p. 6A.

(45.2Km.)	
Infraestructura carretera (construcción y modernización)	4 mil mdp
Transporte (ferroviario y aeroportuario)	98 mdp
Puertos y marina mercante	11 mdp
Comunicaciones	427 mdp
e-México	364 mdp
Fuente: Coordinación Plan Puebla-Panamá.	

## **ANEXO 3. DESCRIPCIÓN DE LA ZONA**

La crisis centroamericana se ha manifestado en una baja en los niveles de producción, particularmente en el empleo, y en la ampliación de los desequilibrios externos; asimismo, se han afectado los procesos de integración regional que conforme con los acontecimientos internacionales se vuelven cada vez menos favorables a una recuperación gradual de la zona. Lo anterior explica por qué las condiciones de vida de la mayoría de la población empeoraron, en relación con alimentación, salud y vivienda, afectando sus posibilidades de un mejor desarrollo en el futuro.

Los esfuerzos internos de ajuste en algunas economías de la región no lograron los resultados esperados, ya que por una parte, el comportamiento de los mercados internacionales hacia sus principales productos de exportación fueron adversos,; y por otra, tener un menor ingreso de divisas obligó a los países del área a restringir sus compras externas de bienes y servicios.

Para recuperar el crecimiento económico del área en el corto plazo será preciso asignar en forma eficaz los recursos internos y contar con pleno apoyo externo; es decir, auxiliarse del crédito proveniente tanto de los organismos multilaterales como de la banca privada y del crecimiento del comercio exterior, estimulado por una recuperación más generalizada de las economías desarrolladas.

En el mediano y largo plazos los países centroamericanos deberán hacer reasignaciones importantes en el uso de sus recursos y buscar una estructura productiva que sea menos dependiente de las exportaciones tradicionales. Se necesitará una mayor especialización de las actividades productivas, que les permita insertarse en forma más efectiva en el comercio internacional.

A continuación se describe la orientación de las relaciones que México ha suscrito con los países Centroamericanos, así como algunos datos relevantes de la zona de interés.

### **Belice**

Por sus antecedentes como colonia británica y su situación interna, Belice tiene características específicas que lo diferencian del resto de los países centroamericanos.

En este sentido, Belice comparte una mayor afinidad étnica con el Caribe; su cultura es predominantemente afro antillana y su lengua oficial es el inglés. Esta situación ha tenido como consecuencia que el resto de los países centroamericanos y México hayan situado a Belice de manera especial pero separada en sus prioridades regionales de política exterior.

Aunado a los rezagos económicos y sociales heredados de su condición de colonia recién independizada, México ha desplegado acciones de cooperación con la finalidad de elevar el nivel de vida de los habitantes de Belice, sobre todo a la luz de los cambios demográficos en ese país. Hoy en día más de la mitad de la población de Belice habla español como primera lengua.

Información sobresaliente sobre Belice:<sup>182</sup>

Extensión geográfica: 22 mil 960Km<sup>2</sup>

Población: 2.24 millones de habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): 4 mil 170 dólares anuales.<sup>183</sup>

## **Costa Rica**

Por debajo de la línea de pobreza, Costa Rica ha registrado un índice abajo del 20%. Si tomamos en cuenta que en Nicaragua y Guatemala existe un índice de 65% y en Honduras del 74%, Costa Rica no muestra un elevado porcentaje de marginación social en relación con Centroamérica. Además es uno de los países con menor índice de pobreza extrema (27.1%).

Otro dato es que Costa Rica registra el nivel más bajo de analfabetismo en toda la región con tan sólo un 6%.

Aunado a lo anterior, Costa Rica fue le único país de Centroamérica que no sufrió los estragos de los conflictos bélicos que se desataron durante la década de los ochenta. De hecho, desde 1948 no tiene ejército. Costa Rica es el país de Centroamérica cuya tradición democrática le permitió estar exento de movimientos armados que

---

<sup>182</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

<sup>183</sup> Datos del FMI, BID y CEPAL.

convulsionaran su estabilidad social, política y económica. Quizá es el país con menos problemas económicos y sociales de toda Centroamérica.

La relación de Costa Rica con México data de un año después de la independencia de nuestro país, cuando las provincias costarricenses de Cartago y Heredia buscaban adherirse al Imperio de Agustín de Iturbide. Sin embargo, con la caída del Imperio mexicano, Costa Rica pasó a ser miembro de las “Provincias Unidas de Centroamérica” en 1824.<sup>184</sup>

Desde el nacimiento del Estado nacional costarricense, las relaciones con México han transitado del aislamiento a un franco acercamiento bilateral y siempre han estado determinadas por el interés y la posición de avanzada de los mandatarios costarricenses respecto de los intereses de México en la región. En particular, a partir de las negociaciones para la paz en Centroamérica, se abrió la posibilidad de sostener posiciones comunes, compartir intereses y profundizar los vínculos políticos, económicos y culturales.

Información sobre saliente sobre Costa Rica:<sup>185</sup>

Extensión geográfica<sup>186</sup>: 51 mil 100 Km<sup>2</sup>

Población: 3 millones 347 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): 2 mil 160 dólares anuales.

Porcentaje de población en extrema pobreza: 27.1%.

## **El Salvador**

El Salvador, a diferencia de Costa Rica, ha tenido que frenar su desarrollo por el conflicto bélico que estalló en la década de los ochenta. Este hecho provocó una crisis política y social muy severa y tuvo sus consecuencias en el crecimiento de su economía. Actualmente, el país presenta altos índices de marginación social, graves rezagos en la distribución de la riqueza y un porcentaje elevado de analfabetismo. Sin

---

<sup>184</sup> Rodrigo Jauberth Rojas, “Costa Rica-México 1978-1986 de la concertación a la confrontación”. Colección Relaciones Centroamérica-México. México, Programa de Estudios de Centroamérica (PECA) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1987. p. 96.

<sup>185</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

<sup>186</sup> Fuente Organización Panamericana de la Salud e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

embargo, posee el mayor índice de empleo en el sector industrial (20.5%) en relación con toda Centroamérica y ha logrado la alternancia en el poder con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

Por otra parte, las relaciones consulares entre México y El Salvador se establecieron en 1854, pero la representación diplomática para toda Centroamérica siguió encargada a un solo enviado mexicano residente en Guatemala. Fue hasta el año de 1915 cuando se estableció una legación especial en San Salvador, la cual fue elevada al rango de embajada en 1943.<sup>187</sup> Sin embargo, puede afirmarse que las relaciones entre ambos países, hasta la década de los setenta, se caracterizaron por una cordialidad distante. Esa situación cambió a partir de la agudización del conflicto político salvadoreño desde principios de los años ochenta.

Ante la crisis salvadoreña, la política exterior mexicana se apartó de su práctica aislacionista y fue entonces cuando México buscó desempeñar un papel de liderazgo que favoreciera a sus intereses. En este sentido, después de momentos de tensión en la relación bilateral suscitados por la Declaración Franco-Mexicana de agosto de 1981, en la cual se reconoció al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) como fuerza política representativa, la relación de México cambió considerablemente. El acercamiento con El Salvador se logró mediante la cooperación económica impulsada por el Grupo Contadora, los Acuerdos de Alcance Parcial y el Acuerdo de San José.

Por su condición de mayor desarrollo relativo, México decidió emprender iniciativas de acercamiento hacia El Salvador, entre las que destacan ofertas de cooperación internacional con un explícito propósito de colaborar en la reconstrucción nacional del país centroamericano.

Información relevante sobre El Salvador:<sup>188</sup>

Extensión geográfica: 21 mil 041 Km<sup>2</sup>

Población: 5 millones 870 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): mil 320 dólares anuales.

---

<sup>187</sup> Graciela Garay, "Relaciones consulares y diplomáticas México-El Salvador 1825-1971", Guía Documentada. Guías para la Historia Diplomática de México. Archivo Histórico Diplomático. México, SRE, 1987. p. 7.

<sup>188</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

## Guatemala

El caso de Guatemala tiene características especiales que han impedido un mejor desarrollo, esto debido a la falta de una política nacional de integración que contemple a la población indígena de ese país que representa el 48%. Los rezagos económicos, aunados a la gran marginación del sector más grande de la población, han derivado en varios conflictos sociales. Ello debido a la sistemática violación de los derechos humanos y el elevado índice de analfabetismo en toda la región (49%).

Guatemala es uno de los países más pobres de la zona y su crecimiento depende de las economías de Estados Unidos y de Centroamérica.<sup>189</sup>

Las relaciones con México.

Desde el momento en que se determinaron los límites fronterizos entre México y Guatemala, en el año de 1882, las relaciones entre ambos países han experimentado momentos de acercamiento y tensión, los cuales prácticamente ha desaparecido en la actualidad. En el periodo de 1954 a 1978, Guatemala se convirtió para México en “una realidad distante y a veces incómoda por lo que las relaciones económicas, políticas y culturales se movieron por la inercia”.<sup>190</sup> En este sentido, cabe mencionar que los encuentros entre mandatarios que se sucedieron desde 1966 ayudaron a la formulación de términos de convivencia acordes a los intereses de ambos países. Sin embargo, las tensiones y la desconfianza de la población guatemalteca respecto de las intenciones del gobierno mexicano no desaparecieron en su totalidad.

La agudización de la crisis política en Centroamérica, repercutió de manera significativa en la relación bilateral México-Guatemala. Entre los hechos más significativos sucedidos a raíz del conflicto está la llegada de la primera oleada de refugiados al estado de Chiapas, el 20 de mayo de 1981, y el asalto por parte del ejército guatemalteco al campamento de refugiados en “El Chupadero”, el 30 de marzo de 1984.<sup>191</sup> Estos hechos, aunados al interés del Gobierno de México por contener la crisis política y el agravamiento de los conflictos armados en Centroamérica, dieron

---

<sup>189</sup> Reporte Político, *Panorama Centroamericano*, “El mecanismo de Tuxtla o el Centro Virtual de Libre Comercio”, pp. 3-8. Año XXI, 3ª. Época, Núm. 163. Guatemala, Centro América, Instituto Centro Americano de Estudios Políticos (INCEP), Septiembre de 2000.

<sup>190</sup> Gilberto Castañeda, “*Crisis, política exterior y relaciones con México 1978-1986*”, Colección Relaciones Centroamérica-México. México, PECA/CIDE, 1987. p. 81.

<sup>191</sup> *Ibid.* p. 85.

origen a un diálogo más estrecho entre ambos países, el cual obtuvo como resultado que Guatemala adoptara una postura favorable en las gestiones de paz del Grupo de Contadora.

De este modo se transitó a una nueva etapa de entendimiento en la que se han conjuntado esfuerzos para la solución de los problemas comunes.

La firma de la paz en Guatemala culminó el 29 de diciembre de 1996. Además de crear relaciones más estables y seguras con sus vecinos, en particular con México, la realización de los acuerdos de paz en Guatemala influyeron en la consolidación de la paz en toda Centroamérica.

Los precedentes más importantes para el logro de la paz fueron las labores del Grupo Contadora y los acuerdos de Esquipulas II. (*supra*, capítulo 2).

En el caso del proceso de paz en Guatemala, México jugó un papel determinante. La participación mexicana se explica debido a los flujos de refugiados centroamericanos, particularmente guatemaltecos.

Cabe destacar que México formó parte del Grupo de Países Amigos para los procesos de paz de El Salvador y de Guatemala. Ciertamente, tuvo un papel principal en el éxito de ambos procesos. En lo que toca al caso guatemalteco, la mayor parte de las reuniones del proceso de paz se realizó en tierras mexicanas; “valga anotar que, además del trabajo político y diplomático, ello representó, para el país anfitrión, un trabajo de logística en seguridad, selección de lugares y apoyo constante en hotelería, comida y desplazamientos. Bien puede decirse que México fue el aliado principal de la paz en Guatemala”.<sup>192</sup>

Información relevante sobre Guatemala:<sup>193</sup>

Extensión geográfica: 108 mil 889 Km<sup>2</sup>

Población: 10 millones 621 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): mil 110 dólares anuales.

---

<sup>192</sup> Erasmo Sáenz Carrete, “La construcción de la paz en Guatemala; actores, procesos y lecciones”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 52, SRE/ IMRED, octubre de 1997. p. 55.

<sup>193</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

Porcentaje de población en extrema pobreza: 75.2%.

## **Honduras**

A pesar de que Honduras no sufrió un proceso parecido al de Nicaragua y El Salvador durante los ochenta, una gran parte de la sociedad se encuentra marginada y las condiciones de desigualdad discrepan considerablemente. Durante 1994, Honduras vio afectado su desarrollo debido a una severa sequía y es que por su posición geográfica este país es muy vulnerable a los desastres naturales (huracanes, incendios, temblores). En 1999 el PIB total registró, para Honduras, un porcentaje del -3 % (el más bajo de Centroamérica), mientras que para Costa Rica fue de 8% (el más elevado). En el 2000, su índice inflacionario fue mayor al 10% (anual), lo cual indica que la economía hondureña no ha logrado despegar en los últimos años.

Las relaciones entre México y Honduras no han sido muy intensas debido a la falta o debilidad de los intereses en común. Sin embargo, hoy en día es posible afirmar que se ha transitado de una indiferencia a un acercamiento.

A pesar de algunos resentimientos y actitudes de desconfianza respecto de los verdaderos intereses políticos y comerciales de México en la región, Honduras ha demostrado disposición para estrechar sus vínculos con nuestro país. Bajo esta perspectiva de acercamiento, las acciones de cooperación mexicana han sido una herramienta de importancia sobre todo a la luz de la influencia estadounidense en ese país.

En el caso de Honduras el poder del ejército se sustentaba en los recursos que los Estados Unidos proporcionaban, los cuales eran del orden de 77 millones de dólares anuales en la década de los ochenta.

Cabe destacar, que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aprobó un financiamiento por 22.8 millones de dólares a Honduras, que permitirá la rehabilitación de 34 kilómetros de carretera para la construcción del distribuidor de tráfico, la construcción de cuatro puentes y de un paso a desnivel y un bulevar de

salida en la carretera que comunica Puerto Cortés, en la zona costera del Corredor Atlántico hondureño con la frontera con Guatemala.<sup>194</sup>

Información relevante sobre Honduras:<sup>195</sup>

Extensión geográfica: 112 mil 088 Km<sup>2</sup>

Población: 5 millones 460 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): 660 dólares anuales.

Porcentaje de población en extrema pobreza: 50%.

## **Nicaragua**

Nicaragua es uno de los países centroamericano que vivió los estragos de una guerra civil compleja y difícil de superar. Actualmente, el gobierno de ese país ha reconocido a la fuerza de oposición más radical Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y juntos han intentado vencer la crisis política que sumió al país en una crisis económica.

Para Nicaragua el sector primario continúa siendo el principal motor de su crecimiento, ya que en 1999, este sector, se ubicó por arriba del 25% respecto a los demás países de la región. Además, un año antes (1998) había registrado el índice más elevado en las exportaciones de productos primarios (92.3%). De esta manera, para Nicaragua es fundamental desarrollar y fortalecer otros sectores de su economía y así contribuir al crecimiento equitativo de la población.

Las relaciones entre México y Nicaragua.

A pesar de que la representación de México en Nicaragua se elevó a rango de embajada en 1943, las relaciones entre ambos países fueron intermitentes hasta el derrumbe de la dictadura de Anastasio Somoza, hecho que originó una profunda crisis política en ese país.

En 1979 el presidente mexicano José López Portillo rompe relaciones con el gobierno de Nicaragua encabezado por Somoza quien había llegado a la primera magistratura a través de elecciones que fueron cuestionadas por la comunidad internacional, en

---

<sup>194</sup> Banco Centroamericano de Integración Económica, [www.bcie.org/bcie/eventos/ppp](http://www.bcie.org/bcie/eventos/ppp).

<sup>195</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

cuanto a su validez y transparencia, lo cual marca un hito en la política exterior de México ya que es la primera vez que se califica la actuación de un gobierno.

Con el triunfo de los Sandinistas el 19 de julio de 1979, México asume el papel protector de este gobierno abasteciéndolo de petróleo y garantizando, ante los organismos financieros internacionales, la deuda externa que tenía Nicaragua propiciando ayuda técnica y económica a esta nación.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), una de las principales fuentes de financiamiento multilateral de Centroamérica y brazo financiero de la integración, aprobó un préstamo por 19.5 millones de dólares a la República de Nicaragua para la rehabilitación y mejoramiento de la carretera Chinandega-Guasaule, en la frontera con Honduras, que forma parte de la iniciativa vial del Plan Puebla-Panamá.<sup>196</sup> En total dicho banco ha aprobado 63.4 millones de dólares para los primeros proyectos viales.

Información relevante sobre Nicaragua:<sup>197</sup>

Extensión geográfica: 130 mil Km<sup>2</sup>

Población: 4 millones 433 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): 340 dólares anuales.

Porcentaje de población en extrema pobreza: 63%.

Nicaragua es el segundo país más pobre de Latinoamérica, después de Haití.

## **Panamá**

“Panamá ya no fue, como sus vecinas centroamericanas, una nación preponderantemente agroexportadora, sino una economía principalmente terciaria y ampliamente dolarizada. Hoy por hoy poco más de 70% del PIB allí generado proviene del sector servicios, descollando los relativos a la navegación interoceánica y su complementación portuaria, el intercambio de cargamentos y las actividades reexportadoras, las facilidades bancarias y financieras internacionales, de

---

<sup>196</sup> Banco Centroamericano de Integración Económica, [www.bcie.org/bcie/eventos/ppp](http://www.bcie.org/bcie/eventos/ppp).

<sup>197</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

telecomunicaciones, etcétera, así como el subsiguiente enjambre de habilidades afines desarrolladas a partir de este núcleo dinámico”.<sup>198</sup>

Las relaciones entre México y Panamá desde la independencia de este último, el 3 de noviembre de 1903, estuvieron influidas por la presencia e injerencia norteamericana en aquel país. Sin embargo, es posible afirmar que las relaciones han sido más estrechas a partir de la postura mexicana de recuperación del ejercicio de la soberanía panameña sobre el Canal de Panamá. A pesar de que la participación estuvo limitada por las obligaciones que le imponían los tratados Torrijos-Carter, las negociaciones del Grupo de Contadora constituyeron un ámbito propicio para fomentar y estimular el acercamiento entre ambos gobiernos.

Información relevante sobre Panamá:<sup>199</sup>

Extensión geográfica: 77 mil 082 Km<sup>2</sup>

Población: 2 millones 631 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): 2 mil 580 dólares anuales.

Porcentaje de población en extrema pobreza: 30%.

Las fuerzas armadas panameñas fueron desmanteladas con la invasión de Estados Unidos en 1989.

## **México**

La realidad es que el subdesarrollo centroamericano es más grave que el del Sureste mexicano. Desde que se lanzó el Plan Puebla-Panamá, en septiembre de 2000, una vez electo presidente Vicente Fox, se ha buscado identificar los proyectos de infraestructura para la región y financiamiento para llevarlos a cabo, pero las naciones del Istmo han estado renuentes a tomar esos créditos, ya que argumentan tener otras prioridades para sus endebles economías.

Sin embargo, lo que no se puede dejar de ver es que los estados con mayor rezago económico y social son aquellos cuyo crecimiento y desarrollo es desigual al resto del país. Podemos observar que los porcentajes de pobreza extrema oscilan entre el

---

<sup>198</sup> Niels Castro. “Panamá a cinco años de cumplirse los tratados del canal”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, SRE/IMRED, primavera de 1995. p. 218.

<sup>199</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

45.4% (Oaxaca, Guerrero y Chiapas) al 57.5% (Quintana Roo), esto representa un bajo índice de desarrollo. Este hecho nos hace pensar que el PPP tiene un objetivo claro en la reactivación de la región Sur-Sureste, pero no es sólo a través de este mecanismo como se podrá superar el rezago de la zona.

Información relevante sobre México y el Sur-Sureste mexicano:<sup>200</sup>

Extensión geográfica: 1 millón 958 mil 201 Km<sup>2</sup>

Población: 93 millones 674 mil habitantes.

Ingreso *per cápita* (IPC): 3 mil 750 dólares anuales.

Porcentaje de población en extrema pobreza:

Oaxaca: 3 millones 432 mil habitantes, PEA:<sup>201</sup> 45.4%.

Guerrero: 3 millones 075 mil habitantes, PEA: 45.4%

Veracruz: 6 millones 901 mil habitantes, PEA: 47.3%

Tabasco: 1 millón 367 mil habitantes, PEA: 47.3%

Campeche: 689 mil 656 habitantes, PEA: 47.3%

Yucatán: 1 millón 655 mil habitantes, PEA: 50.4%

Puebla: 5 millones 070 mil habitantes, PEA: 47.3%

Chiapas: 3 millones 920 mil habitantes, PEA: 45.4%

Quintana Roo: 873 mil 804 habitantes, PEA: 57.5%

---

<sup>200</sup> Véase mapas en el Anexo 4.

<sup>201</sup> Población Económicamente Activa.

## **ANEXO 4. MAPAS**

# Región Puebla-Panamá

Mapa 1



# México, Región Sur-Sureste

Mapa 2





## **FUENTES DE CONSULTA**

## FUENTES DE CONSULTA

### Artículos

Álvarez Béjar, Alejandro. "El Plan Puebla-Panamá: ¿para el desarrollo regional o de un enclave transnacional?", en *Memoria*, núm. 148, junio de 2001.

Álvarez Béjar, Alejandro. "México en el siglo XXI ¿hacia una comunidad de Norteamérica?", en *Memoria*, núm. 162, agosto de 2002.

Arce, Randall y Hernández, Greivin. "Centroamérica en el contexto del Plan Puebla Panamá", en *Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible*. Costa Rica, Universidad Nacional, 2002.

Castro, Niels. "Panamá a cinco años de cumplirse los tratados del canal", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, SRE/IMRED, primavera de 1995.

Conger, Lucy. "México: mirada hacia el sur", en *América Economía*, núm. 199, 28 de diciembre de 2000..

Castañeda, G. Jorge. "El nuevo activismo internacional mexicano", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, SRE/IMRED, octubre de 2001.

Cuenca, Breny "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 1, SRE, 1984.

Dávila, Consuelo. "La política exterior de México en el marco de Contadora", en *Relaciones Internacionales*, núm. 41, México, UNAM/FCPyS, enero-abril de 1988.

Dávila, Enrique; Kessel, Georgina y Levy, Santiago. "El Sur también existe: ensayo sobre el desarrollo regional de México", en *Economía Mexicana*, vol. XI, núm. 2, CIDE, 2002.

Fox Quesada., Vicente "La política exterior de México en el siglo XXI", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 66, SRE/IMRED, junio 2002.

González, Luis Enrique y Ajanel, Carlos. "Fox habla de zona de desarrollo económico", en *Siglo XXI*, Guatemala, 12 de septiembre de 2000.

Guzmán, Armando. "En el sur, la riqueza que crea miseria", en *Sur Proceso*, 3 de marzo de 2001.

Ibarra, David. "Centroamérica y México", en *México y América Latina*. Comisión de Asuntos Internacionales/Partido Revolucionario Institucional, 1993.

- Jaramillo, Velia. "Plan Puebla Panamá: La resistencia", en *Proceso*, núm. 1326, 31 de marzo de 2002.
- Landa Fournais, Luis y Salgado Lozano, Claudia. "El Plan Puebla Panamá como mecanismo de integración mesoamericana. ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, SRE/IMRED, octubre 2004.
- LeoGrande, William M. "América Central: una década en la democracia", en *Foreign Affairs* en español, México, ITAM, Volumen 1, No. 2, Verano 2001.
- León M., José Luis. "México, Estados Unidos y Centroamérica en el contexto de las relaciones interamericanas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 29, SRE/IMRED, invierno de 1990.
- Montaño, Jorge. "La óptica mexicana de Centroamérica", en *Foreign Affairs* en español, México, ITAM, Volumen 1, No. 2, Verano 2001.
- Morita, Martín. "Nubarrones sobre al Plan Puebla Panamá", en *Sur Proceso*, 3 de marzo de 2001.
- Ornelas Delgado, Jaime. "El Plan Puebla Panamá y la globalización neoliberal", en *Revista Aportes*, año VII, núm. 21, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2001.
- Rosas, María Cristina. "El mercado común del Cono Sur en la integración Latinoamericana", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, SRE/IMRED, octubre de 2001.
- Rosas, María Cristina. "Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?", en *Relaciones Internacionales*, núm. 71, UNAM/FCPyS/CRI, julio-septiembre de 1996.
- Sáenz Carrete, Erasmo. "La construcción de la paz en Guatemala; actores, procesos y lecciones", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 52, SRE/IMRED, octubre de 1997.
- Villafuerte Solís, Daniel. "La globalización en el sur de México y Centroamérica", en *Memoria*, núm. 162, agosto de 2002.
- Villegas Soto, Álvaro. "El PPP, sólo un enlace foxista para el plan ALCA de George W. Bush", en *Coyuntura*, núm. 103-104, mayo-agosto de 2001.
- Zea Prado, Irene. "La otra frontera: raíces históricas de la relación México-Centroamérica o el origen de un resentimiento", en *Relaciones Internacionales*, núm. 59, UNAM/FCPyS /CRI, julio-septiembre de 1993.

## Documentos

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. México, 6 de mayo de 1996.

Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. México, 19 de septiembre de 1996.

Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. México, 31 de marzo de 1995.

BCIE-BID-CEPAL. Plan Puebla Panamá. Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos. Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla Panamá, Banco Interamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica de América Latina con el apoyo del INCAE, El Salvador, 2001.

BCIE-BID-CEPAL. Conectividad de la propuesta regional de modernización y transformación de Centroamérica y del Plan Puebla Panamá. Banco Interamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica de América Latina, El Salvador, 2001a.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1999.

“Declaración de Nicaragua”, en Reporte Político. Panorama Centroamericano, sección documentos, año XXVIII, núm. 130, septiembre 1997, Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.

Diario Oficial de la Federación. México, Secretaría de Gobernación, 21 de junio de 1994.

Diario Oficial de la Federación. México, Secretaría de Gobernación, 5 de junio de 2001.

Echeverría Álvarez, Luis. Sexto Informe de Gobierno. México, septiembre de 1976.

Gobierno de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. Plan Puebla-Panamá: por un desarrollo equilibrado y socialmente incluyente. México, s/f.

Gobierno de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. Informe Ejecutivo. Mayo 2003.

Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. Plan Puebla-Panamá. Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos. San Salvador, El Salvador, junio 15 de 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México: Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, 30 de mayo de 2001.

Presidencia de la República. Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base. México, Marzo, 2001a.

Presidencia de la República. Plan Puebla-Panamá. Síntesis del Proyecto. México, Marzo, 2001b.

Presidencia de la República y Coordinación del Plan Puebla-Panamá. Plan Puebla-Panamá: Presentación. Diagnóstico Centroamérica. México, Marzo, 2001c.

Presidencia de la República y Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. Informe de Avances y Perspectivas. México, Junio de 2002.

Reporte Político. Panorama Centroamericano. "El Mecanismo de Tuxtla o el Centro Virtual de Libre Comercio", pp. 3-8. Año XXI, 3ª. Época, No. 163. Guatemala, Centro América, Instituto Centro Americano de Estudios Políticos (INCEP), Septiembre 2000.

## Libros Citados

Alcázar, Marco Antonio. "La cooperación en Centroamérica y el Caribe", en Jorge Alberto Lozoya *et al. La nueva política mexicana de cooperación internacional*. México, SRE /Instituto Mexicano de Cooperación Internacional/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Álvarez, Alejandro; Barreda, Andrés y Bartra, Armando. *Economía Política del Plan Puebla Panamá*. México, ITACA, 2002.

Balassa, Bela. *The Theory of Economic Integration*. Illinois, Richard D. Irwin, 1961.

Bartra, Armando. (Coordinador). *Mesoamérica los ríos profundos. Alternativas plebeyas al PPP*. México, Fomento Cultural y Educativo/ Instituto Maya, 2001.

Benítez Manaut, Raúl y Córdova, Ricardo. (Compiladores). *México en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1986*. México, UNAM/ Coordinación de Humanidades, 1989.

Borja Tamayo, Arturo. "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en *La política exterior en México enfoques para*

su análisis. México, Centro de Estudios Internacionales/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997.

Butler, Fiona. "Regionalism and Integration", en John Baylis and Steve Smith (Edited). *The Globalization of World Politics. An introduction to International Relations*. New York, Oxford University Press, 1997. pp. 410-428.

Calduch Cervera, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.

Castañeda, Gilberto. "Crisis, política exterior y relaciones con México 1978-1986". Colección Relaciones Centroamérica-México. México, PECA/CIDE, 1987.

Córdova Macías, Ricardo y Benítez Manaut, Raúl. (Compiladores). *La paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*. México, UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1989.

Dávila, Consuelo y Cuellar, Rubén. (Coordinadores). *Retos y desafíos de la política exterior de México*. México, Plaza y Valdés, en prensa.

Garay, Graciela, "Relaciones consulares y diplomáticas México-El Salvador 1825-1971". Guía Documentada. Guías para la Historia Diplomática de México. Archivo Histórico Diplomático. México, SRE, 1987.

García Querol, Laura. *La experiencia de México como oferente de cooperación internacional a Centroamérica, 1990-1995*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México, UNAM/FCPyS. Junio 1998.

González, Guadalupe. "Incertidumbre de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (Editora). *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*. México, CIDE, 1983.

Hernández Palacios, Luis y Sandoval, Juan Manuel. (Compiladores). *El redescubrimiento de la frontera sur*. México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Autónoma Metropolitana, 1989.

Hurrell, A. "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*. 21 (4), 1995. pp. 334-338.

Jauberth Rojas, Rodrigo, "Costa Rica-México 1978-1986 de la concertación a la confrontación". Colección Relaciones Centroamérica-México. México, Programa de Estudios de Centroamérica (PECA) y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1987.

Lozas Muñoz, Laura. "Evaluación de la política exterior de México hacia la Unión Europea en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-

2000)". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. México, UNAM/FCPyS, Enero 2003.

Losoya, Jorge Alberto *et al.* *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. México, SRE/Instituto Mexicano de Cooperación Internacional/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Miguel Ángel Porrúa, 1999.

México. Secretaría de Relaciones Exteriores. *La política exterior mexicana en la transición*. México, FCE/SER, 2005.

Ohmae, Kenichi. *El fin del Estado-nación*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.

Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976.

Ojeda, Mario. (Compilador). *Las relaciones de México con los países de América Central*. México, El Colegio de México, 1985.

Sánchez Mendoza, Lourdes. La política exterior de México hacia Centroamérica: el Plan Puebla-Panamá", pp. 239-248, en Dávila, Consuelo y Cuellar, Rubén. (Coordinadores). *Retos y desafíos de la política exterior de México*. México, UNAM/Plaza y Valdés, en prensa.

Sepúlveda Amor, Bernardo. (Prólogo). *Política exterior de México: 175 años de historia*. Tomo I. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Seara Vazquez, Modesto. *Política exterior de México*. México, Ed. Harla, 1984.

Smith, Steve; Booth, Ken and Zalewski, Marysia. *International Theory: Positivism and Beyond*. Great Britain. Cambridge University Press, 1996.

Solana, Fernando. *Cinco años de política exterior*. México, Porrúa, 1994.

Velázquez Flores, Rafael. *Introducción al estudio de la política exterior de México*. México, Nuestro Tiempo, 1995.

Villafañe López, Víctor y Uscanga, Carlos. (Coordinadores). *México frente a las grandes regiones del mundo*. México, Siglo XXI, 2000.

Wallace, W. (Edited). *The Dynamic of European Integration*. London, Pinter, 1990.

Went, Alexander. *Social Theory of International Politics*. United Kingdom, Cambridge University Press, 1999.

## Libros Consultados

- Astíe-Burgos, Walter. *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*. México, Siglo XXI, 1998.
- Boersner, Demetrio. *Relaciones internacionales de América Latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1996.
- Buzo de la Peña, Ricardo Marcos. *La integración de México al mercado de América del Norte*. México, UAM/Atzacapotzalco, 1997.
- Cásares, Luis René. *Integración económica y subdesarrollo en Centroamérica*. México, FCE, 1980.
- Chanona, Alejandro y Domínguez, Roberto. (Coordinadores). *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*. México, UNAM/FCPyS/Universidad de Quintana Roo/ Plaza y Valdés, 2000.
- Cid Capetillo, Ileana. (Compiladora). *Compilación de lecturas para la discusión de las relaciones internacionales contemporáneas*. México, UNAM/FCPyS/CRI, 1998.
- Coleman D., William y Underhill R. D., Geoffrey. *Regionalism and global economic integration. Europe, Asia and the Americas*. New York, Routledge, 2000.
- COLMEX/IMRED. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, COLMEX/MRED, 1997.
- Cue Cáneas, Agustín. *El Tratado Mac Lane-Ocampo*. México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980.
- Elizondo, Carlos y Maira, Luis. (Editores). *Chile-México dos transiciones frente a frente*. México, Grijalbo/Prochile/CIDE, 2000.
- Griffiths, Martin. *Fifty Key Thinkers in International Relations*. Routledge London and New York, 1999.
- Guerra-Borges, Alfredo. *Desarrollo e integración en Centroamérica, del pasado a las perspectivas*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas, 1988.
- Hernández-Vela, Edmundo. *Diccionario de política internacional*. México, Porrúa, 1999.
- Hettne Björn, Inotai Andrés y Sunkel Osvaldo. *National Perspectives on the New Regionalism in the North*. Great Britain, Macmillan Press/UNU/WIDER, 2000.

IMRED. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Centro de Estudios Internacionales, 1997.

Mace, Gordon y Thérien, Jean-Philippe. *Foreign Policy & Regionalism in the Americas*. Lynne Rienner Publishers, 1996.

Roett, Riordan. (Compilador). *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*. México, Siglo XXI, 1991.

Smith H. Peter. *Talons of the Eagle*. Oxford University Press, 2000.

Tello, Manuel. *La política exterior de México, 1970-1974*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Uscanga, Carlos. (Coordinador). *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*. México, Institución Paradigma de Actividades Culturales, 2000.

## **Páginas Electrónicas**

Aguilar Zinser, Adolfo. *Conferencia de Prensa*. México, D. F., 1° de agosto de 2000. <http://www.vicentefox.org.mx>, septiembre de 2000.

Aguilar Zinser, Adolfo. “México y Centroamérica: una nueva visión”, en [www.edunexo.com](http://www.edunexo.com), septiembre de 2000.

Analítica es una publicación On Line de Venezuela [www.analitica.com](http://www.analitica.com)

Área de Libre Comercio de las Américas, sitio oficial [www.alca.ftaa.org](http://www.alca.ftaa.org)

Banco Centroamericano de Integración Económica [www.bcie.org/bcie/eventos/ppp](http://www.bcie.org/bcie/eventos/ppp)

Banco Interamericano de Desarrollo. Página electrónica [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Belice Portal Gubernamental [www.belize.gov.bz](http://www.belize.gov.bz)

Burch, Sally. “El Istmo mesoamericano: globalización ecología y seguridad”, en [www.cimac.org.mx](http://www.cimac.org.mx), 27 de febrero de 2001.

Castañeda, G. Jorge. *Conferencia de Prensa*. México, D. F., 1° de agosto de 2000. <http://www.vicentefox.org.mx>

Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A. C. [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, CIEPAC, Organización Civil de Chiapas, México [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sitio oficial [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA). *Declaración del CCSICA sobre el Plan Puebla Panamá* [www.codehuca.or.cr/centroamericaaldia.htm](http://www.codehuca.or.cr/centroamericaaldia.htm), 2001

Consejo Indígena de Centroamérica. *Resultados preliminares del foro de consulta sobre el Plan Puebla Panamá*, presentados en la Cumbre de Presidentes en Mérida, Yucatán, México <http://www.redindigena.net/articulos/06-28ppp.html>, 2002.

Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC), Carta Abierta en [www.analitica.com](http://www.analitica.com), 21 de junio de 2001, Periódico Venezolano.

Echeverría Álvarez., Luis. *Sexto Informe de Gobierno*. México, septiembre de 1976. <http://www.diputados.gob.mx>

Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Página electrónica [www.ezln.org](http://www.ezln.org)

*El Observador Económico*. Publicación de la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) [www.elobservadoreconomico.com.ni](http://www.elobservadoreconomico.com.ni) Nicaragua.

El Salvador Portal Gubernamental [www.casapres.gob.sv](http://www.casapres.gob.sv)

El Salvador Trade es un sitio con información estadística de importaciones y exportaciones [www.elsalvadortrade.com.sv](http://www.elsalvadortrade.com.sv)

*El Universal*. "Inicia el PPP con una inversión de 430 mdd". México, 13 de marzo de 2001, en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Fazio, Carlos. "El Plan Puebla-Panamá, caballo de Troya del capital en contra de las guerrillas del sureste" [www.vsppp.8m.com](http://www.vsppp.8m.com), 10 de enero de 2001.

Fazio, Carlos. "México: el Plan Puebla-Panamá y el intervencionismo de EEUU", en *Movimientos Sociales*, [www.eurosur.org/rebellion/sociales/fazio240301.htm](http://www.eurosur.org/rebellion/sociales/fazio240301.htm), 24 de marzo de 2001.

Fisk, Robert. *El mayordomo lo hizo*. (Documento html) <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/76604-24721-2006-11-23.html>, 24 de noviembre de 2006.

Frente Zapatista de Liberación Nacional. Página Electrónica [www.fzln.org.mx](http://www.fzln.org.mx)

Fox, Vicente. "Ya es tiempo de aprovechar a plenitud el proceso de globalización", en

<http://www.fox2000.org.mx/campana/discursos/comerciofronterizo.htm>, 7 de febrero de 2000.

Gobierno Mexicano. Contiene toda la Información del Gobierno Mexicano [www.precisa.gob.mx](http://www.precisa.gob.mx)

Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá. *Plan Puebla-Panamá: iniciativas mesoamericanas y proyectos*. San Salvador, [www.iadb.org/ppp](http://www.iadb.org/ppp), 2001.

Hernández, M. "Entrevista con Andrés Barreda: el PPP generará la "descomposición del tejido social", en *La Jornada de Oriente*, [www.jornada.unam.mx/2001/jun01/010627/oriente-ppb.htm](http://www.jornada.unam.mx/2001/jun01/010627/oriente-ppb.htm), 01 de junio de 2001.

INEGI. Compendio de Información de la Región Puebla-Panamá, en [www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/cirpuepan/indice.html](http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/cirpuepan/indice.html), septiembre de 2001.

Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Página Electrónica [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx)

Instituto de Ecología Política (IEP). ONG que trabaja desde 1987 en el área del Medio Ambiente, Santiago de Chile [www.iepe.org](http://www.iepe.org)

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Departamento de Integración y Programas Regionales. Banco Interamericano de Desarrollo. [www.iadb.org/intal/detalles-instrumentos](http://www.iadb.org/intal/detalles-instrumentos)

LaNeta es una organización civil creada en 1991 como un servicio de comunicación electrónica para organismos no gubernamentales [www.laneta.apc.org](http://www.laneta.apc.org)

La Jornada. Periódico mexicano [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

*La Nación*. Periódico de San José, Costa Rica [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)

*La República*. Diario de Negocios de Costa Rica. [www.larepublica.net](http://www.larepublica.net)

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador [www.rree.gob.sv](http://www.rree.gob.sv)

Organización de los Estados Americanos [www.oea.org](http://www.oea.org)

*Panamá América*. Diario Independiente de Panamá [www.pa\\_digital.com.pa](http://www.pa_digital.com.pa)

Pérez Velázquez, Mónica. "El Plan Puebla-Panamá, de seguridad nacional", en [www.mileniodiario.com.mx](http://www.mileniodiario.com.mx), 21 de febrero de 2001.

Plan Puebla Panamá. Portal electrónico de la Presidencia de la República [www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx), marzo de 2001.

Plan Puebla-Panamá [www.planpuebla-panama.org](http://www.planpuebla-panama.org), abril de 2007.

Presidencia de la República. México. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de Panamá. [www.preidencia.gob.pa](http://www.preidencia.gob.pa)

Principales Acuerdos Comerciales Firmados por México  
[www.gestiopolis.com/recursos/documentos](http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos)

*Rebelión*. Periódico Electrónico de Información Alternativa [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), es una ONG,  
[www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)

Reunión del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica, Madrid, España, 8 y 9 de marzo de 2001 [www.iadb.org/ppp](http://www.iadb.org/ppp)

*Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. Publicación de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales [www.reei.org](http://www.reei.org)

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tratados de Libre Comercio de México en la SNCI. México, [www.secofi.snci.gob.mx](http://www.secofi.snci.gob.mx)

Secretaría de Economía. México. [www.se.gob.mx](http://www.se.gob.mx)

Secretaría de Integración Económica Centroamericana. *Las relaciones comerciales México-Centroamérica en el marco de los Acuerdos de Tuxtla*. Centroamérica, [www.sieca.org.gt](http://www.sieca.org.gt), agosto de 2000.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Honduras. [www.sre.hn/historico](http://www.sre.hn/historico)

Secretaría de Relaciones Exteriores. México. Consultoría Jurídica. Tratados Internacionales Celebrados por México. [www.sre.gob.mx/tratados](http://www.sre.gob.mx/tratados)

Secretaría de Relaciones Exteriores. México.  
[www.sre.mx/ppp/pdf/transcripciondedeclaraciondetuxtlappp.pdf](http://www.sre.mx/ppp/pdf/transcripciondedeclaraciondetuxtlappp.pdf)

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.  
[www.sgsica.org](http://www.sgsica.org)

Suplement E-bulletin: Inter-American Development Bank-Civil Society Initiative. Update on Plan Puebla Panamá, March-April 2002, [www.bcie.org/bcie/eventos/ppp](http://www.bcie.org/bcie/eventos/ppp)

Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 1 de enero de 1995,. Portal del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

The Transnacional Foundation for Peace and Future Research (TFF). Lund, Suecia [www.transnational.org](http://www.transnational.org)

Torres, R. *Conectividad de la propuesta regional de transformación y modernización de Centroamérica y del Plan Puebla-Panamá. Informe Preliminar*, [www.iadb.org/ppp](http://www.iadb.org/ppp), abril de 2001.

Venegas, J. “Fox gana pleno apoyo de mandatarios de CA para el Plan Puebla-Panamá”, en *La Jornada*, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx), 16 de junio de 2001.

Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX) del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) de Panamá [www.vicomex.gob.pa/negocia.html](http://www.vicomex.gob.pa/negocia.html)

## **Prensa Informativa**

Bartra, Armando. “Mesoamérica.com”, en *La Jornada*, suplemento *Masiosare*, 17 de junio de 2001.

Céspedes, Rebeca. “Detalla Panamá TLC con México”, en *Reforma*, jueves 17 de enero de 2002.

*El Universal*, “Tendrá ¿candado? el Plan Puebla Panamá”, La Secretaría de Hacienda deberá seleccionar todos los proyectos; verificará su viabilidad. Atraerá el programa inversiones por 20 mil millones de dólares. 8 de marzo de 2001.

Fazio, Carlos. “El Plan Puebla-Panamá, intervencionismo de E.U.”, en *La Jornada*, 19 de marzo de 2001.

Fazio, Carlos. “Felipe Calderón oxigena al PPP”, en *La Jornada*, 9 de abril de 2007.

González, Celia. “Duplican presupuesto a Plan Puebla Panamá”, en *Reforma*, 02 de febrero de 2002.

González Covarrubias, Jennifer. “En el sur de México, filtro militar de centroamericanos”, en *El Financiero*, 27 de junio de 2002.

Garduño, Roberto y Venegas, Juan Manuel. “Estamos del mismo lado que el EZLN: Fox”, en *La Jornada*, 13 de marzo de 2001.

Lezama, José Luis “Biopiratería”, en *Reforma*, 12 de agosto de 2001.

Núñez, Ernesto. “Niega Fox que el PPP sea idea imperialista”, en *Reforma*, 17 de junio de 2001.

Núñez, Ernesto. “Presentan Plan Puebla-Panamá”, en *Reforma*, 13 de marzo de 2001.

Núñez, Ernesto. “Requiere el PPP dls. 4 mil millones”, en *Reforma*, 29 de septiembre de 2001.

Pinzón, Rafael. “Advierten que PPP puede ser inviable”, en *Reforma*, 23 de julio de 2001. .

Reveles, José. “Conocer, discutir y criticar el PPP, reto para el EZLN”, en *El Financiero*, 5 de marzo de 2001.

Venegas, Juan Manuel y Garduño, Roberto. Fortalezas, Oportunidades y Amenazas en el PPP. *La Jornada*. 17 de abril de 2001.