

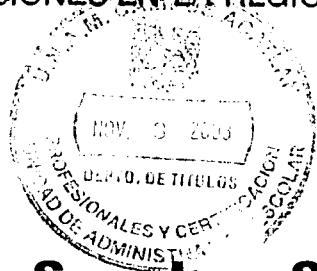
20421  
28



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

## EVALUACION DEL PLAN PUEBLA - PANAMA Y SUS REPERCUSIONES EN LA REGION.



# T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

ROCIO } ZUÑIGA ARENAS

ASESOR: MTR. IGNACIO M. LIZARRAGA GAUDRY



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

OCTUBRE DEL 2003



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.

**PAGINACION  
DISCONTINUA**

## AGRADECIMIENTOS

*A la memoria de Juana Paula Arenas, por haber fomentado en mí, el hábito de buscar la excelencia en cada proyecto emprendido en mi vida.*

*A mi asesor el Maestro Ignacio Lizárraga Gaudry por regalarme parte de su valioso tiempo, por compartir conmigo su experiencia y conocimientos, por creer en mí y ser parte fundamental en la realización de este trabajo.*

*A mi madre, por ser la razón de mi vida y por inculcarme el deseo de superación constante.*

*A mi Padre, por apoyarme en todo momento y haberme enseñado el valor de la responsabilidad.*

*A Manuel Mondragón Ortiz por ser parte importante en mi crecimiento como persona, por alimentar mi espíritu y regalarme la oportunidad de conocer el valor de la amistad.*

*A toda mi familia, por estar siempre cerca.*

*A Dios, por que sin su bendición nada de lo anterior sería posible.*

## GRACIAS

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo reconocido.

NOMBRE: Rosío Zúñiga Arenas

FECHA: 3 de noviembre de 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Puede ser que la vida sea un conjunto de grandes retos, pero aún cuando se presenten en tu camino obstáculos y parezca que no existen los medios para alcanzar tus sueños, recuerda que la fuerza que necesitas para perseguir un objetivo, cumplir tus metas y ver cristalizar tus ideales está en el entusiasmo que pones en cada cosa para lograrlo. La disciplina y la constancia son la base del éxito. Jamás olvides que no somos lo que las circunstancias quieren, sino lo que queremos ser.*

*El poder que necesitas para lograr todo lo que te propongas está en el actuar y no en el decir; jamás limites tus manos que son instrumento de creación, jamás limites tus sentidos que son la expresión del arte, jamás cierres tus oídos, que las palabras de otros te harán crecer día con día; no enmudezcas tu boca que siempre habrá alguien deseoso de escucharte; no cierres tu vida al conocimiento por creer que es tarde, recuerda que este debe ser constante e interminable; tú que tienes la capacidad de pensar y la enorme dicha de la razón, haz un tributo a la vida dando lo mejor de ti.*

Rocío

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

C

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>PAG.</b>
<b>CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.</b>	
1.1.- Planeación Estratégica.	2
1.2.- Globalización.	8
1.3.- Soberanía.	13
1.4.- Reforma del Estado.	17
1.5.- Integración Regional.	22
1.6.- Desarrollo Sustentable.	27
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>32</b>
<b>CAPITULO 2. EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ.</b>	
2.1.- Descripción de la Región.	40
2.1.1.- El medio natural.	40
2.1.2.- Centroamérica y su historia.	48
2.1.3.- La época colonial.	51
2.1.4.- Independencia y los estados nacionales.	62
2.1.5.- Centroamérica en el siglo XX.	68
2.1.6.- La posguerra (1945-1980).	69
2.1.7.- La época reciente (1980-2000)	77
2.1.8.- Situación económica de la región.	81
2.1.9.- Sistema de gobierno.	102
2.2.- Descripción del Plan Puebla-Panamá	103
2.3.- Diversos actores en el Plan Puebla- Panamá.	129
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>138</b>
<b>CAPITULO 3. PROSPECTIVA DE LA REGIÓN DEL PLAN PUEBLA-PANAMÁ.</b>	
3.1.- La planeación de escenarios.	143
3.2.- Avances del Plan Puebla-Panamá durante el año 2003.	148
3.3.- Definición de variables.	158
3.3.1.- Variables principales.	158
3.3.2.- Memoria metodológica y formulación de escenarios	159
3.3.3.- Variable secundaria.	174
3.4.- Escenarios posibles.	176
3.5.- Visión a largo plazo.	186
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>194</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	
<b>SITIOS WEB</b>	
<b>GLOSARIO</b>	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

D

## INTRODUCCIÓN

En el ámbito de estudio de las Relaciones Internacionales la dinámica mundial del nuevo siglo y sus impredecibles cambios, la revolución científico tecnológica que vive la humanidad, se traduce en la estructuración de un nuevo sistema económico internacional, basado en la integración técnica, social y regional de los procesos de producción y circulación. Hoy en día la transformación productiva a nivel mundial, incluye la cooperación entre naciones con una serie de interrelaciones industriales, comerciales, financieras y tecnológicas que dan origen a niveles de especialización y capacitación en diversas áreas.

El proceso de globalización implica una serie de transformaciones que desafortunadamente no resultan benéficas para todos, para los países en vías de desarrollo se convierte en un reto al no contar con el capital, la tecnología y los niveles de educación adecuados para integrarse al mundo global de manera efectiva de tal forma que les permita ser actores y no espectadores en un mundo en el que la concentración y centralización del poder tecnológico, financiero, político y militar se encuentra en manos de unos cuantos, mientras que la mayoría de la población está inmersa en condiciones de vida muy desfavorables. La importancia del tema dentro de las Relaciones Internacionales se fundamenta en lo anterior.

Bajo este contexto no es raro observar que los gobiernos adopten una serie de medidas encaminadas a desarrollar al máximo sus potencialidades para poder mejorar la calidad de vida de su población además de que les permita ser participes en el mercado global prevaeciente. Parte de este tipo de esfuerzos es el proyecto Plan Puebla-Panamá como una forma de integrar la zona sureste de México y Centroamérica en un esfuerzo conjunto, dirigido a poner en marcha una serie de estrategias que pretenden proveer a la región de los recursos materiales necesarios para el impulso de distintas actividades económicas que permitan un desarrollo sustentable, así como elevar el nivel de vida de los habitantes de esta zona. El Presidente Vicente Fox Quezada ha puesto especial énfasis en una estrategia general económica y geopolítica

parte de un proceso de integración económica y el plan mencionado es una iniciativa que refleja lo anterior.

Se debe mencionar que antes de iniciar esta investigación, el problema principal que se ve en la realidad y que me orilló a la elección de este tema, es la incapacidad de los países en vías en desarrollo para resolver la problemática actual que enfrentan los mismos, derivada en gran medida de la falta de una planeación a largo plazo. En consecuencia, el Plan Puebla-Panamá surge como un proyecto que expresa un cambio de mentalidad que contiene una visión de planeación estratégica, a largo plazo, y el propósito de realizar los ajustes necesarios para su buen funcionamiento.

Los intereses a nivel personal y profesional que me motivaron a la elección del tema relativo al Plan Puebla-Panamá son que el proyecto mencionado, reúne diversos factores que están inmersos en las Relaciones Internacionales que están incidiendo de manera importante en el orden mundial prevaleciente como son: la planeación estratégica, globalización, soberanía, reforma del Estado, integración regional, desarrollo sustentable. La participación de los diversos actores en las Relaciones Internacionales entre los que se encuentran los organismos financieros, los organismos no-gubernamentales (ONG) que participan de manera directa e indirecta en el Plan. Por otra parte, constituye un asunto prioritario del presente sexenio. Además de ser un proyecto que surge dentro del marco del proceso encaminado a la integración de toda América en una gran área de libre comercio; que encierra intereses políticos y estratégicos, pero que carece de una visión que lo situé en la realidad y ofrezca una opinión crítica al respecto y no solo se muestre de modo fatalista o por otra parte, como la llave maestra para convertir a la región en una de las más prósperas del mundo.

Por lo que se refiere al interés laboral, considero que si este proyecto se concretiza, permitirá abrir nuevos mercados tanto a nivel local como a los países que integran el Plan Puebla-Panamá, toda vez que tendrán una mayor difusión y utilidad de los productos que se empleen en las diversas actividades de la producción.



Las aportaciones de esta investigación, son esencialmente, el análisis de la situación real y una perspectiva de lo que el Plan Puebla-Panamá representa para la vida de los países de Centroamérica y México. Habiendo identificado que la planeación no debe ser exclusiva de las ciencias exactas y que es de suma importancia su aplicación en otras ramas de las ciencias sociales, como es la de las Relaciones Internacionales, por tal motivo esta tesis es diferente a otras que abordan el Plan, porque incluye como parte fundamental de su metodología la planeación estratégica y la formulación de escenarios.

Los alcances de esta investigación están dirigidos a mostrar la conveniencia de la implementación del Plan, las repercusiones en la región, de sus habitantes y del ecosistema.

Las limitaciones a esta investigación se dieron principalmente en la falta de datos estadísticos que pudieran ofrecer mayor información para la formulación de escenarios acerca de los diferentes rubros que abarca el Plan, entre los que podríamos mencionar: la producción de petróleo, cantidad y tipos de minerales, registro de divisas del sector turismo en los países centroamericanos y estados de la parte sur-sureste de México. Así como información no actualizada debido a la novedad del tema.

Las fuentes de investigación fueron principalmente, el documento oficial del Plan Puebla-Panamá, libros, artículos periodísticos y de revistas, búsqueda en Internet, bibliotecas, y la oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores encargada de la difusión del Plan.

El espacio temporal que abarca la investigación es el período comprendido del año 2000 al 2003.

La hipótesis principal de esta investigación es que la realización del Plan Puebla-Panamá depende en gran medida de la voluntad política de los diversos actores que intervienen en el mismo. El entorno será determinante en su implementación y la viabilidad del proyecto dependerá de su adecuación

constante al cambio. De llevarse a cabo en la forma adecuada y logrando una verdadera relación horizontal entre gobierno y sociedad civil constituirá un avance innovador en la vida política de nuestro país y las naciones involucradas.

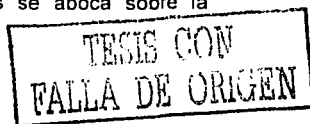
Como hipótesis secundarias tenemos las siguientes:

- El Plan Puebla-Panamá se convertirá en un instrumento que impulse el desarrollo de los países de la región, o será un instrumento de control de los recursos minerales, petroleros y naturales por parte de las clases dominantes de cada uno de los países de la región bajo la supervisión de los Estados Unidos.
- La concientización de los habitantes de esta región será lo que permitirá llevar a buen fin este proyecto.
- El Plan Puebla-Panamá será generador de conflictos sociales que retrasen o detengan por completo la concretización del citado proyecto.
- A pesar de los cambios de gobierno que se presenten en los países y Estados involucrados, la coordinación de tipo holístico, será lo que permita llevar una continuidad del plan y su buen funcionamiento, a futuro.

El objetivo general es el de analizar el Plan Puebla-Panamá bajo el enfoque de planeación estratégica con el fin de hacer una evaluación integral del proyecto mencionado.

La metodología utilizada es fundamentalmente de análisis, síntesis y prospectiva, con el fin de tener una visión adecuada de la región en estudio y del entorno inmediato que la predetermine para formular escenarios posibles. Se sigue una línea enfocada a la planeación altamente analítica, que en principio será de diagnóstico y posteriormente permitirá visualizar a largo plazo el fenómeno estudiado.

La síntesis y el análisis son procesos complementarios. Al analizar el Plan Puebla-Panamá deberán utilizarse ambos. El análisis se aboca sobre la



estructura: revela como trabajan las cosas. La síntesis se concentra en la función: revela por qué operan las cosas como lo hacen. Así el análisis produce conocimiento, mientras que la síntesis genera comprensión. Con el primero podemos describir, mientras que el segundo nos permite explicar.

La prospectiva se refiere al estudio de las causas técnicas, científicas, económicas y sociales que aceleran la evolución del mundo y la previsión de las situaciones que de ellas se deriven con el fin de lograr una visión a largo plazo.

La evaluación del Plan Puebla-Panamá implica el análisis de las partes que lo componen, para describirlo, conocerlo y posteriormente emitir un juicio adecuado respecto al mismo. Posteriormente visualizar a largo plazo sus repercusiones en la región de estudio. Y finalmente crear escenarios posibles.

El marco teórico está sustentado en parte por Russell Ackoff a través de nuevos conceptos y enfoques a la planeación y procedimientos que permiten formular planes a futuro. Cuando se puede responder rápida y eficientemente a cambios que no se controlan ni esperan, no hace falta pronosticarlos; la meta de éste autor es capacitar para elaborar mejores pronósticos del futuro y prepararse para él, la finalidad es una capacitación que incremente el control sobre el futuro y la habilidad para responder eficientemente a lo que no se puede controlar.

Por otra parte, se utilizan los conocimientos de Kees Van Der Heijden para la formulación de escenarios que encuadren con las estrategias de la planeación. El objetivo de la planeación estratégica es alcanzar un mejor resultado al enfocar las decisiones diarias en una forma estructurada y eficiente para aprovechar al máximo el tiempo y los recursos. Si las cosas cambian con rapidez y son impredecibles, la estrategia de hoy puede ser el desastre de mañana. Es necesario apegarse a las cosas hasta que se tome acción en el mundo real, y después atenerse a las consecuencias. La incertidumbre tiene el efecto de desplazar la clave del éxito de la "estrategia óptima" al "proceso estratégico más hábil". Una organización necesita ajustarse bien con el entorno

si tiene metas que debe alcanzar. El propósito de la estrategia es desarrollar políticas que guíen a la conducta personal de las personas en la organización. Una vez, explicada la metodología utilizada, cabe mencionar que el trabajo se compone de tres capítulos.

El primero de ellos comprende una explicación de los conceptos fundamentales para la introducción al tema, los cuales constituyen el marco teórico conceptual en el cual se fundamenta la investigación.

El segundo capítulo, se divide en tres partes. La parte inicial, esboza de manera general los rasgos característicos de la zona que comprende el Plan como son tipo de cultura, situación geográfica, perfil económico, forma de gobierno. La segunda parte, nos habla acerca del documento oficial que da vida al proyecto, presentando el contenido del mismo. Y la parte final de este apartado comprende la expresión de las diversas opiniones generadas en torno al Plan. El objetivo del capítulo es el análisis del Plan Puebla-Panamá como modelo de planeación para llevar a la practica estrategias integrales de desarrollo en la región sur-sureste de México y Centroamérica.

El tercer capítulo, trata acerca de la evaluación de las variables fundamentales que repercutirán preponderantemente en el Plan Puebla-Panamá.

Cada uno de los capítulos mencionados, presenta un apartado de conclusiones.

Para finalizar, se incluyen conclusiones generales, anexos y glosario.

# CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

*México ha sido hasta ahora corto de vista, miope. Las escasas veces en que decide explorar el futuro, piensa a corto plazo imagina de manera vaga, difusa y segmentada y suele hacerlo para construir pequeñas utopías (voluntaristas) que en el fondo sabe inalcanzables.*

Antonio Alonso Concheiro. Prospectólogo.

## 1. - Marco Teórico Conceptual.

El objetivo particular de este capítulo es el de explicar los conceptos fundamentales para la introducción al tema.

Abordar en principio los conceptos teóricos fundamentales en la investigación que nos ocupa, constituye el punto de partida de la evaluación del Plan Puebla-Panamá. Cada uno de ellos, se encuentran íntimamente relacionados y su concepción encierra puntos importantes que serán de utilidad para explicar el fenómeno de estudio. Más allá de definir cada uno de los conceptos, el objetivo principal de este capítulo es el de ofrecer una explicación de los mismos a través de la definición de algunos autores, concluyendo con una concepción propia. No se trata de repetir lo que ya está escrito, sino de citar los puntos más relevantes

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

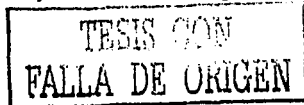
que permitan comprender los conceptos de manera breve, sin que esto signifique que serán tratados de manera superficial, por el contrario, se intento sintetizar rescatando lo importante.

### **1. 1. - Planeación Estratégica.**

El objetivo de la planeación estratégica es alcanzar un mejor resultado al enfocar las decisiones diarias en una forma estructurada y eficiente para aprovechar al máximo el tiempo y los recursos. Si las cosas cambian con rapidez y son impredecibles, la estrategia de hoy puede ser el desastre de mañana. Es necesario apearse a las cosas hasta que se tome acción en el mundo real, y después atenerse a las consecuencias. La incertidumbre tiene el efecto de desplazar la clave del éxito de la "estrategia óptima" al "proceso estratégico más hábil". Una organización necesita ajustarse bien con el entorno si tiene metas que debe alcanzar. El propósito de la estrategia es desarrollar políticas que guíen la conducta de las personas en la organización, de modo que el sistema total logre un buen ajuste. El aspecto fundamental de introducir la incertidumbre en la planeación estratégica es que convierte la planeación para el futuro de una actividad episódica, que ocurre una sola vez, en una propuesta de aprendizaje continuo. En una situación de incertidumbre, la planeación se convierte en el aprendizaje que nunca se detiene.

La planeación estratégica está íntimamente relacionada con el Plan Puebla-Panamá. Este plan se caracteriza por ser un proyecto de largo alcance, con medios, metas y objetivos seleccionados e ideales dados o impuestos por una autoridad superior. El PPP surge como un modelo de planeación para llevar a la práctica estrategias integrales de desarrollo en la región sur-sureste de México y Centroamérica. Es un plan que en todo momento se ha basado en la formulación de estrategias.

Cabe señalar que el presidente Vicente Fox, desde su toma de posesión, creó la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional



(OPEDR). Así, la OPEDR definió un modelo de planeación para el trabajo con las entidades federativas de cinco regiones. La región sur-sureste corresponde a la región mexicana del Plan Puebla-Panamá.

Para enfatizar esa visión de planeación estratégica que encierra el PPP, a continuación un pequeño fragmento extraído de la página cuarenta y tres del documento oficial de la Presidencia de la República, titulado "Plan Puebla-Panamá, Informe de Avances y Perspectivas" del 5 de noviembre del 2001, que habla acerca del tema.

La CG-PPP (Coordinación General del Plan Puebla-Panamá) en colaboración con la OPEDR (Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional) se propusieron impulsar y conducir los procesos de planeación y la gradual concreción de los proyectos parte del PPP.

Todo ello basado en las siguientes características:

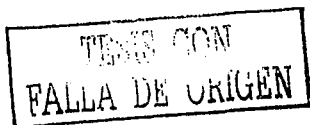
- Un concepto integral de estrategia. La conducción estratégica considera de manera integral los fines, los medios, las restricciones y condiciones de la acción. Este concepto holístico de estrategia basado en un pensamiento, un análisis estratégico, es diferente, más amplio, que el concepto usual, que alude, en plural (estrategias), a los medios para lograr distintos objetivos.
- Ejes de conducción estratégica. La conducción estratégica busca resultados en dos ejes de manera equilibrada: uno relativo a los procesos integrales y participativos de planeación y gestión del desarrollo regional sustentable y el otro relativo a los contenidos sustantivos, las políticas, las acciones y los resultados para un desarrollo regional sustentable.

Ahora hablemos un poco de la planeación en general para distinguirla de la estratégica.

Se define a la planeación como "un instrumento administrativo que requiere voluntad política y que permite vincular medios y fines, diseñar normas organizativas, distribuir funciones, procurar la eficiencia en el desempeño, optimizar recursos, y en general, cumplir con los objetivos de desarrollo a los que aspira la sociedad dando a su vez, la oportunidad de dignificar y enriquecer la función pública que implica la evolución y el control". Por tanto, la planeación como elemento indispensable e irrenunciable de todo proceso administrativo juega un papel importante en la organización, previsión y orientación de los medios que utiliza la administración pública en el cumplimiento de sus fines. La corriente administrativa concibe la planeación como un proceso administrativo necesario para la elaboración de un plan. Se le define como el diseño de un sistema orgánico-funcional que trata de aprovechar al máximo los recursos humanos, materiales, financieros, técnicos e informáticos de una institución, a fin de lograr un mejoramiento en sus actividades hacia el logro de sus objetivos.

Haciendo un resumen sobre la concepción de varios autores como George Terry, Agustín Reyes Ponce, Koontz y O'donnel, Ignacio Pichardo Pagaza, Russel Ackoff, entre otros, acerca de la planeación, a continuación los puntos más relevantes que definen este proceso administrativo:

- Selección de información y hacer suposiciones respecto al futuro, formular actividades, para realizar objetivos organizacionales.
- Fijar con precisión lo que va a hacerse, estableciendo principios, determinando una secuencia, tiempo y número de recursos para su realización.
- Selección entre cursos diversos y futuros de acción, selección de objetivos organizacionales, metas departamentales, determinación de la forma de alcanzarlos. Además innovación administrativa.
- Conjunto de procedimientos para la realización de un plan; procedimiento político orientado a la satisfacción de las demandas sociales y a la procuración del desarrollo.





- Función administrativa que permite identificar los objetivos de una institución a corto, mediano y largo plazo; definir estrategias políticas, establecer un marco normativo.
- Toma de decisiones anticipada en tiempos definidos; fijación precisa de objetivos, políticas, estrategias y acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos.
- La función de la planeación es el proceso que fija objetivos y escoge las alternativas más adecuadas para alcanzarlos.

"La planeación es un proceso que supone la elaboración y evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción en una situación en la que se crea a menos que se emprenda tal acción no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se opta la acción apropiada aumentará la probabilidad de obtener un resultado favorable." <sup>1</sup>

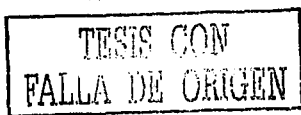
El proceso de planeación debe contribuir a que las relaciones entre el gobierno, la economía y la sociedad se desarrollen dentro de un marco de racionalidad que articule necesidades con recursos disponibles, conciliando objetivos de diversos sectores sociales y la optimización en el uso de los recursos para la obtención de mayores beneficios a la sociedad.

La planeación se puede clasificar en: operacional, táctica, estratégica y normativa:

La planeación operacional consiste en seleccionar medios para perseguir metas que son dadas, establecidas o impuestas por una autoridad superior, o que son aceptadas por convenio. Este tipo de planeación generalmente es a corto plazo.

---

<sup>1</sup> Ortega Ríos, José, *La planeación social en el desarrollo municipal del Estado México (1988-1994)*, Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, 1997, ENEP Acatlán, pp. 8-13.



La planeación táctica consiste en seleccionar medios y metas para perseguir objetivos dados, establecidos, o impuestos por una autoridad superior, o que son aceptados por convenio. Este tipo de planeación tiende a ser a mediano plazo.

La planeación estratégica consiste en seleccionar medios, metas y objetivos. En este caso los ideales son dados o impuestos por una autoridad superior, aceptados por convenio o no formulados, como ocurre con más frecuencia. Este tipo de planeación tiende a ser de largo alcance.

La planeación normativa requiere la selección explícita de medios, metas, objetivos e ideales. Este tipo de planeación cubre un período indefinido. No tiene horizonte fijo. La planeación normativa se extiende por un periodo muy amplio, y tiene que ver con todas las relaciones internas y externas, incluyendo las relaciones entre la organización y su medio ambiente contextual, sobre el cual no tiene influencia, pero del cual si recibe influencia.<sup>2</sup>

#### TIPOS DE PLANEACIÓN Y POSTURAS DE PLANEACIÓN.

Tipos de Planeación	Medios	Metas	Objetivos	Ideales
Operacional	Elegidos	impuestas	impuestos	Impuestos
Táctica	Elegidos	elegidas	impuestos	Impuestos
Estratégica	Elegidos	elegidas	elegidos	Impuestos
Normativa	Elegidos	elegidas	elegidos	Elegidos

<sup>2</sup> Russell, Ackoff, *Planificación de la empresa del futuro*. Ed. Limusa, México, 2000, pp. 86-87.

La planeación de escenarios<sup>3</sup> es una forma de abordar una problemática creando diferentes futuros posibles con una visión a largo plazo.

Dentro de la planeación estratégica existen tres paradigmas<sup>4</sup>, el racionalista, el evolutivo y el procesal.<sup>5</sup> Cada uno de estos puede integrarse para obtener mejores resultados ya que la planeación necesariamente será un proceso que busque solucionar la problemática de manera racional, que a través de la experiencia evolucionará y ofrecerá mejores respuestas.

En todo sistema es necesario tener en claro su misión, en este caso la misión del Plan Puebla-Panamá consiste principalmente en elevar el nivel de vida de los habitantes de la región sur-sureste de México y de los países centroamericanos a través de políticas de desarrollo regional sustentable. Esto se llevará a cabo a partir de distintas estrategias. El PPP requiere una evaluación integral y holística que contemple de manera vertical y horizontal la relación entre los diversos actores que intervienen dentro del mismo.

La planeación estratégica es una planeación a largo plazo que a diferencia de la planeación tradicional deberá estar sujeta a una adecuación a los cambios rápidos y constantes que caracterizan nuestra época. No podrá mantenerse inmóvil porque resultaría obsoleta, esta planeación es dinámica y esta en constante movimiento, nos permite observar la realidad como un ente con mucha movilidad que requiere la aplicación de estrategias encaminadas a resolver los distintos conflictos que puede generar el entorno.

Se debe destacar que lo más importante en este caso no es el sistema en sí, sino el medio que lo rodea porque será lo que determine el rumbo que tomen las cosas. Caracterizado por cambios turbulentos impredecibles que exigen una

<sup>3</sup> Vid. Van Der Heijden, Kees, *Escenarios, el arte de prevenir el futuro*, Ed. Panorama, México 2000, p. 8.

<sup>4</sup> Van Der Heijden, Kees, *op. cit.*, pp. 37-72.

<sup>5</sup> Idem.



respuesta rápida y oportuna, que son capaces de ofrecer un variado número de futuros posibles de los cuales deberemos de elegir el más acertado y desechar lo que no sirve.

Para llevar a la práctica una planeación estratégica basada en la creación de escenarios a largo plazo, es necesario tener una visión del entorno actual y una visión que nos sitúa en un mundo globalizado.

Se pondrá especial énfasis en construir modelos que contengan todos los factores que intervienen dentro del PPP actores políticos, sociales, económicos, culturales debido a que la influencia que ejercen dentro del mismo es determinante porque define el rumbo que han de tomar las cosas. Por otra parte, se formularon algunas preguntas que serán respondidas a lo largo del desarrollo de la investigación como: ¿Qué tanta posibilidad existe de que el PPP se concrete? ¿De llevarse a cabo cuanto tiempo deberá pasar para ver resultados y beneficios? ¿Quién determina la implementación del Plan? ¿Por qué si se dijo que el Plan sería sometido a la opinión pública no ha tenido la difusión necesaria?.

La planeación estratégica tiene un papel muy importante en la respuesta a estas interrogantes ya que nos permitirá evaluar el Plan de manera integral, desde un punto de vista a largo plazo.

¿ El Plan Puebla-Panamá contempla los principios fundamentales de la planeación estratégica?

## **1. 2. - Globalización.**

Somos testigos de un cambio de época. Se presenta un proceso que se traduce en la homogeneización de los procesos productivos, basado en la privatización, competencia y liberalización de las economías, bajo la égida de los organismos financieros internacionales. La existencia de un mercado mundial.

Se hace presente la concentración y centralización del poder tecnológico, financiero, político, militar en pocas manos y países, como nunca antes en la historia, provocando una globalización desde arriba. Al mismo tiempo, la pobreza, el desempleo y la migración han crecido excluyendo a grandes masas de población convertidas en población superflua, con mayor fragmentación y polarización de las sociedades. El 20% más rico de la población mundial recibe el 82% de los ingresos totales del mundo, mientras que el 20% más pobre tan sólo recibe el 1.4% del crecimiento económico mundial, casi nunca se filtra hacia abajo.<sup>6</sup> La revolución tecnológica que ha permitido la revolución de la gestión y la informática, un cambio en las ventajas comparativas tradicionales que hoy se determinan por la intensidad del conocimiento y la acumulación flexible, cada vez en manos de menor número pero más grandes monopolios.<sup>7</sup>

Con el fin de la guerra fría se crea la uniformidad de un mercado global, bajo el paraguas de un exclusivo monopolio militar del mundo. En los países del tercer mundo, aumentan la pobreza, el desempleo y la ingobernabilidad política. Hemos pasado de la guerra fría a la guerra de la inseguridad ciudadana social e individual. La crisis del medio ambiente producida tanto por el excesivo consumo de un pequeño número de países y pueblos del Norte, como por el empobrecimiento creciente de los países del Sur que amenaza la fauna, la flora y la vida de los océanos. Crecimiento sin empleo; la asimetría, marginación y exclusión creciente de buena parte de la población es un fenómeno global en aumento.

La sociedad civil está emergiendo a nivel global como una comunidad de nuevos valores, actitudes e intereses en respuesta a las amenazas comunes en todos los continentes.

---

<sup>6</sup> Gorostiga, Xavier, *El sistema mundial: situación y alternativas*, Ed. UNAM, México, 1995, p. 31.

<sup>7</sup> Lester Thurow, *Head to Head*, Warner books, Estados Unidos, 1993; Robert B. Reich, *The Work of Nations*, Vintage Books, Nueva York, 1992, (Traducido al español en "El Trabajo de las Naciones", Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1993.

Surgen propuestas alternativas encarnadas en proyectos participativos y acumulativos a nivel local, nacional, regional y mundial; surgen nuevos sujetos locales-globales. Un nuevo espacio y un nuevo tiempo se han abierto para redefinir el concepto de desarrollo, para vincular a los sujetos alternativos e iniciar un plan de acción nacional e internacional solidario para una estrategia de cambio global. Frente a la homogeneización global desde arriba y para los de arriba, se busca la diversidad cultural endógena con su identidad y autonomía complementaria capaz de crear el equilibrio y la armonía que la biodiversidad conforma en el medio ambiente.

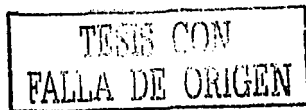
Estos procesos locales, cada vez más vinculados entre sí, conformando redes regionales, continentales y globales, requieren para su consolidación de instituciones globales. La transformación de las instituciones internacionales es, por tanto, un elemento fundamental de todo este proceso de globalización.

El discurso de la globalidad, a menudo obedece a hechos objetivos y universales; expresa una creciente interdependencia de las economías nacionales, y la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo, que es dominante, y cuyo ascenso coincide con un debilitamiento real de la soberanía de los estados-nación y de las corrientes nacionalistas, anti imperialistas, marxista-leninistas, éstas últimas en estado de confusión o de revisión, en los pocos países u organizaciones que dicen seguirlas. El dogma triunfante en la actividad es la globalidad "desideologizada", los derechos individuales sin derechos sociales, el *laissez faire* del neoliberalismo conservador.<sup>8</sup>

El cambio se da también en el desprestigio de la "justicia social", concepto al que se opone el más antiguo de "justicia", ya sin ningún adjetivo. Las luchas de liberación y las luchas de clases aparecen como un fenómeno terminado, como conceptos obsoletos. En vez de la liberalización se propone la inserción o la solidaridad humanitaria o empresarial. Al mismo tiempo se confirma que estamos

---

<sup>8</sup> Gorostiaga, Xavier, *op. cit.*, p.26.



al final de las ideologías, incluso se piensa que la batalla por salvar al planeta reemplazará la batalla ideológica como el tema capaz de organizar el nuevo orden mundial.<sup>9</sup>

El contexto a nivel mundial de la época actual se encuentra caracterizado por una serie de cambios que la definen como turbulenta.

El desarrollo de la informática ha generado el intercambio de información, originando una interconexión de tal magnitud que en cuestiones de segundos podemos enterarnos de lo que acontece en cualquier parte del globo terráqueo.

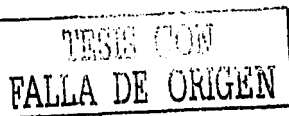
En definitiva, no podemos negar que durante las últimas décadas se han suscitado hechos que consideramos inimaginables, ejemplo de ello son: el fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y recientemente los atentados del 11 de Septiembre.

A continuación algunos de los puntos más relevantes y que definen este proceso de globalización:

- Observamos una tendencia a la integración regional y la formación de bloques económicos comerciales.
- Este fenómeno exige incorporarse de manera efectiva debiendo elevar el nivel de competitividad.
- Se habla de un mercado global.
- Nos enfrentamos a un exceso de información lo cual requiere el ser más selectivos; de una enorme gama de temas debemos elegir aquellos que nos sean de utilidad, se tiende a la especialización en cada una de las distintas áreas.
- Por otra parte, se ha dado un fenómeno interesante, ante la amenaza de la pérdida de soberanía se hace presente el desarrollo de movimientos locales los

---

<sup>9</sup> González Casanova, Pablo, *Globalidad, neoliberalismo y democracia*, Ed. UNAM, México, 1995, pp. 7-8.



cuales buscan defender su identidad cultural, buscando formas de cohesión, resaltando valores y tradiciones.

- El conocimiento es el gran elemento, el capital humano es sumamente importante.
- Vivimos en un mundo en el que la tecnología avanza a pasos acrecentados, hoy en día se habla de microelectrónica, biotecnología, telecomunicaciones revolucionadas, informática, robótica y nuevas líneas de trabajo en la producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.
- El conflicto ideológico ha desaparecido dando paso a problemas de tipo cultural y a una lucha entre lo racional y lo espiritual.
- Se da una polaridad entre grupo e individuo.

Por otra parte, y tal y como se desprende de una conferencia internacional organizada por la OCDE <sup>10</sup>, los sistemas nacionales de planeación territorial asumen crecientemente el desarrollo sustentable como un principio organizador. Algunas otras tendencias de cambio en estos sistemas, de acuerdo con los resultados de esta conferencia serían los siguientes:

- El regreso a visiones estratégicas e integrales, que permitan articular políticas y acciones sectoriales.
- La prioridad asignada a la integración de las políticas de corte territorial-regional, urbano, rural.
- La adecuación de las funciones de los distintos niveles de planeación a la luz de la descentralización y del principio de subsidiariedad.
- Un nuevo énfasis en las asociaciones (partner-ships) entre órdenes de gobierno, grupos económicos y sociales.

---

<sup>10</sup> Conferencia "Hacia un nuevo papel de la planeación espacial", que tuvo lugar en París, los días 29 y 30 de marzo de 1999. Para una visión de conjunto de sus resultados, pueden consultarse los siguientes documentos del Secretariado de la OCDE: *Report on the Conference on Spatial Planning Systems: "Towards a new role for Spatial Planning"* (Note by the Secretariat), April 1999; y *Towards a new Role for Spatial Planning. The proceedings of the conference*, May 1999.



- La creciente importancia de las relaciones horizontales entre regiones y ciudades.

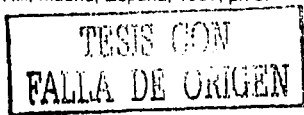
¿ El fenómeno globalizador ayuda o impide la realización del Plan Puebla-Panamá?

### 1. 3. - Soberanía.

Los primeros principios en obtener el consenso y ser formulados por la Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, fueron los de *soberanía* e igualdad soberana. Detrás de éstos principios se alinean todos los Estados. Un Estado por el hecho de serlo, es soberano. Pero la soberanía, entendida como absoluta -o poder de decidir y actuar- es incompatible con el Derecho y todos los esfuerzos por acomodarla en él parecen un artificioso juego intelectual. El principio fundamental de la soberanía del Estado, responde a la idea de función: la soberanía, es el conjunto de competencias atribuidas al Estado por el Derecho Internacional, ejercitables en un plano de independencia e igualdad respecto de los otros Estados. Su manifestación más importante en las Relaciones Internacionales, es la capacidad de los Estados para obligarse con otros y empeñar su responsabilidad internacional en caso de incumplimiento.<sup>11</sup>

El Derecho Internacional impone límites materiales a la hora del ejercicio por el Estado de las competencias que le son propias. En el territorio, se dice de la soberanía, que es plena y exclusiva. Plena, porque por encima de un mínimo, las competencias del Estado permanecen indeterminadas y cada cual es libre de fijar su alcance, exclusiva, porque el Estado monopoliza, en principio, todos los poderes, en especial el empleo de la fuerza, y si bien puede limitarlos o transferir su ejercicio, mediante un consentimiento libremente expresado, a otro Estado (al

<sup>11</sup> Brotóns Antonio, Remiro, *Derecho Internacional*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, España, 1997, p.75.



que se concede por ejemplo el establecimiento de bases o facilidades militares, o el control de un canal internacional).<sup>12</sup>

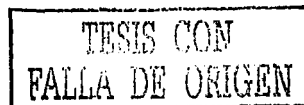
La coexistencia de una pluralidad de entes soberanos, de Estados, en la sociedad internacional llama, en evitación de conflictos, a la articulación de normas que regulen la distribución de competencias entre ellos. Es esta una función del Derecho Internacional que ha venido dictada históricamente por la peculiar conformación de estos sujetos. Los Estados son entes territoriales, en primer lugar, pues ejercen sus poderes en el marco de sus respectivos territorios, con exclusión de los poderes de los otros entes soberanos (competencia territorial). Son entes, en segundo lugar, que cuentan con una población determinada primordialmente por el vínculo de la nacionalidad, que conduce a una atribución de competencias sobre los nacionales, cuando se encuentran fuera de su territorio (competencia personal). Son entes, en tercer lugar, que coexisten y mantienen relaciones en la sociedad internacional con otros sujetos (competencia exterior).

Las competencias atribuidas al Estado por el Derecho Internacional se manifiesta, en primer lugar, en relación con el territorio. En este marco espacial de triple expresión –terrestre, marítima y aérea– la autoridad estatal monopoliza, en principio, todos los poderes sobre las personas –nacionales o extranjeros–, actos y cosas que allí se sitúan, legislando, juzgando y ejecutando los dictados de su ordenamiento. No en vano la manifestación más evidente de la soberanía estatal es su territorialidad.

La soberanía territorial, no puede limitarse a su aspecto negativo, es decir al hecho de excluir las acciones de otros Estados, pues es la que sirve para repartir entre ellos el espacio sobre el que se desenvuelve la gran mayoría de las actividades humanas a fin de asegurar en todos los lugares el mínimo de protección que el Derecho Internacional ha de garantizar.

---

<sup>12</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1983, p. 142-143.



La soberanía del Estado implica, hacia el exterior, la capacidad para participar directamente en las Relaciones Internacionales en condiciones de independencia –esto es, adoptando libremente las propias decisiones en el marco de las normas y obligaciones internacionales del Estado -e igualdad jurídica- pese a las diferencias de orden político, económico social, cultural o de cualquier otra especie que puedan darse entre los Estados.

Esta capacidad se traduce en la aptitud del Estado para participar en la formación de normas generales, asumir compromisos mediante tratados y actos unilaterales, establecer y mantener relaciones diplomáticas y consulares, disfrutar de inmunidad de jurisdicción y de ejecución y de ver respetados sus símbolos en el extranjero, ser miembro de Organizaciones Intergubernamentales y sujeto activo y pasivo de responsabilidad internacional, ejercer la protección diplomática de sus nacionales, enarbolar su pabellón en naves y contar con su propia matrícula de aeronaves, acceder libremente a los espacios internacionales, acudir a medios de arreglo de controversias reservados a los Estados, usar la fuerza y recurrir a represalias en los términos permitidos por el Derecho Internacional y, en general, participar en cualesquiera manifestaciones ajenas a la condición primaria y plenaria de la subjetividad internacional que es propia del Estado soberano en sus relaciones con otros sujetos internacionales.<sup>13</sup>

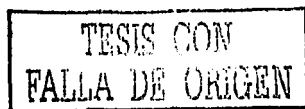
Nos encontramos en un clima ideológico en que se han debilitado los planteamientos de la soberanía nacional a favor de los de la globalidad y en el que se han oscurecido los derechos de los pueblos frente a los de los individuos. "En los ochenta, para muchos expertos, el discurso de la soberanía sonó a pura retórica, en boca de Thatcher o de los últimos presidentes populistas."<sup>14</sup>

En cuanto a los conceptos de no intervención de las grandes potencias, contra las pequeñas naciones, y de la libre autodeterminación de los pueblos, reconocidos

---

<sup>13</sup> Brotóns Antonio, Remiro, *op. cit.*, pp. 75-84.

<sup>14</sup> González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pp. 10-11.



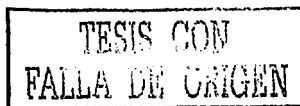
en la Carta de las Naciones Unidas, y base de argumentación anterior de las cancillerías del Tercer Mundo y del bloque soviético, esos conceptos sufrieron un serio desprestigio, entre otras razones porque muchos gobiernos efectivamente los invocaron para frenar las luchas por los derechos individuales de sus ciudadanos.

La pérdida de fuerza de los conceptos de soberanía, no se reduce a meras racionalizaciones de los países hegemónicos. La redefinición de la soberanía es evidente. La teoría política del Estado soberano muestra varios desajustes frente a la realidad del mundo actual. La autonomía del Estado ha disminuido frente al actual sistema económico de producción internacional y transnacional. Los bloques de naciones controlan a sus integrantes en muchas decisiones que antes se arrogaban así mismos. En el campo militar hay una toma de decisiones transgubernamental y organismos internacionales que califican la soberanía de cada miembro: en esas naciones el problema de la soberanía se negocia y se renegocia día a día. Las organizaciones internacionales han adquirido poderes de decisión como los de la Unión Europea que les permiten distribuir recursos, mercados, utilidades. Las compañías transnacionales son capaces de controlar la producción de agricultores y granjeros, o las actividades de sindicatos o los movimientos ecologistas. El Fondo Monetario Internacional tiene la posibilidad de influir en el recorte del gasto público de muchísimos países, en la devaluación de su moneda, en la eliminación de sus programas de salud, educación, habitación; esto es, en la disminución de la política de bienestar de los países endeudados.<sup>15</sup>

El relevante jurista brasileño Hildebrando Accioly estima que la soberanía es "uno de los elementos del Estado. Establece que en todo Estado hay una autoridad común constituida por un poder al que se le ha calificado como soberano, en el sentido de que le incumbe decidir en última instancia. Esto no significa que debe de ser una autoridad arbitraria, que no obedezca los mandatos del derecho o que

---

<sup>15</sup> Idem., pp. 10-11.



se ejercite contra la justicia y la razón".<sup>16</sup> En su concepto, no puede existir una comunidad independiente sin un poder o autoridad a quien se le reconozca competencia para hablar en nombre de los miembros de esa comunidad y adoptar decisiones que se le impongan a todos. Naturalmente que esta autoridad se debe ejercer para la realización del bien común del grupo y en éste objetivo está contenida la seguridad de la existencia libre e independiente del Estado. A esta existencia libre e independiente es a la que suele denominarse soberanía.<sup>17</sup>

Si partimos de la idea de que los Estados-nación son soberanos, debemos definir cual es la concepción de dicho término.

Si un Estado no obedece a ningún otro poder ni dentro, ni fuera de sus fronteras, es decir posee soberanía, significa que puede resolver sin consultar con nadie los asuntos internos y externos. Esto nos da la pauta para pensar que la soberanía es la capacidad del Estado para manejarse de manera libre y autónoma en la toma de decisiones para ejercer el poder que se le confiere como nación.

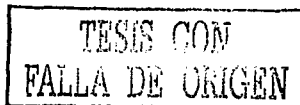
¿ Cómo se contempla la soberanía de los países en el PPP?

#### 1. 4. - Reforma del Estado.

La época actual es de avances y retrocesos, de surgimiento de un nuevo sistema económico mundial, de inmensos dilemas, de extrema complejidad dada la internacionalización en todos los campos del planeta, de una poderosa incertidumbre sobre el futuro. Numerosos países están buscando respuestas, entre otros planes fundamentales, en el rediseño profundo del Estado. Hoy la Reforma del Estado es un proceso internacional que claramente avanza a través de diferentes modalidades. No hay una sola vía sino un proceso de búsqueda en medio de las mencionadas complejidad e incertidumbre. Se requieren cambios fundamentales, pero es imprescindible que los mismos contribuyan a la

<sup>16</sup> Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p. 49.

<sup>17</sup> *Idem.*, p.49.



consolidación de la democracia, promuevan un desarrollo económico sostenido y propicien una distribución más justa del ingreso. La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella requiere un rediseño profundo del Estado. En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario.

Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil. En el ámbito internacional, el aumento de la interdependencia genera la necesidad de mejorar y elevar las capacidades de coordinación de políticas y de adaptar los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales.

La elaboración de políticas internacionales implica con gran frecuencia la elaboración de negociaciones multilaterales y se requiere que la preparación nacional sea exhaustiva para garantizar que las mismas resulten exitosas. La coordinación intergubernamental constituye un elemento vital de este proceso. A pesar de todos los temores de pérdida de soberanía e independencia que provoca, la internacionalización de los gobiernos exige mucho de los mismos a nivel nacional.<sup>18</sup>

La reforma del Estado emprendida como una visión integral como se requiere en muchos casos, comprende acciones en variados campos, dependiendo de las características políticas, jurídicas e institucionales de cada país. Suelen constituir ámbitos prioritarios de dicha reforma por su marcada incidencia en el

---

<sup>18</sup> Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, Ed. F.C.E., México, 1994, p. 235.

funcionamiento del Estado y en condicionar la calidad de las interrelaciones entre él, las instituciones políticas y los ciudadanos. Estas reformas dirigidas preferentemente a mejorar la calidad de la representación y a la apertura de nuevos y más eficientes canales de participación, tienen como propósito profundizar la democracia fortaleciendo la sociedad civil para incrementar su capacidad de control del Estado.

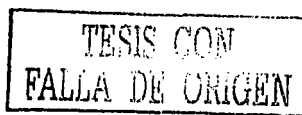
En el caso especial de México la Reforma del Estado implica una serie de transformaciones en la legislación nacional que se centran en puntos específicos que son considerados clave para lograr un ejercicio pleno de la democracia. Si bien es cierto, que en la actualidad parece haberse puesto de moda el tema ecológico, también lo es la democracia y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En el caso particular de México, después del cambio de poder y la caída del partido hegemónico se da la introducción de un gobierno que toma como principio organizador a la democracia. Pero este proceso pretende pasar de una democracia electoral a una democracia participativa, es por eso que se plantean una serie de aportaciones acerca de lo que debería incluir una verdadera reforma del Estado.

Existe un libro que conjunta un análisis de lo que debe ser la Reforma del Estado en nuestro país; este libro fue publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.<sup>19</sup> A continuación se incluye un breve resumen de los puntos más importantes de la Reforma del Estado que guardan relación con el Plan Puebla-Panamá.

Participación ciudadana: Esta ha sido restringida a la simple elección de sus representantes y las decisiones gubernamentales que afectan de modo inmediato a la ciudadanía son ejecutadas unilateralmente por la Administración Pública. En ciertos casos, esas determinaciones carecen de la aceptación general de la

---

<sup>19</sup> Muñoz Ledo, Porfirio, *et. al.*, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, Ed. UNAM, México, 2000, pp. 85-287.



población, provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que muchas decisiones se tomen con un completo desconocimiento en la materia. Es necesario que una Reforma del Estado prevea un tratamiento diferente de la relación de los Poderes Públicos con la sociedad. Se propone establecer mecanismos de participación de la ciudadanía en los espacios de decisión que atañen al interés general. Incluir en el texto constitucional el principio de participación ciudadana o política, esta participación también deberá darse en el diseño de políticas de largo plazo.

En el tema de democracia directa se propone incorporar en la Constitución el referendo, el plebiscito y la iniciativa social como derechos políticos en los ámbitos federal, estatal y municipal. Facultar al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de organizar y vigilar los procesos refrendario y plebiscitario.

Por otra parte, se ha discutido también acerca de la revocación de mandato y decisiones administrativas, tomando en consideración que si la ciudadanía elige a sus representantes, debería de tener el derecho de destituir a los servidores públicos electos popularmente cuando un porcentaje determinado del electorado juzgue que el desempeño de alguno de estos funcionarios es deficiente y perjudicial para la comunidad.

En el tema "Constitución y globalidad", los cuatro ejes temáticos prioritarios son:

- Responsabilidad global.
- Solidaridad regional.
- Tratados e interés nacional.
- Política exterior.

Con relación a lo anterior se expresa que no es la transición de época sino la globalización en si misma, los intereses de la nación y las condiciones las que obligan a replantear la política exterior.



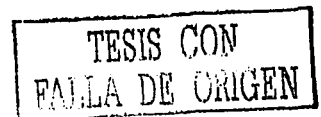
La política exterior debe constituir un instrumento para promover la vigencia del Estado de Derecho, se debe rechazar la injerencia de cualquier Estado en asuntos internos de otros Estados e impulsar el desarrollo del Derecho Internacional que surge de los tratados multilaterales y de los procesos de integración. Reforzar en la Constitución la obligación del Estado por velar por los derechos humanos de los extranjeros, en el marco de los convenios internacionales existentes. Una de las propuestas más importantes es la de reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública y otros ordenamientos legales relacionados para que la Secretaría de Relaciones Exteriores recupere el manejo integral de la política exterior, esto es, su coordinación, conducción y ejecución, y brinde apoyos técnicos a las distintas dependencias a través de enlaces administrativos.

La creación de un mecanismo de Cooperación Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores con una oficina de enlace con los gobiernos de los estados; facultar a la Cámara de Diputados para aprobar los tratados internacionales, quedando pendiente si todos los tratados serán aprobados por una o las dos cámaras; establecer la obligación del Poder Ejecutivo de mantener informado en todo momento al Congreso de la Unión sobre los procesos de negociación de los tratados internacionales; crear un mecanismo institucional al cual se encomiende la política marítima nacional como un asunto económico y de seguridad nacional; formular un solo título de la Constitución que integre de manera articulada, todas las disposiciones referentes a la política exterior y los tratados.<sup>20</sup>

Es importante mencionar que, se han incluido sólo algunas de las muchas aportaciones y propuestas hechas por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, este libro constituye un recorrido por los grandes problemas del país desde un enfoque estructural. Esto permite expresar que la Reforma del Estado es un tema muy amplio, que implica no sólo un cambio en la forma de pensar sino también el replanteamiento y modificación de los ordenamientos jurídicos existentes, específicamente la Constitución vigente.

---

<sup>20</sup> Idem.



¿El PPP requiere reforma del Estado?

### 1. 5. - Integración Regional.

El interés por los problemas regionales en relación con los procesos de crecimiento económico empezó a adquirir fuerza sólo a partir de la década de los cincuenta; históricamente hablando, el factor espacio había sido objeto de omisión, por parte de los economistas teóricos. A pesar de que los clásicos escribieron ampliamente sobre el proceso de evolución económica, sus análisis formales se referían predominantemente a un mundo estático abstracto y sin dimensión espacial. En el siglo XX, "los primeros rasgos de interés teórico por los problemas regionales vinieron de la mano de los planificadores urbanos y de los estudios sobre el comercio intrarregional, como los del economista sueco Ohlin en los años treinta, seguidos más tarde por las conocidas aportaciones al análisis de las relaciones urbano-regionales de Christaller (1933) y Lösch (1943),<sup>21</sup> además de algunos trabajos y proyectos de desarrollo referidos a ciertas áreas atrasadas o con problemas del Reino Unido y los Estados Unidos".

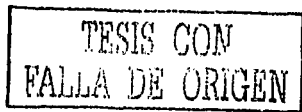
Sólo cuando la Comisión Económica para Europa subrayó los desequilibrios regionales existentes en la zona y cuando Myrdal (1957), Hirschman (1958)<sup>22</sup>, H.S. Perloff, E.S. Dunn, Kuznets (1961) y otros autores establecieron sus tesis sobre el tema, el crecimiento y los desequilibrios regionales conquistaron un espacio en la ciencia económica.<sup>23</sup>

Al referir la definición de región puede decirse que se ha escrito mucho acerca de esta cuestión sin que se haya encontrado una respuesta satisfactoria. No existe

<sup>21</sup> Christaller, W. (1965), *Central Places in Southern Germany*, Englewood Cliffs, Traducción de la versión alemán original, Jena, 1933, Lösch, A. (1954), *The Economics of Location*, Nueva Haven, Conn, Primera edición alemana 1940.

<sup>22</sup> Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Hirschman, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Nueva Haven, Conn, Ed. En esp., *La Estrategia del Desarrollo Económico*, F.C.E., México, 1961.

<sup>23</sup> Cuadrado, Roura Juan R, *La región y los problemas regionales*, Artículo que habla acerca de problemas de estabilidad y distribución, política regional, pp. 241-260.



una definición única de "región" y, por el contrario, cabe definirla y delimitarla de diversos modos, de acuerdo con los criterios y objetivos que se tomen en consideración. En lenguaje común, la cuestión parece ofrecer menos dificultades. Se entiende que una región es "una unidad de superficie subestatal (en economía internacional, sin embargo, una región puede incluir un grupo de Estados) y un sistema intrarregional suele definirse como la subdivisión de una economía nacional en un número concreto de regiones contiguas que la integran".<sup>24</sup>

Pero cuando se desean fijar los límites geográficos de una región o de un conjunto de ellas surgen ya diversas posibilidades; en general, los posibles métodos pueden presentarse en tres grandes grupos, según de preferencia a los criterios denominados de homogeneidad, a los factores de polarización o las exigencias políticas prácticas de la programación.

**Criterio de homogeneidad:** De acuerdo con el criterio de homogeneidad, la superficie de un país se subdividiría en una serie de regiones que pudieran considerarse homogéneas en relación con algún o algunos elementos básicos concretos, que pueden ser económicos (por ejemplo, niveles de renta per cápita similares, predominio de un sector dominante común, y condiciones demográficas y de empleo relativamente uniformes) o de carácter geográfico, social y político (identidad regional, razones históricas, homogeneidad lingüística, etc.). Las fronteras de una región con respecto al resto se establecen, pues, en función de uno o varios elementos de este tipo, que permiten calificar una parte del territorio por sus características de homogeneidad.

**Criterio de polarización:** los criterios de carácter nodal, o de polarización espacial, son muy distintos del anterior. Como punto de partida se acepta que la población y las actividades productivas no están dispersas uniformemente sobre el territorio, sino que aparecen concentradas en focos específicos de actividad (áreas metropolitanas, ciudades o pueblos) o en sus alrededores. Cada núcleo tiene un área de influencia y los distintos centros urbanos son interdependientes, pudiendo

---

<sup>24</sup> Idem.

medirse el grado de interdependencia del espacio considerado de acuerdo con los flujos de población, factores, mercancías y servicios, o de acuerdo con las comunicaciones. Un área de pequeñas dimensiones se incluirá dentro de una región y no en otra en función de que sus vínculos de interdependencia con uno o más grandes centros de la región sean más fuertes que con otros situados fuera de ella. Cada región consta de uno o más nodos (o centros) dominantes y el criterio de dominación es, precisamente, el que se utiliza para decidir que áreas periféricas quedan dentro de las fronteras de una u otra región.

Una tercera vía para definir la región y el sistema de regiones de un país consiste en captar como punto de partida las áreas político-administrativas existentes, suponiendo que dicha delimitación política confiere a cada área suficiente unidad o personalidad diferenciada, como una consecuencia de sus relaciones administrativas, fiscales, de planificación, etc. Surge así, la región político-administrativa o la región-plan, como a veces se le denomina. La principal ventaja que supone aceptar este tipo de región y la subdivisión territorial resultante radica en que los programas de actuación y cualquier tipo de análisis sobre los efectos de las medidas adoptadas pueden basarse en estadísticas, datos e informaciones que se ajustan a las fronteras administrativas. Por el contrario, el mayor inconveniente reside en que muchas veces los límites administrativos son arbitrarios o políticos, y no coinciden con el espacio que definirían unos criterios socioeconómicos e incluso geográficos; de ahí que algunas veces existan zonas geográficas divididas entre dos o más regiones y que los análisis y medidas de política regional no siempre sean generalizables a todo su territorio.

Si bien los criterios técnicamente más refinados de homogeneidad o de polarización espacial permiten alcanzar una delimitación de las distintas regiones de una economía, el realismo suele conducir a que el sistema regional utilizado se base la mayoría de las veces en la propia división político-administrativa del país: estados que forman la federación, comunidades autónomas, mancomunidades, provinciales, etc. Esto no impide que para ciertos análisis intrarregionales o de

ordenación suprarregional se acuda a aquellos criterios o a otros que se estimen idóneos para cada caso.

Pero más allá de definir lo que es una región o de la forma de delimitarla, la importancia del tema regional, en esta investigación, se dirige al análisis de los hechos que provocan que cierto número de territorios decidan integrarse para perseguir un fin común.

Un país subdesarrollado tiene diferencias grandes y crecientes del ingreso per cápita entre sus grandes regiones, y una porción grande de su población vive en regiones pobres y estancadas; un país avanzado tiene diferencias pequeñas y decrecientes entre las regiones y, sólo una porción pequeña de la fuerza de trabajo se emplea en las regiones relativamente más pobres y estancadas. El crecimiento económico de cualquier país involucra las regiones ricas y pobres, en progreso y estancadas. Pero al parecer el crecimiento sano requiere que las regiones pobres o estancadas se conviertan en regiones en progreso antes de que transcurra demasiado tiempo. De otro modo, la atracción acumulativa de las regiones en progreso puede hacerse tan grande que las regiones estancadas se vuelvan crónicamente pobres.

Citando algunos fragmentos del libro "Polos y centros de crecimiento en la planificación regional" de Antoni R. Kuklinski, a continuación algunos de los puntos relevantes que hablan acerca del desarrollo regional.<sup>25</sup>

Los problemas del desarrollo regional se encuentran en países económicamente avanzados tanto como en los subdesarrollados. Sin embargo, el carácter de los problemas y las formas de solución deben ser distintos en los dos contextos diferentes. En consecuencia, el aparato teórico empleado en la descripción de las dificultades y en la elaboración de las políticas debe ser diferentes también. Sin embargo, la mayor parte de las teorías del desarrollo regional se hace en

---

<sup>25</sup> Kuklinski, Antoni R., *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, Ed. F.C.E., México, 1977, pp. 324-337.

respuesta al reto de dar solución a los problemas de desarrollo regional en países industrialmente avanzados.

Gunnar Myrdal, al examinar la experiencia europea, fue quizá el primero en sugerir que los países subdesarrollados se caracterizan por diferencias grandes y crecientes de la productividad y el ingreso entre las regiones principales; en cambio, los países desarrollados se caracterizan por diferencias pequeñas y decrecientes. La correlación existentes entre el grado de integración regional y la madurez de la estructura ocupacional, y entre estas dos variables y el ingreso *per capita*, es en verdad muy grande. Aun países pequeños, como Guatemala y el Salvador, tienen regiones ricas y pobres, avanzadas y atrasadas, claramente definidas, mientras que en países más grandes como Brasil, Chile y México, los contrastes regionales son dramáticos.

El desarrollo de regiones nuevas puede conducir al principio a un alto crecimiento del total nacional acompañado de divergencias regionales, debido a los efectos de difusión del desarrollo fronterizo hacia las metrópolis, donde se producen tasas de crecimiento muy elevadas. El crecimiento inicial tendría entonces un efecto de difusión en reversa, que conduce a la convergencia, porque el crecimiento muy alto de la región más antigua tiene efectos de difusión sobre la frontera, lo que genera allí tasas de crecimiento más elevadas aún. La secuencia inversa podría conducir también a tasas de crecimiento continuamente elevadas de la economía nacional; es decir, las tasas iniciales de crecimiento, muy elevadas en la frontera, acompañadas de un alto crecimiento en la región metropolitana, lo que conduce a la convergencia, producen una divergencia posterior cuando los efectos de difusión del desarrollo fronterizo se traducen en tasas de crecimiento muy elevadas en la región metropolitana, con tasas de crecimiento sólo elevadas en la frontera. Si a esta situación sigue otro período de convergencia, en el que el crecimiento muy alto del área metropolitana tiene otra vez efectos de difusión sobre el área fronteriza, también en esta secuencia ocurriría el "efecto de engranaje. Y prevalecerían tasas altas de crecimiento nacional.

Por otra parte, la geografía interviene en el análisis del desarrollo económico regional. Las perspectivas del desarrollo no dependen sólo de la razón recursos a población en sentido agregado; también dependen de la variedad y la distribución geográfica de los recursos. Si imaginamos dos países con poblaciones idénticas y recursos totales que tengan en algún sentido la misma magnitud; si suponemos que en un país se concentran los recursos en un sector de la región, mientras que el otro son variados y se distribuyen por todo el país, el análisis sugiere que las perspectivas de crecimiento son mejores en el último país que en el primero.

Desigualdad en el crecimiento económico, desempleo, pobreza extrema, emigración, zonas rurales aisladas y carentes de servicios, zonas urbanas densamente pobladas, rezago económico; son parte de la problemática mundial de nuestros tiempos. Dentro de este contexto han surgido una serie de esfuerzos encaminados a combatir este tipo de problemas. El proyecto Plan Puebla-Panamá es un claro ejemplo de integración regional, plan que reconoce que la parte sureste de México y Centroamérica cuentan con características culturales, geográficas, económicas y políticas similares, e identifica la necesidad de unir esfuerzos para enfrentarse a los cambios vertiginosos y la problemática que presenta un mundo globalizado.

¿ Cómo contempla la Integración regional el PPP?

#### **1. 6. - Desarrollo sustentable.**

El desarrollo sustentable, es entendido como "un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias". Este concepto implica límites que imponen a los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas; pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. El concepto es complejo ya que involucra, un

desarrollo que es sustentable en el largo plazo en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos. Es decir, que mantenga la productividad de los sistemas naturales. Es conveniente destacar que el avance de la civilización no se basa únicamente en el uso de recursos renovables. Hay cierto tipo de recursos que no son renovables, siendo por tanto inevitable que los mismos sean utilizados y en el futuro sustituidos por otros. Sin embargo, deberá tomarse en cuenta que una política de desarrollo sustentable puede ser viable en algunas áreas pero no serlo en otras. Para los países en vías de desarrollo que son pobres en recursos económicos y tecnología, una buena estrategia debe ser la de procurar la integración en el contexto internacional donde existen los medios necesarios para el desarrollo.<sup>26</sup>

La creciente preocupación por el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales han puesto en tela de juicio el enfoque tradicional de la teoría del crecimiento económico. En lo que atañe a las múltiples experiencias internacionales de medición de las cuentas ambientales, la difusión de la expresión "desarrollo sustentable" no ha ido acompañada del correspondiente concepto "ingreso sustentable" que expresa, en términos económicos, el concepto de crecimiento en consonancia con la disponibilidad de recursos naturales.

La importancia de encontrar una definición para "ingreso sustentable" esta estrechamente asociada con la posibilidad de incorporar el uso del medio ambiente en el sistema de cuentas nacionales. Como éste normalmente no se valoriza a precios de mercado, el cálculo del uso, agotamiento o degradación de los recursos naturales no puede incorporarse en los valores de las cuentas nacionales. Dado que la preocupación se centra principalmente en la producción, entonces la degradación y el agotamiento de los recursos naturales sólo son vistos como ganancia económica, sin incorporar ninguna pérdida. Por esto, es necesario encontrar una forma de incluir en las cuentas tradicionales la valoración de las

---

<sup>26</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, Ed. BID, F.C.E., PNUD, México, 1991, pp. 49-51 y 75.



ganancias o pérdidas de recursos naturales, que en la última instancia representan un conjunto de activos de la sociedad, presente y futura. La proposición de un desarrollo económico ecológicamente sano no atañe únicamente al uso de los recursos naturales sino que al mismo tiempo se refiere a conocer sus niveles de utilización. Este es un punto macroeconómico básico. Cualquier intento de establecer un procedimiento para estimar el impacto del uso de los recursos naturales en el sistema de cuentas nacionales debería provenir de una justificación teórica del concepto de ingreso. En consecuencia, nuevas formas de calcular el ingreso y sus valores agregados deberían ser el resultado de los medios por los cuales es tratada la valorización de los recursos naturales.<sup>27</sup>

Una región que no tiene, según la opinión generalizada, limitaciones en sus sistemas naturales que le impidan la satisfacción de las necesidades de sus pobladores; que dispone de una base educativa, cultural y tecnológica incipiente pero bastante más sólida que las demás regiones del mundo en desarrollo, y que ha logrado en su conjunto avances democráticos innegables, se está viendo sometida a un proceso de deterioro social y ambiental sin precedentes. Los niveles de pobreza que prevalecen en la mayoría de los países en vías de desarrollo, tienen su origen no en la insuficiencia de los recursos sino en los defectos de la modalidad de desarrollo que se intentan.

Entre el desarrollo sustentable y la democracia existe un vínculo indisoluble.

El desarrollo sustentable persigue el aprovechamiento racional de recursos tanto renovables a través de la conservación de los ecosistemas a los cuales se aplica con propiedad el término como de los no renovables que se agotan más tarde o temprano según la intensidad en que sean explotados.

Los puntos centrales de una estrategia para lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos son los siguientes:

---

<sup>27</sup> Varas, Juan Ignacio, *Economía del Medio Ambiente en América Latina*, Ed. Alfaomega, Bogotá, Colombia, 1999, p. 20.

- El conocimiento de la potencialidad y características de los recursos naturales.
- Ordenar la agricultura.
- Conservar la biodiversidad.
- El aprovechamiento racional del agua.
- La cuestión energética.

Por otra parte, la aplicabilidad de los principios del desarrollo sustentable requiere la generación y definición de una tecnología adecuada a los mismos. Las naciones que han logrado los más elevados niveles de vida son aquellos que disponen de un amplio dominio sobre la ciencia y la tecnología y han desarrollado vínculos de carácter orgánico entre la investigación y la producción. Si no tenemos una percepción apropiada de esta materia, tendremos pocas perspectivas de poder encarar exitosamente el aprovechamiento de los recursos naturales o a la protección del ambiente, o de emprender programas de mejoramiento de la calidad de vida. La debilidad en este sentido, contrasta con lo que ocurre en las naciones industrializadas, donde todo lo que se refiere a ciencia y tecnología es, por definición, prioridad nacional. Esta conciencia no ha penetrado en grado suficiente en las élites dirigentes y mientras tal preocupación no impregne a quienes tienen a su cargo las mayores responsabilidades de decisión política y económica, poco podremos avanzar.

Cualquiera que sea la estrategia que finalmente permita la superación del estancamiento, ella tendrá que basarse primordialmente en el aprovechamiento de los recursos naturales. No importa a que actividad económica o a que sectores demos preferencia, el desarrollo futuro continuará estando íntimamente vinculado a la utilización del patrimonio natural que por ser abundante y variado, nos permitirá producir una oferta suficiente para satisfacer las necesidades esenciales de la población y brindar las bases para una mejor calidad de vida y un desarrollo productivo más autónomo.

Se puede decir, que en los países en vías de desarrollo no se mantiene una capacidad endógena de desarrollo científico y cambio tecnológico con envergadura suficiente para sustentar sobre las bases propias la formación de capital y capacidades gerenciales, la integración entre el acervo de conocimientos y la producción, así como, la inserción en el mercado mundial, fundada en el aumento de la competitividad internacional.

Concluimos esta parte con nuestra concepción acerca del desarrollo sustentable: El desarrollo sustentable constituye en la actualidad el principio organizador de políticas de desarrollo a nivel mundial. El avance del mismo ha sido a través de la preocupación por la conservación del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales en la aplicación de los procesos productivos. La aparición de grupos, asociaciones y organizaciones de tipo ecológico en el mundo proyecta un interés de la sociedad en general por evitar y combatir los daños causados a la naturaleza. La contaminación del aire nos muestra en un caso muy reciente (Rusia) que no podemos ignorar los efectos en contra de la salud de los habitantes, en este país se ha llegado a tal grado de deterioro del ambiente que difícilmente se puede respirar. No es raro ver aguas sucias por dondequiera que vamos y lo que en años pasados era un río, lago o presa de agua clara hoy se ha convertido en el depósito de residuos industriales, lavaderos colectivos, drenaje o tiradero de basura. El desarrollo sustentable no es trabajo exclusivo del gobierno es una misión de la sociedad en general, es un proceso conjunto que difícilmente puede concretarse sin la participación de la ciudadanía. Tanto hemos hablado de un cambio, tanto deseamos democracia, pero no somos capaces de lograr consenso en la toma de decisiones de algo que nos incumbe a todos y que esta afectando de manera importante la calidad de vida.

¿ El PPP deja libre los principios del desarrollo sustentable?

## CONCLUSIONES

Respondiendo a las interrogantes planteadas al final de cada concepto abordado en el capítulo, concluiremos diciendo que el Plan Puebla-Panamá sin duda contempla los principios de la planeación estratégica; es un proyecto que contiene una visión a largo plazo, que conjunta una serie de políticas de desarrollo regional sustentable encaminadas a elevar el nivel de vida de la población de la región que comprende; el documento oficial es una herramienta administrativa que necesariamente comprende un control y evaluación de la situación debido a que propone una nueva forma de planeación participativa y con una constante revisión y adecuación al cambio. Si consideramos que el desarrollo basado en la liberalización económica y la globalización, es social y territorialmente excluyente por su propia naturaleza, existe un nuevo riesgo de marginación progresiva en la región que comprende el Plan; por tanto se hace necesaria la búsqueda de los medios necesarios para poder elevar su nivel de competitividad dentro del mercado mundial, siendo proveídos de la infraestructura necesaria para lograrlo. Como países pobres no pueden luchar solos y recurren a la integración regional para aprovechar al máximo sus ventajas comparativas, elevar sus potencialidades y fijar metas, objetivos e ideales en común que requieren de la cooperación internacional para lograrlo.

Al preguntarnos si el fenómeno globalizador ayuda o impide la realización del PPP, podemos responder diciendo que existen dos vertientes. Por un lado, el proceso mencionado impone una serie de retos a enfrentar como son el elevar el nivel de competitividad, el mejoramiento de los procesos de producción, la diversificación del mercado, la búsqueda de políticas de crecimiento y desarrollo de las naciones, que les permitan ser actores y no espectadores en el contexto internacional. Y por el otro lado, trae consigo grandes ventajas como son: el incremento en el número de consumidores y la inserción de los productos nacionales en el mercado mundial, aplicación de nuevas técnicas en los procesos de producción, alcance de los beneficios derivados de los avances tecnológicos de

la época, disminución en los costos de producción, el uso de materiales alternativos, entre otras cosas. La globalización al igual que muchas otras cosas, presenta las dos caras de una moneda; esta puede tener un impacto negativo o positivo. En esta ocasión podemos decir que, dentro del Plan Puebla-Panamá, la globalización es un obstáculo a enfrentar, pero por otra parte constituye el motor que impulsa la unión de estas naciones para alcanzar un fin común.

Dentro del PPP la soberanía constituye un punto que definitivamente se ve vulnerado, ya que al llevar acabo cualquier tipo de acuerdo comercial o en este caso, un plan de integración regional los países que intervienen en el mismo ceden de cierta forma parte de su poder soberano al permitir la construcción de carreteras, gaseoductos o algún otro tipo de infraestructura que atravesase por sus territorios, el libre tránsito de personas y mercancías; por otra parte establecen una serie de normas a seguir dentro del acuerdo así como políticas que regirán su participación; admiten la intervención de extranjeros a través de la inversión de capital y de empresas transnacionales, sin embargo depende de cada uno de los países parte y sobre todo de la voluntad política de los diversos actores que intervienen dentro del Plan el lograr el mayor beneficio de las acciones que se tomen en torno a la implementación del PPP, pues aunque se pierde soberanía también se gana terreno en el camino hacia el crecimiento y el desarrollo de sus naciones.

El PPP requiere de una reforma del Estado y el documento oficial menciona el propósito de realizar cambios en la forma de pensar y actuar políticamente, nos dice que uno de los principales objetivos dentro del Plan es el desarrollo social. La pregunta siguiente sería ¿realmente se están llevando a cabo estas consultas? Pero además cabe mencionar el problema de Chiapas el cual no ha tenido solución hasta la fecha, a pesar de las múltiples promesas del Presidente Vicente Fox propuso un cambio en la forma de gobernar y de ser gobernados. Un gobierno que permitiría el desarrollo de una comunidad participativa. La Reforma del Estado implica una serie de acciones en el campo político que pueden partir de la premisa

de gobernar de abajo hacia arriba dando mayor fuerza a los poderes locales, municipales, estatales, se trata de descentralizar el poder político.

No resulta nada extraño hablar de la ineficiencia, antidemocracia, discriminación y corrupción existentes, sobre todo en la región sur-sureste de México en donde los gobernadores y caciques locales siguen haciendo de las suyas.

Sin duda el PPP ha provocado una creciente coordinación de resistencias locales y regionales a los más diversos efectos negativos de las políticas oligárquicas que van desde la resistencia zapatista hasta la defensa de la ecología del Caribe, del Golfo de México o la selva tropical frente a las prácticas hoteleras o petroleras y el reclamo regional de una alianza de presidentes municipales, organizaciones sociales y grupos indígenas, ambientalistas.

Desde un principio se expreso en la hipótesis que la implementación del PPP depende en gran medida de la voluntad política de los diversos actores que intervienen dentro del mismo, por que de no llegar a un consenso difícilmente podrá llevarse a cabo. He aquí donde la reforma del Estado toma un papel fundamental. Cabe señalar que el documento oficial del PPP aborda este punto al plantear que dicho plan involucrará a universidades, cámaras de comercio e industriales, pero sobre todo y aún más importante tomara en cuenta la opinión de grupos indígenas, grupos locales, sociedad civil. Será una convocatoria que tendrá rango presidencial y se van a incluir también las opiniones de todos los sectores de la sociedad civil. Si esto se llevará a la práctica, sería fabuloso, sin embargo al parecer no hubo una consulta para la destinación de recursos o discusión pública en la primera fase del Plan. Imponer sin consultar y discutir ampliamente esta estrategia gubernamental significa que seguimos con más de lo mismo, puede elaborarse un documento que sea la panacea, pero mientras éste no se lleve a la práctica seguiremos con promesas que jamás se ven concretadas. A pesar de ello, se sigue sosteniendo que el PPP es un plan incluyente que habrá de coordinarse con todos los niveles de gobierno, con el sector social y las etnias. La

Reforma del Estado puede considerarse como indispensable si se quiere lograr un cambio verdadero y avanzar hacia la democracia y dentro del PPP significa la base que permitirá ver consolidados los esfuerzos de lograr un consenso en las grandes decisiones políticas con un Plan innovador que de llevarse a cabo adecuadamente traerá consigo grandes beneficios y constituirá un logro dentro de la vida política de sus participantes, y un gran paso en la integración económica del continente americano.

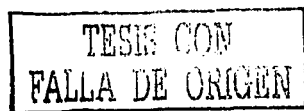
Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se pone especial énfasis en la integración económica regional a través de una estrategia de desarrollo integral, equitativo, incluyente y sustentable para los estados del sur-sureste de México y los países centroamericanos parte del PPP. Si bien es cierto que se han celebrado tratados comerciales y financieros, con los países mencionados estos no han sido del todo exitosos. En la actualidad el gobierno federal busca "Fortalecer las relaciones con América Latina y el Caribe que permitan el desarrollo estratégico de una zona de libre comercio" y el desarrollo de algunas líneas estratégicas" este objetivo se alcanzará "fomentando una mayor participación de México en los distintos procesos políticos, económicos y sociales, de las naciones que comprenden la región Centroamericana".<sup>28</sup>

Los tratados comerciales y financieros impulsados en el sexenio pasado por México y los gobiernos centroamericanos son los marcos jurídicos consolidados de un proceso de reproducción ampliada de una integración económica.

A la par, existen propósitos oficiales por parte de México acerca de continuar con las negociaciones que nuestro país lleva a cabo con países latinoamericanos a fin de alcanzar, en la convergencia de nuestros acuerdos de alcance parcial y tratados de libre comercio, en un solo instrumento para conseguir la creación de un mercado común latinoamericano.

---

<sup>28</sup> Presidencia de la República. *Plan Puebla-Panamá, informe de avances y perspectivas*. México, 2001. pp. 1-196.



El Plan Puebla-Panamá contempla la integración regional como parte fundamental dentro del Plan, porque constituye el medio para concretar esfuerzos en temas de paz, desarrollo y dialogo político plasmados en El Grupo Contadora y el Comité de acción del SELA (Sistema Económico Latinoamericano para el Desarrollo Integral de Centroamérica) en los que México ha participado activamente; cooperación técnica bilateral y regional que instituciones mexicanas y centroamericanas han venido realizando a través de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el IMEXCI (Instituto Mexicano de Cooperación Internacional), el apoyo de autoridades y sociedad civil mexicanas ante los desastres que han marcado a Mesoamerica; la promoción de un comercio más equitativo y libre que se inició con los acuerdos de alcance parcial de ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), transformados en Acuerdos de Libre Comercio.

En 2001 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte, conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras. El 12 de febrero de 2001 se llevó a cabo en la Cancillería mexicana la ceremonia de intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado entre México, El Salvador y Guatemala, lo que permitió su entrada en vigor, para estos tres países, el 15 de marzo. En el caso de Honduras, dicho intercambio se realizó el 26 de abril, lo que permitió su entrada en vigor en territorio hondureño a partir del 1 de junio de 2001. Este Tratado, que se firmó el 29 de junio de 2000, se suma a los ya suscritos por México con Costa Rica y Nicaragua con lo cual se avanza en la construcción de una zona de libre comercio entre México y América Central.

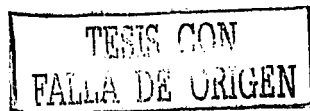
Por otra parte, se están llevando a cabo negociaciones entre México y Panamá para concertar un tratado de Libre Comercio. Durante el año 2003, los gobiernos de Panamá y de México han dejado pendientes las negociaciones para el TLC, aunque han avanzado en varios puntos importantes para el acuerdo.



Finalmente, encontramos dentro de este contexto, el apoyo en el campo energético de México y Venezuela, el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

El PPP propone "lograr el desarrollo regional apoyado en las regiones" y abatiendo el rezago histórico que aqueja a la parte sur-sureste del país. Para lograrlo el PPP propone reconocer la vocación económica de las regiones y de las industrias locales, así como de desarrollar los instrumentos y las instituciones locales promotoras del desarrollo local y regional, se trata de un programa estratégico de largo alcance que tiene por objetivo promover el cambio estructural; se busca eliminar los obstáculos que han inhibido su potencial productivo y con ello, impulsar su desarrollo y favorecer su integración con los mercados nacionales e internacionales.

Finalmente expresamos que el Plan no deja libres los principios del desarrollo sustentable, por el contrario, toma el concepto mencionado como uno de los objetivos fundamentales y propone el aprovechamiento racional de los recursos naturales de la región para asegurar su conservación a largo plazo. Para lograr una plena incorporación de los temas ambientales en la estrategia de desarrollo sustentable integral de la región toma en consideración que la conservación de los ecosistemas no depende exclusivamente de factores tecnológicos, sino que influyen una multiplicidad de agentes, entre los que destacan la organización social y la distribución espacial de las actividades económicas y la población. Por otra parte, dentro del plan se hace la agrupación de los problemas ambientales en unidades territoriales pertinentes, a través de agendas que abordan la biodiversidad y la producción en el campo (agenda verde), el manejo del agua en todas sus manifestaciones (agenda azul), y la contaminación urbana e industrial del aire y de los suelos (agenda gris). Y finalmente realiza un plan de trabajo organizado en asuntos prioritarios, metas para los años 2000-2006 y metas para el año 2026.



Esto deberá partir de la formación de una cultura ecológica y de la voluntad ciudadana para lograrlo. Si no se lleva a cabo de esta forma estaremos en riesgo de dejar nuevamente en el papel proyectos de suma importancia; el PPP es una buena oportunidad para llevar a la práctica este tipo de iniciativas, sin embargo hace falta comprometerse realmente. No olvidemos que el desarrollo sustentable al igual que otros grandes objetivos dentro del plan será una realidad en la medida que los diversos actores que intervienen quieran que así sea; no debemos dejar de lado estos puntos porque es aquí donde se ve vulnerada la viabilidad del proyecto. Tenemos que abrir nuestros ojos al futuro y pensar a largo plazo, a primera vista el PPP expresa un cambio de mentalidad pero no olvidemos que ciertamente es un plan muy ambicioso que puede tornarse inalcanzable.

## CAPÍTULO 2. EI PLAN PUEBLA-PANAMÁ.

*"La mirada de los grandes inversionistas está puesta en el sur-sureste mexicano; los atraen las riquezas naturales, la mano de obra barata y, sobre todo, la ubicación estratégica de la región".*

Alejandro Álvarez. Investigador y economista.

El objetivo particular de este capítulo es analizar el Plan Puebla-Panamá como modelo de planeación para llevar a la práctica estrategias integrales de desarrollo en la región sur-sureste de México y Centroamérica.

El capítulo dos, está dedicado a conocer la región comprendida dentro del Plan Puebla-Panamá; el documento oficial del mismo y los diversos actores que participan en el proyecto y que son parte fundamental para definir su concreción.

En primer lugar, presentamos un breve esbozo sobre la situación geográfica de la región, después hacemos una revisión sobre su pasado histórico. Posteriormente presentamos una serie de datos que describen su perfil económico y su sistema de gobierno.

En segundo término se hace una descripción general del documento que da vida al Plan Puebla-Panamá, parte que habla acerca de los objetivos, estrategias y metas a alcanzar dentro del PPP.

Si como parte de la planeación estratégica tenemos muy claro que el entorno resulta aún más importante que el propio sistema; podremos comprender lo relevante que es conocer a fondo los factores que inciden o determinan el rumbo que ha de tomar la problemática de estudio, teniendo presente el cambio y la incertidumbre, sólo de esta forma será posible ofrecer posibles escenarios de lo que puede ocurrir en un largo plazo.

El conocer los rasgos característicos de la región, el documento oficial del Plan Puebla-Panamá y los actores involucrados, constituyen puntos clave en esta investigación. Recordemos que la evaluación del Plan implica el estudio de las partes que lo componen, para describirlo, conocerlo y posteriormente emitir un juicio respecto al mismo.

## **2. 1. - Descripción de la región.**

Hablar de la región comprendida dentro del Plan es hablar de una zona de contrastes, por un lado observamos una riqueza natural importante (reservas de agua, biodiversidad, petróleo, uranio, recursos energéticos, bosques tropicales, playas, selvas, zonas arqueológicas) y por el otro una pobreza extrema que contiene a la población en la marginación y el rezago. Riqueza cultural, pueblos indígenas, culturas locales que ofrecen un atractivo turístico importante que, sin embargo, carece de la infraestructura necesaria para desarrollarse de manera óptima.

### **2. 1. 1. - El medio natural.**

*Climas y orografía de la zona del Plan Puebla-Panamá.*

Toda la zona de las planicies expuestas al Golfo de México y al Mar Caribe presenta climas cálidos húmedos con un gradiente cada vez más seco conforme avanza hacia el norte de Yucatán. Anteriormente estas zonas climáticas tenían

una cobertura vegetal del tipo "selvas húmedas". En las cadenas altas de las sierras Madre Oriental, Madre Occidental y Chiapas dominan los climas templados húmedos; su bioindicador son los "bosques de coníferas y de encinos". En las laderas de las sierras, expuestas hacia el poniente dominan los climas templados-semihúmedos y en las depresiones y las costas del Pacífico el clima cambia a cálido semihúmedo. Su bioindicador son las "selvas secas".<sup>29</sup>

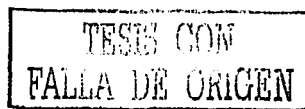
Centroamérica es tierra de contrastes; el más acentuado de todos es quizás la oposición entre los altiplanos montañosos del centro, cuyas laderas descienden en ondulaciones suaves hasta la costa del Pacífico, y cortadas abruptamente, las planicies del sector Atlántico, que cubren una extensa zona de clima caliente y abundante espesura tropical. El contrapunto prosigue entre los suelos fértiles de origen volcánico, y clima templado, con precipitaciones bien distribuidas entre la estación de lluvias y la estación seca, en la zona central y toda la fachada del Pacífico, y por otra parte, la espesura del Atlántico. Los valles de algunos ríos que descienden de las montañas centrales a las aguas cálidas del Caribe son verdaderos oasis de agricultura de plantación.

No hay ríos navegables. El San Juan, entre la frontera de Nicaragua y Costa Rica, es la excepción. Escasean los puertos naturales de aguas profundas y la comunicación terrestre ha sido siempre difícil. Las tierras altas centrales y las laderas del litoral pacífico constituyen el escenario natural más favorable para la agricultura y el sostenimiento de poblaciones. Pero una geografía que se reparte espléndidamente en valles y mesetas, entre vastas cadenas montañosas impone también una dificultad intrínseca de vertebración.

La riqueza y diversidad biológica terrestre y marítima de la región contrasta con la simplicidad y uniformidad en sus formas de aprovechamiento. Para ejemplificar la relevancia de este atributo, cabe recordar que del acervo genético del sur-sureste de México se han derivado los tres siguientes casos de repercusión internacional

---

<sup>29</sup> Presidencia de la República, op. cit., p. 115.



- a) El maíz mejorado, que forma parte esencial de la revolución verde;
- b) La elaboración de la píldora anticonceptiva, basada en la síntesis y mejoramiento de sustancias activas de una variedad de calabaza; y
- c) La reciente síntesis de la estructura molecular de los hilos de telaraña. Su mejoramiento artificial prevé cambios revolucionarios en materiales elaborados con base en fibras.

Es por ello importante impulsar nuevas formas de cooperación en investigación básica y aplicada para el aprovechamiento biotecnológico de la información genética de la región.

A continuación una descripción de los rasgos más importantes de la geografía de cada uno de los países partes del Plan.

### *México*

Aunque formalmente se le agrupa en América del Norte, en realidad México constituye un puente entre esta región y la de América Central y el Caribe. Así, la variada geografía mexicana incorpora algunas de las características que distinguen a los paisajes nortños templados, pero se encuentra salpicada de elementos típicos del trópico. Aproximadamente el 85% del país (exceptuando la península de Yucatán y las llanuras costeras del este y noroeste) es abrupto, formado por cadenas montañosas, mesetas con bolsones y numerosos valles. La Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre Oriental corren paralelas a ambas costas. Entre las dos se encuentra una vasta región de valles altiplanicies y mesetas (altitud media: 2000 m.) donde se concentra la mayor parte de los habitantes del país y está situada la capital. En el extremo sur de la altiplanicie se encuentran las cimas más elevadas de México: Pico de Orizaba o Citlaltépetl, el Popocatepetl y el Iztaccíhuatl. Los ríos principales son el Lerma, el Santiago, el Balsa, el Yaqui y el Fuerte (vertiente del pacífico); el Bravo del Norte, el Pánuco, el Usumacinta, el Papaloapan, el Mezcalapa, el Coatzacoalcos, el Grijalva y el San

Fernando (vertiente del Golfo de México). Chapala es el lago más grande del país. Hay variedad de climas que dependen generalmente de la altitud: en el litoral y las tierras bajas es cálido, mientras que en las mesetas y el norte es templado; en el noroeste es árido, el suroeste muy húmedo. Como promedio, llueve 60 días al año. A pesar de la extensión del país, su accidentado relieve y poca cantidad de agua limitan el espacio vital y empobrecen la tierra, que sólo es cultivable en un 13%. Por el contrario, el subsuelo es muy rico en minerales y petróleo. México es uno de los principales productores mundiales de plata, flúor y estroncio. Son considerables sus reservas petroleras y de gas natural. Se estima que las aguas territoriales mexicanas contienen más de cien especies comerciales.<sup>30</sup>

### *Guatemala*

Guatemala es básicamente montañoso, pero en el norte se encuentra el Petén una zona baja y selvática abundante en maderas preciosas. Dos ramales montañosos entran en Guatemala: uno por Niquihuil, en San Marcos (sistema de la Sierra Madre) y el otro por Huhuetenango (sistema de los Cuchumatenes). El primero, de 260 Km., corre paralelo al Pacífico y desarrolla la altiplanicie central, asiento de las Ciudades de Guatemala, Antigua, Solalá, Santa Cruz del Quiché y Chimaltenango. Guatemala tiene numerosos volcanes, de los cuales el más elevado es el Tajumulco (4220.36 m.). Los ríos guatemaltecos corren por las vertientes del Pacífico y del Atlántico (Golfo de Honduras y Bahía de Campeche). El río Paz marca parte de los límites con El Salvador; el Suchiate y el Usumacinta marcan la frontera con México; el Polochic desagua por medio del río dulce en la bahía de Amatique. Muchos de los lagos son de origen volcánico y gran belleza. El Atitlán, a 1,562 m., de altitud y con diversas islas, es el más famoso. La precipitación anual promedio es de 1,316 mm. Por su ubicación tropical y relieve montañoso, Guatemala goza de variedad de climas, pero sin extremos de frío o calor.

---

<sup>30</sup> Editorial Televisa S.A de C.V., *Almanaque Mundial 1998*. Ed. Televisa, México 1998, pp. 398-401.

## *Belice*

Forma la parte sudeste de la península de Yucatán. Sus tierras son bajas. El litoral norte es pantanoso y bordeado de las islas rasas. El litoral sur tiene excelentes puertos naturales entre los arrecifes. El país comparte los problemas de la región caribeña, como el deterioro de las aguas del mar y la erosión de los suelos. El territorio, ubicado en el corazón del Golfo de Honduras, se abre al mar Caribe en el oeste, donde los principales territorios no continentales son Cayo Ambergris y las islas Turneffe. En la costa predominan los manglares pantanosos con pocas playas de arena. Se cree que en sus costas existen importantes yacimientos de hidrocarburos. Frente al litoral se extiende la barrera de coral más larga del hemisferio occidental y la segunda del planeta después de la australiana.

El territorio es generalmente llano, con densas selvas tropicales de gran riqueza maderera y chiclera. La línea de la costa, flanqueada por una hilera de cayos y una barrera de arrecifes, es llana y pantanosa. En el interior, el suelo se eleva gradualmente hasta las bajas cimas de las Montañas Mayas y de las Cockscombs, cuya altura máxima es el Pico Victoria (1,122 m.). El clima es subtropical, suavizado en las costas por los alisos y, en las zonas montañosas, por la altura. La temporada seca abarca de febrero a mayo. Temperaturas extremas registradas en la capital: 9° C. (mínima), 36° C. (máxima). El plátano y la caña son ampliamente cultivados, aunque solo se explota el 15% del suelo.

## *El Salvador*

El territorio salvadoreño puede dividirse en cinco partes con características diversas y definidas: a) la cadena montañosa del norte, construida por las cordilleras de Metapán y Chalatenango, donde se encuentra, El Pital (2,730 m.), cumbre máxima del país; b) la estrecha línea costera del Pacífico, pantanosa, rocosa y llanera; c) la altiplanicie central, que va de oeste a suroeste, con alturas entre los 427 m., y los 853 m; d) los valles, entre los ríos Lempa y Grande de San



Miguel, que cortan la región central; y e) la cadena montañosa del sur, eminentemente volcánica, con alturas que promedian los 1,300 m. Los numerosos volcanes, muchos de ellos en actividad, han enriquecido el suelo con lava y cenizas que lo hacen, ideal para el cultivo del café. Además, representan una fuente de energía geotérmica para el país. Entre ellos se destaca el Izalco o Faro del Pacífico, en el extremo oriente del país. El Salvador tiene más de 300 ríos, ninguno de ellos navegable. En el curso del Lempa se han construido varias presas hidroeléctricas. Entre los lagos más notables están el Llopango y el Coatepeque, ambos de gran belleza natural. También abundan las fuentes termales y medicinales, como los ausoles de Ahuachapán. El clima del país es caluroso y húmedo en las costas y tierras bajas, templado en la zona media y frío en las regiones altas. Las temperaturas oscilan entre 17° C. y 23° C. La estación de lluvias va de mayo a octubre (precipitación anual: 2,540 mm.).

### *Honduras*

Honduras es el segundo país de Centroamérica por su superficie. Posee las islas de la Bahía, frente al litoral caribeño, de importancia turística, las del Cisne y los cayos Cochinos; en el Golfo de Fonseca, la Isla del Tigre (donde está situado el puerto de Amapala), la de Zacate Grande y otras. La Cordillera Centroamericana, que atraviesa el país de noroeste a suroeste, lo divide en dos grandes regiones, la oriental y la occidental, con alturas que sobrepasan los 2,000 m. Entre los ramales de la cordillera se encuentran fértiles valles y sabanas donde habita una gran parte de la población. Los ríos son navegables por embarcaciones de poco calado. Entre los ríos de la vertiente del Caribe, los más largos son el Coco o Segovia, en la frontera con Nicaragua, y el Patuca; el más largo entre los del Pacífico es el Choluteca. El único lago es el de Yojao o Taulebé, de gran belleza natural. Hay también varias lagunas junto al Caribe; entre los deltas de los ríos Patuca y Coco se halla la albufera de Caratasca. El clima es cálido y húmedo en la costa (temperatura media: 31° C.), más templado en la zona montañosa. Pueden distinguirse dos estaciones: una lluviosa, de junio a octubre y una seca, de

noviembre a mayo. Honduras es un país eminentemente agrícola y uno de los principales productores mundiales de plátano. Además, cuenta con valiosos recursos minerales y forestales, pues los bosques, ricos en pinos y caobas, cubren una gran parte del territorio.

### *Nicaragua*

Por su extensión territorial, Nicaragua es el país más grande de América Central y, exceptuando a Belice, es el país centroamericano con menor densidad de población. Le pertenecen las dos islas del Maíz (Grande y Pequeña), situadas en el Mar Caribe, frente a las costas de Bluefields. Las montañas son parte notable del territorio nicaragüense, que está atravesado de noroeste a suroeste por la Cordillera centroamericana. Ésta forma al norte una meseta accidentada; en su parte media, la Sierra de Amerrisque o Chontaleña; y varios ramales (cordilleras Isabalía, Segoviano o Dariense y Yolaina) hacia el Mar Caribe. Paralela a la costa del Pacífico corre sin continuidad la Cadena Volcánica, cuya sección norte es la conocida como cordillera de los Marrabios. El litoral oriental es una amplia zona baja y húmeda que se conoce con el nombre de Costa de los Mosquitos. En la parte baja de la costa del Pacífico se halla la zona industrial y agrícola más importante del país. Al noroeste, una cadena de volcanes –algunos parcialmente activos– interrumpe el llano, donde se cultivan algodón y café (principales productos agrícolas). En las serranías del norte se cultiva también café y al pie de aquéllas se cría ganado, otro importante recurso económico de Nicaragua. Dos grandes lagos se destacan en el territorio: el Managua o Xolotlán, en cuyas orillas se sitúa la capital, y el de Nicaragua o Cocibolca, uno de los mayores depósitos de agua dulce del mundo, en cuyo interior hay cerca de 500 islas y se albergan diversas especies acuáticas, incluso tiburones. Los principales ríos están en la vertiente caribeña, como el Coco o Segovia (que hace frontera con Honduras), el Grande de Metagalpa, el Prinzapolca, el Escondido, y el San Juan, que conecta el Lago de Nicaragua con el Mar Caribe. Desde la época colonial, el río San Juan ha sido objeto de especial interés como posible ruta de un canal interoceánico. Los ríos de la costa del Pacífico son cortos y de escaso caudal. El clima es cálido y

húmedo en la costa oriental y más seco en la occidental. En las tierras altas, el clima es más suave.

### *Costa Rica*

Las cordilleras atraviesan el país de noroeste a suroeste y forman una meseta central de unos 3,000 km<sup>2</sup> de superficie, donde se asienta la mayoría de la población. Se distinguen (de norte a sur) las cordilleras de Guanacaste, Central y Talamanca. Hacia las costas hay bosques tropicales; en las cordilleras abundan los conos volcánicos como el Poás o el activo Irazú, que hizo erupción en 1963 y 1964. El drenaje de la meseta lo efectúan los ríos Reventazón, por la cuenca caribeña, y grande de Tárcoles, por el Pacífico. Otros ríos descargan por el Lago de Nicaragua o son tributarios del San Juan. El clima es predominantemente tropical, caliente, húmedo y con abundantes lluvias en las costas caribeñas y tierras bajas, frío en las regiones montañosas. La estación seca va de diciembre, a abril. Precipitación anual media 1,793 mm. Temperaturas extremas registradas en San José: 18.9° C. en enero 20.6° C. en julio. En las fértiles tierras de la meseta se cultiva café, uno de los principales productos de la agricultura costarricense.

### *Panamá*

Panamá es el eslabón que une a la América del Sur con el resto de las tierras del continente. Gracias al ingenio humano es también un enlace entre los dos grandes océanos del planeta -el Pacífico y el Atlántico- por medio del renombrado Canal de Panamá. Las costas panameñas están rodeadas de islas, islotes y cayos. Frente al litoral del Caribe se encuentran 1,023 islas; los conjuntos más numerosos están integrados por el archipiélago de Bocas del Toro y el de Las Mulatas o San Blas. Frente al litoral del Pacífico hay 495 islas; el conjunto más grande está integrado por el Archipiélago de las Perlas, Coiba y la del Rey, en el Pacífico, son las islas más grandes del país. El istmo Panameño está atravesado por dos cadenas de montañas rodeadas de fértiles valles y planicies. La altura máxima del país es el

volcán Barú o Chiriquí. El Canal está situado en una angosta llanura donde se asientan las ciudades de Panamá, Colón y la Chorrera. Hacia el este, donde existen inmensas selvas, se halla la cordillera de San Blas y la serranía del Darién. En la Península de Azuero y otros puntos del sur existen pequeñas elevaciones. Panamá posee gran riqueza hidrográfica, ya que tienen unos 480 ríos que desembocan en dos vertientes: la del Caribe y la del Pacífico. Entre los del Pacífico cabe mencionar el Bayano, río de llanura en el que se ha construido una central hidroeléctrica; el Chucunaque y el Tuira, que desemboca en el Golfo de San Miguel. Entre los del Caribe está el Chagres, indispensable para el funcionamiento del Canal. Los lagos más grandes son artificiales, construidos para facilitar la utilización de la vía acuática; de ellos, el Gatún es el más extenso. El clima es tropical lluvioso en los litorales y tierras bajas (temperatura media: 27° C.) y templado lluvioso en las altas (temperatura media: 18° C.). La precipitación anual varía entre 1,770 mm., y 3,255 mm.

## 2. 1. 2. - Centroamérica y su historia.

Terremotos y erupciones volcánicas en la faja del Pacífico, huracanes en la zona atlántica, dominan al trazar una geografía de las desgracias. En 1541, Santiago de Guatemala sufre su primera destrucción. León, en Nicaragua es cambiada de sitio en 1610 para escapar a temblores y erupciones. En 1717 un terremoto destruye los mejores edificios de la capital colonial, y no faltan intenciones de cambiarla de sitio. No menos de diez erupciones del volcán de Fuego, que corona la ciudad, se suceden entre 1700 y 1773. Y en este último año ocurre una nueva catástrofe. La magnífica arquitectura de Santiago de Guatemala se derrumba y tres años después la administración colonial decide trasladar la ciudad al valle de Ermita. Managua sucumbe en 1931 y 1972. La lista resultaría interminable. Convivir con temblores y volcanes es parte indisoluble de la vida en Centroamérica desde hace siglos.

Aunque solo una pequeña proporción de los huracanes típicos del Caribe y del Golfo de México, llegan a las costas de Centroamérica, cuando ello ocurre la catástrofe se cierne sobre amplios sectores de la vertiente atlántica. Así sucedió en 1931, cuando un terrible ciclón casi destruyó a la ciudad de Belice. Hubo fenómenos similares en 1955 y 1961. Particularmente devastador en la costa de Honduras fue el huracán Fifi, en 1974.

El istmo une las dos masas continentales americanas, frente a las islas del Caribe.

En vísperas de la conquista, la unidad cultural de las civilizaciones aborígenes se extendía desde México central hasta el norte de la actual Costa Rica. Y las estructuras de la colonización española permitieron afirmar esa vasta unidad mesoamericana.

Panamá, la zona más angosta del istmo y también más próxima a la América del sur, tuvo un destino divergente. Fue y sigue siendo un lugar privilegiado de tránsito. Aislada de la actual Colombia por la impenetrable selva del Darién, desde 1543 recibió por mar la fabulosa riqueza de las minas peruanas. El transporte terrestre implicaba una extensa movilización de mulas y un vasto complejo defensivo que culminaba en Portobelo, sobre el Caribe (hasta 1596 se usó el puerto más vulnerable de Nombre de Dios). De allí partían cada año las flotas de galeones con destino a España. El sistema, que perduró hasta 1739. Después de 1650 el declive de la minería peruana, disminuyó poco a poco las necesidades de mulas y abastos. El aislamiento de Centroamérica se impuso así, poco a poco, pero quedó definitivamente consumado a mediados del siglo XVIII.

La importancia estratégica de Panamá, dentro del imperio colonial español, selló, la suerte de Centroamérica. Las potencias europeas rivales comprendieron que en el mar Caribe estaban los puntos más débiles del vasto imperio. A mediados del siglo XVII los ingleses se adueñaron de Jamaica y merodearon continuamente en la bahía de Honduras. Las maderas preciosas motivaron asentamientos

permanentes en Belice y la Mosquitia, lugares también de contrabando y de hostigamiento a las autoridades españolas. El poblamiento de la zona atlántica agregó un nuevo y profundo contraste a la fisonomía centroamericana. Con escasos aborígenes en una selva inhóspita y caliente, los asentamientos dispersos se nutrieron de afro americanos, en su mayor parte provenientes de Jamaica. El auge de las plantaciones bananeras y la construcción ferroviaria, a finales del siglo XIX, reforzaron esos rasgos culturales gracias a una renovada corriente migratoria de aquella procedencia.

El siglo XIX replanteó la cuestión estratégica. Primero se trató de conflictos antiimperialistas por el control de una vía interoceánica. Las opciones eran particularmente dos: la conexión por el sur de Nicaragua, aprovechando las condiciones navegables del río San Juan y el gran lago de Nicaragua, y la vieja ruta colonial de Panamá. En la segunda mitad del siglo XIX, la balanza de poder se inclinó, progresivamente, a favor de los Estados Unidos. Y a finales del siglo XIX la presencia norteamericana en el Caribe se tornó hegemónica. En 1898, luego de la guerra con España, se produjo la anexión de Puerto Rico y el protectorado sobre Cuba. Por el tratado Hay-Pauncefote de 1901, Gran Bretaña liberó a los Estados Unidos del compromiso de 1850, que prohibía a ambas potencias el control unilateral de un canal interoceánico en el área. La independencia de Panamá en 1903 y la inmediata negociación del tratado canalero completaron los elementos básicos del nuevo dominio. El canal de Panamá se inaugura en 1914.

En el siglo XX, la defensa del canal y la seguridad de ese punto tan estratégico en el comercio mundial pasaron a ser un objetivo esencial y permanente de la política exterior de los Estados Unidos. Desde la época del Big Stick a los años de la Guerra Fría poco cambió en la percepción norteamericana de Centroamérica: se trataba de una zona marginal, a menudo turbulenta e inestable, cuya pacificación imponía a cualquier precio, dada la proximidad estratégica del Canal y la posibilidad de construir una vía alternativa en otra zona del istmo. Pero la cuestión

cubana de 1959, y la revolución sandinista en Nicaragua (1979), modificaron notoriamente el panorama. La hegemonía de los Estados Unidos se hizo presente; una insólita ola de crisis económica, protestas sociales, y fuertes reivindicaciones nacionalistas.<sup>31</sup>

### 2. 1. 3. - La época colonial (1520-1821).

En vísperas de la invasión española el desarrollo de las civilizaciones precolombinas presentaba un notorio contraste. En los altiplanos de Guatemala y el Salvador, y en las tierras bajas de Yucatán y el Golfo de Honduras, vivían poblaciones indígenas densas, pertenecientes al área cultural mesoamericana, con neto predominio de grupos mayas, y sometidas a una creciente influencia mexicana. Al oriente de un eje imaginario que puede trazarse desde la desembocadura del Ulúa (en el Golfo de Honduras) hasta el gran lago de Nicaragua y la península de Nicoya, predominaban en cambio culturas de influencia sur americana y caribeña que arqueólogos y antropólogos denominaban del área intermedia o cincuncaribe. Se trataba de poblaciones menos densas y relativamente dispersas, que practicaban la roza y el cultivo de tubérculos (sobre todo la yuca o madioca), combinado con diversas formas de caza, pesca y recolección. La organización social de estos grupos aborígenes no sólo era menos compleja que en el área maya, sino también variada, ya que incluía desde bandas y tribus hasta cacicazgos y confederaciones de cacicazgos.

La presencia mexicana, muy activa en el momento de la conquista española era vieja, sin embargo, de varios siglos. Los papiles y los nicaraos, asentados en El Salvador y Nicaragua, respectivamente provenían de oleadas migratorias del centro de México iniciadas posiblemente en el siglo IX.

---

<sup>31</sup> Pérez Brignoli, Héctor, *Breve historia de Centroamérica*, Ed. Alianza Editorial Mexicana, México, 1986, pp.20-26.

El maíz, cultivado con el sistema de la roza y periodos variables de barbecho y diversas variedades de chiles, ayotes y frijoles, eran parte de la vida alimentaria en Mesoamérica desde hacia muchos siglos, al menos mil quinientos años antes de Cristo. A la llegada de los españoles la fragmentación política era la situación que predominaba además de las guerras que se enfrentaron en los diversos reinos mayas del Altiplano Guatemalteco. Se trataba, sin embargo, de sociedades jerarquizadas y estratificadas, con un desarrollo urbano considerable, centros ceremoniales más que comerciales. Existía un notable dominio de las técnicas arquitectónicas y sorprendentes conocimientos astronómicos. Eran característicos la guerra, los sacrificios humanos y una basta mitología religiosa. Las prácticas agrícolas obedecían a una profunda y delicada simbiosis entre hombre y naturaleza; el diestro conocimiento de los elementos permitió el florecimiento de ciertas poblaciones, quizás cercanas, en lo que es hoy El Salvador y Guatemala, a las densidades actuales. Cristóbal Colón exploró la costa caribe de Centroamérica, en su cuarto viaje, y en el golfo de Honduras tomo contacto con las altas culturas precolombianas (1502). Pero salvo incursiones esporádicas, la conquista efectiva no comenzó hasta los años 1520. Hubo dos oleadas de expediciones convergentes: desde México (conquistado por Hernán Cortés en 1519) y desde Panamá (Balboa atravesó el istmo y descubrió el Océano Pacífico en 1513), precedidas por epidemias de viruela, neumonía y tífus que comenzaron a diezmar las poblaciones aborígenes.

En el istmo no había unidades políticas importantes. La región era un mosaico de pequeñas confederaciones tribales, y la penetración fue difícil pues no había un centro de poder para dominar, como entre los aztecas y los incas. Fueron veinte años de luchas continuas, combinadas con la inevitable rivalidad entre los grupos conquistadores por el control y la jurisdicción sobre diversos territorios. El poder real y las misiones religiosas tardaron en establecerse, prolongando así el período de inseguridad y arbitrariedades. Todo condujo a que la región fuera percibida inicialmente más como un lugar de paso, o como base para otras expediciones, que como zona de asentamiento permanente.



Pedrarias Dávila fundó la Ciudad de Panamá en 1519, y desde allí se dispuso a explorar la costa pacífica del istmo. Una expedición comandada por Gil González Dávila exploró el litoral de Costa Rica en 1522 y llegó hasta Nicaragua, donde encontró indios y oro, un atractivo notorio para continuar la conquista. Ello fue la obra de Hernández Córdoba, un capitán enviado por Pedrarias en 1524, quien procedió a fundar las ciudades de León y Granada. Pero como ocurrió con frecuencia, los expedicionarios se rebelaron contra la autoridad de Pedrarias y la guerra civil fue inevitable en 1526. Pedrarias triunfó y se portó de la misma forma ya utilizada con Balboa en 1517: degolló a Hernández de Córdoba y permaneció como gobernador en León hasta su muerte en 1531.

Una vez consolidada la conquista de México, Cortés envió dos expediciones hacia Honduras, y pronto tuvo que intervenir en persona. Las fundaciones de Trujillo y Puerto Caballos (actual Puerto Cortés) en 1525 afianzan el control de la zona, disputada por Pedrarias desde Nicaragua. Entre tanto, otro lugarteniente de Cortés, Pedro de Alvarado, penetraba en los altiplanos de Guatemala. Aprovechando las guerras entre los indígenas, Alvarado se alió con los Cachikeles para vencer a las tribus de Quiché, en abril de 1524. La conquista continuó hacia el sur, dominando a los pipiles del El Salvador, y penetrando en el territorio de Honduras. Las fundaciones se sucedieron con prontitud: la ciudad de Guatemala en 1524 y San Salvador en 1525. Pero el control de los territorios fue problemático. En Honduras se produjo otro inevitable choque con las gentes de Pedrarias y la resistencia indígena fue tan notoria como creciente. La penetración en el interior de Honduras fue obra de Alvarado (fundaciones de San Pedro Sula y Gracias) y sobre todo de Francisco de Montejo (fundación de Comayagua en 1537). Pero hubo grandes rebeliones indígenas por parte de poblaciones cuyo sometimiento probaba ser extremadamente difícil.

La colonización se consolida, sin embargo, en enclaves dispersos pero estratégicamente situados. Ello permite continuarla en los años siguientes, una

vez que la mayor presencia de los funcionarios reales ayuda a solucionar los enojosos conflictos de jurisdicción.

Hacia 1540 la conquista alcanzaba las tierras altas centrales y las costas del Pacífico desde Guatemala hasta la península de Nicoya (noroeste de la actual Costa Rica). La caída del imperio inca y los fabulosos tesoros del Perú reorientaron la evolución centroamericana. Hubo un primer ciclo corto y devastador que tuvo su auge entre 1536 y 1540, esclavizando a los indios de Nicaragua y Nicoya, en función de las necesidades del tráfico, en las Antillas, el Golfo de Honduras y en el litoral pacífico de Nicaragua, Panamá y Perú. Poco quedó, después de esos años asoladores, de las poblaciones y ciudades que observaron en la década de 1520 los primeros conquistadores. El oro de aluvión explotado con algún éxito en Honduras y la nueva Segovia (en el norte de Nicaragua), no proporcionó una riqueza duradera, pero sí agregó nuevos y poderosos incentivos para la esclavización de los indios. Hacia 1560 toda esa riqueza quedó agotada, y el control de las autoridades civiles y religiosas se amplió considerablemente. La vida colonial se delineó así sobre rasgos más firmes y duraderos.

El asentamiento español quedó, sin embargo, limitado a las tierras altas del centro, las costas y pendientes del pacífico. Esto es, la zona de clima más favorable y sobre todo de poblaciones indígenas más densas y de sometimiento más fácil. Las espesuras tropicales de la vertiente atlántica permanecieron, a pesar de algunos intentos de ocupación permanente, como una vasta frontera de penetración difícil, clima insostenible, indios bravos y riquezas quiméricas. De hecho, el control español se limitó a una estrecha franja costera entre la bahía de Amatique y el puerto de Trujillo (en el Golfo de Honduras), la desembocadura del río San Juan (en Nicaragua) y la zona atlántica de Costa Rica, entre los ríos Matina y Banano. La importancia estratégica de estos puntos contrastaba, por cierto, con su brevedad en el largo collar azul y esmeralda de la costa Caribe. Se trataba, en efecto, de los puertos que conectaban las provincias del Reino de

Guatemala con el sistema de flotas, en la ruta Veracruz-La Habana-Sevilla (la Nao de Honduras se sumaba o dejaba la flota según el caso, para proseguir en pos de Trujillo, Puerto Caballos o Santo Tomás de Castilla), o que permitían el cabotaje en el Golfo de Honduras, o entre Costa Rica, Portobelo y Cartagena. El tráfico de mercancías y pasajeros fue, de todos modos, azaroso y a menudo esporádico. Ello se debió tanto a los costos y dificultades del trayecto terrestre como a las amenazas de piratas y corsarios, en un mar Caribe cada vez más disputado después del desastre de la armada invencible en 1588.

La organización política tendió a estabilizarse durante la segunda mitad del siglo XVI. La Audiencia, establecida en Santiago de Guatemala, en 1548, tuvo, desde 1570, una jurisdicción que perdurará durante toda la Colonia, desde Chiapas hasta Costa Rica. Su Presidente cumplía también las funciones de Capitán General y Gobernador, y nominalmente dependía del Virreinato de Nueva España (México). Pero en los hechos, la burocracia colonial se relacionaba directamente con la metrópoli, donde también se nombraba a las autoridades. El Reino de Guatemala constituyó así un dominio de las Indias españolas relativamente autónomo definido ante todo por la jurisdicción de la Audiencia.

Las jurisdicciones administrativas variaron relativamente poco hasta finales del siglo XVIII y respondieron más a las presiones e intereses de los grupos colonizadores asentados localmente que a estrategias de dominación y control de la propia burocracia colonial. Por ello, el poder político y administrativo tendió a fragmentarse en una diversidad de núcleos (hacia finales del siglo XVI había 4 gobernaciones, 7 alcaldías mayores y 11 corregimientos), todos ellos dependientes en igualdad de rango de la autoridad de la Audiencia.

Los intereses locales tenían una sólida representación en el Cabildo. Aunque las formas de elección variaron a lo largo del tiempo, desde el voto por parte de los vecinos propietarios hasta la compra del cargo (práctica introducida en 1591) estos cuerpos colegiados municipales no solo se ocuparon de la administración

ciudadina; a menudo se enfrentaron con los funcionarios reales o pidieron la modificación de leyes que consideraban perjudiciales. La estrecha conexión con los intereses mercantiles de cada lugar no ofrece, en todo caso, duda alguna. A menudo se ha exagerado el carácter de oligarquía cerrada de los Cabildos en beneficio exclusivo de las familias fundadoras y su descendientes criollos. Durante el siglo XVII, la mayoría de los Regidores del Cabildo de la ciudad de Guatemala, eran peninsulares de inmigración reciente, vinculados al mundo mercantil.

El predominio de los intereses locales favoreció por una parte la fragmentación regional y, por otra, la concentración de poderes y privilegios económicos (sobre todo comerciales) en la ciudad de Santiago de Guatemala.

La congregación de los indios en pueblos y reducciones y la aplicación de Leyes Nuevas de 1542 constituyó otro aspecto esencial en la estructuración de la sociedad colonial durante la segunda mitad del siglo XVI. El obispo Marroquín y los frailes dominicos completaron las reducciones en Chiapas, Guatemala y Honduras en 1550. López de Cerrato, enérgico presidente de la Audiencia, entre 1548 y 1555, combatió la esclavitud indígena con cierto éxito y congregó los aborígenes en Nicaragua y El Salvador.

Los indios reducidos en pueblos y comunidades quedaron sometidos a dos obligaciones básicas: el tributo y el repartimiento de labores. El primero, pagado normalmente en productos, era recaudado directamente por la Corona. Una parte de esos tributos fue cedida, como compensación, a los antiguos encomenderos. El segundo sustituyó a la encomienda de servicios. Los indios reducidos en pueblos y comunidades quedaron también obligados a prestar contingentes periódicos de trabajadores para el laboreo de minas, haciendas, construcciones urbanas y tareas de carga y transporte, mientras que los que disfrutaban del servicio debían remunerarlo con un salario. Pero más significativo que esa retribución en muchos casos apenas teórica, fue el hecho de que el repartimiento de los servicios quedó en manos de la burocracia colonial. Las demandas y presiones de los intereses

privados se combinaron en una trama infinita de solicitudes, concesiones y prohibiciones, difíciles de atender en un contexto de población indígena diezmada y declinante.

El tributo contribuyó, un eje fundamental, quizás la rueda maestra de toda la economía del Reino de Guatemala. Los indios estaban obligados a entregar anualmente a la Corona una renta en productos cacao, maíz, trigo, gallinas, miel, etcétera, establecida mediante la tasación de la Audiencia. Los antiguos encomenderos gozaron de una parte de esos tributos, graciosamente cedidos por la Corona, pero con el correr de los años ese privilegio privado de la primera hora de la colonización (difícil de transmitir por herencia) fue perdiendo importancia. Así, por ejemplo, en 1689 había en todo el Reino de Guatemala 93,682 indios tributarios, de los cuales, 32,959 estaban obligados con 147 encomiendas, mientras que los 60,723 tributarios recientes solo lo hacían para el tesoro real y la iglesia. Un siglo más tarde los indios en esa condición de tributarios ascendían a 114,234 y ya no existían encomiendas.

La organización de los pueblos combinó rasgos indígenas precolombinos con patrones típicamente hispanos, dejando un amplio margen para la simbiosis cultural. El sojuzgamiento aborígen asumió así formas mediaciones complejas, pero que pueden quizás expresarse sumariamente en los puntos siguientes:

- a) Los indios gozaron de autonomía en la vida y organización interna de los pueblos, bajo la vigilancia cristiana de los curas doctrineros.
- b) Los caciques y principales agrupados en el Cabildo indio, fueron responsables de la administración y justicia de cada pueblo, de la recolección de los tributos y la prestación del servicio del repartimiento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

c) A nombre de la autoridad real, el Corregidor de Indias o Alcalde Mayor exigía las contribuciones y las distribuía entre sus diversos beneficiarios, regulando así el funcionamiento del sistema.

d) La Audiencia y los funcionarios específicos (jueces visitadores, etc.) vigilaban el cumplimiento de las Leyes y, al menos en teoría, corregían abusos y exacciones en perjuicio de los indios.

Hubo dos condiciones para que funcionara y perviviera esta compleja arquitectura social. La primera de orden ideológico, la segunda de tipo demográfico. La Iglesia y la cristianización proporcionaron la sumisión y el convencimiento necesarios; el nuevo sistema de valores, primeramente entrelazando con rituales y cultos precolombinos, hizo de la dominación un don del Cielo. La segunda condición se refiere al hecho de que el inexorable pero regionalmente diferenciado decrecimiento de la población indígena dictó pautas objetivas para reproducción y supervivencia de los pueblos de indios. Pero, aunque el descenso demográfico obedeció en buena parte a un imperativo biológico la presión por la mano de obra y las condiciones de vida y trabajo de los indios repartidos, jugaron también un papel devastador fundamental. En otros términos, parece haber existido una densidad demográfica crítica, por debajo de la cual los pueblos de indios desaparecían, o bien perdían su fisonomía y carácter, convirtiéndose en asiento de foráneos: mestizos, mulatos. Toda la variedad de castas e incluso españoles pobres.

A finales del siglo XVI, la estructuración colonial de Centroamérica adquirió una fisonomía más definida. En Guatemala, El Salvador y ciertas zonas del occidente de Nicaragua, la presencia indígena siguió siendo notoria a pesar de las severas crisis demográficas. Pudo perdurar allí una sociedad colonial típica de ciudades y villas españolas, haciendas o plantaciones, y comunidades indígenas sometidas al tributo y al repartimiento, estos rasgos persisten hasta el final del período colonial.

Los rasgos expuestos, se profundizaron durante la larga depresión del siglo XVII. El breve repunte de algunos ciclos de exportación entorno al indigo, el cacao y la plata no alteró el aislamiento de la región. La vida centroamericana se ruralizó progresivamente.

La Iglesia constituía un sector fundamental en la sociedad colonial, no sólo representaba la dimensión espiritual de la Conquista y un instrumento de control ideológico de los indios colonizados; su poderío económico, en recursos y propiedades, era inmenso. El clero secular, estrechamente supeditado a la autoridad real, estaba organizado en cuatro obispados: Chiapas, Guatemala, Honduras, León; mientras que las órdenes religiosas (dominicos, franciscanos, mercedarios y betlemitas eran las más poderosas) se encargaban de las reducciones y misiones en las zonas de la frontera, a la vez que administraban diversos colegios, hospitales y hospicios. El Estado proveía a la Iglesia con una parte de los tributos, mientras que toda la población no indígena estaba sometida al diezmo. La donaciones de particulares en propiedades o rentas perpetuas eran particularmente importantes. Pero esa masa de recursos retornaba parcialmente a los sectores productivos, ya que la Iglesia era el principal agente financiero de la época.

Cofradías y hermandades cumplían un papel importante en el sostenimiento del culto y la participación de los fieles en la vida religiosa. Se trataba de asociaciones dedicadas a la honra de un Santo Patrono; existieron en todos los medios sociales y en todas las parroquias, pero adquirieron particular relieve en los pueblos indios. Sus bienes provenían de limosnas, donaciones e incluían dinero efectivo, haciendas y ganado.

El retroceso español en el Caribe tuvo importantes repercusiones en la vida centroamericana. Primero fueron los ataques de piratas, corsarios y luego el asentamiento colonial, buscando en la ocupación permanente actividades lucrativas más duraderas. La colonización inglesa se inició en 1624 (Saint Kitts) y

culminó en 1655 con la toma de Jamaica. Los holandeses penetraron en las Antillas Menores en la década de 1630, pero fueron desviados por los atractivos del noroeste brasileño (ocupación de Recife, 1630-1654) Francia colonizó Guadalupe y Martinica en 1635.

La penetración de otras potencias europeas en el Caribe no sólo rompió la hegemonía española en la zona, sino que preparó transformaciones fundamentales: el paso a la piratería, el pillaje al contrabando y un renovado interés en la extracción y el cultivo de ciertos productos tropicales, con lo cual cobró vida un nuevo tipo de explotación colonial: la plantación esclavista. A finales del siglo XVII los majestuosos galeones españoles ya no reinaban en el Caribe; el tráfico negrero estaba en pleno auge y la población africana de las islas superaba los cien mil esclavos.

Los asentamientos ingleses constituyeron un desafío para la hegemonía española. El establecimiento colonial de la isla Providencia (1631), frente a la costa de Nicaragua, constituyó el primer paso, seguido en 1633 por la ocupación del cabo Gracias a Dios y la penetración en las costas de la Mosquitia. Aunque el desarrollo de una economía de plantación fracasó y la reacción española no se hizo esperar (en 1641 los ingleses fueron desalojados de Providencia) la presencia británica en la costa perdurará durante más de dos siglos.

A finales del siglo XVII el Reino de Guatemala era una comarca olvidada del imperio decadente. Además, entre la mediocridad y pobreza surgen plagas, epidemias, hambre y escasez de alimentos en la década de 1680 y 1690; terremotos en 1688. Los ataques de los piratas y las incursiones de los zambos mosquitos aumentan en todo el fin del siglo y los comienzos del nuevo. Los grandes terremotos de 1717 coronan la desgracia.

Durante el siglo XVIII Centroamérica se caracteriza por la recuperación económica, el cambio social y la transformación política. Sin embargo, estos



cambios comienzan a darse en 1730 y 1750. Característica que surge de una coyuntura económica general, particularmente favorable en toda la América Colonial, en parte resultado de la acción política de la nueva dinastía borbónica que hace que la recuperación se de con lentitud. La población crece continuamente y llegan inmigrantes españoles de la metrópoli y de otras zonas de América. Mestizos y criollos ganan proporcionalmente más espacio que ninguna otra categoría socio-racial, los indios tributarios del altiplano guatemalteco también crecen en número. La producción y el comercio se reactivan notoriamente, y encuentran en el contrabando una alternativa funcional para una región excluida de las grandes corrientes del tráfico español. Por otra parte el impulso renovador se percibe también en la administración colonial y en el cambio cultural; la ilustración penetra en la educación y los medios urbanos, aunque las transformaciones no fueron uniformes y hubo a menudo desfases y discontinuidades. La guerra de la "Oreja de Jenkins" (1739-1748) entre España e Inglaterra retrasó la expansión comercial y la expulsión de los jesuitas afectó seriamente el avance cultural. Los vaivenes políticos no ahorraron prohibiciones y persecuciones de los ilustrados.

La ciudad de Guatemala fue trasladada después de los terremotos de 1773 al Valle de Ermita. La diversidad regional y el localismo parecen haber cedido paso a la ciudad capital, que se convirtió en el centro de intereses del comercio monopolista y la cabecera de un Estado mucho más poderoso que antaño. Los ingleses, aunque presentes en las costas de Belice y la Mosquitia, se vieron seriamente limitados en sus ambiciones territoriales. La presencia española es muy fuerte en el tráfico comercial por la Bahía de Honduras. El auge del añil sustenta y subraya esa prosperidad que llega al cenit en 1790.

La postración económica y la erosión del poder estatal se tornan irreversibles en las dos primeras décadas del siglo XIX. El temor a la Independencia, por la cual se lucha a muerte desde 1810 en México y Sudamérica, conduce a tentar primero la magnífica utopía del constitucionalismo de Cádiz (1812). Pero ese triunfo de la

España ilustrada que implicaba una nueva alianza, bajo principios liberales, entre metrópoli y colonias fue apenas circunstancial. La reimplantación del absolutismo español, en 1814, no sólo quebró con rapidez ese sueño, sino que significó cárcel y persecución para los propios liberales centroamericanos. La Independencia sobrevino, así impuesta por las fuerzas externas más que por la voluntad de las clases o grupos autóctonos. Los sucesos mexicanos proporcionaron, en 1821, el eslabón hacia lo inevitable. Cuando Agustín de Iturbide puso fin a la insurrección popular de la Independencia, invitó a las autoridades centroamericanas a adherirse a los principios del Plan de Iguala: independencia, religión católica, unión de mexicanos y españoles bajo una monarquía constitucional. Políticamente, el 15 de septiembre de 1821, se consumó así una verdadera revolución desde arriba.<sup>32</sup>

#### **2. 1. 4. - Independencia y los estados nacionales.**

La anexión a México fue de corta vida, a las dificultades propias de un centro de poder demasiado lejano se sumaron intereses locales tan variados como difíciles de conciliar, las aspiraciones de autonomía de Quezaltenango, Tegucigalpa y Costa Rica se cruzaron con los tradicionales celos de los provincianos frente a Guatemala, mientras que los salvadoreños no ocultaban un Republicanismo franco y abierto. Casi todos esperaban que la anexión ofreciera una solución a los interminables conflictos administrativos y se esperaba una participación económica prolongada, pero en el curso de 1822 fue cada vez más evidente que esas eran simples ilusiones.

Iturbide envió una fuerza militar de 600 hombres al mando de Vicente Filisola, un brigadier napolitano que se instaló en la ciudad de Guatemala con la misión de asegurar el orden y la tranquilidad. Pero los mexicanos fueron vistos como invasores. Los republicanos salvadoreños nunca aceptaron el acuerdo de 1821, y trataron de lograr el apoyo de otras provincias. Aunque no tuvieron eco inmediato

---

<sup>32</sup> Pérez Brignoli, Héctor, *op. cit.*, pp. 49-77

por la vía de los hechos hicieron gala de una manifestada voluntad independentista, que los llevó en diciembre de 1822 a proclamar el deseo de El Salvador de unificar los Estados. Las tropas mexicanas derrotaron a los republicanos salvadoreños en febrero de 1823, pero el triunfo fue efímero. En esos mismos días, Iturbide emperador desde hacía seis meses caía derrotado por una rebelión de los generales mexicanos y la guerra civil se extendía por el país. La prometida ayuda financiera mexicana nunca había llegado y los gastos del ejército corrían por cuenta del gobierno de Guatemala. El 29 de marzo Fillsola optó por convocar a un Congreso para que decidiera sobre el asunto de la anexión.

El 1 de julio de 1823 el Congreso reunido en la ciudad de Guatemala proclamó la Independencia absoluta de Centroamérica y se declaró Asamblea General Constituyente. Un mes más tarde Fillsola se retiró con sus tropas. En el camino de vuelta logró sellar la adhesión de Chiapas a México y su desvinculación definitiva del antiguo Reino de Guatemala. Entre tanto, los delegados de Costa Rica, Nicaragua y Honduras, incorporados con retraso al Congreso, ratificaban el documento del 1 de julio de 1823.

El episodio de la anexión a México quedaba así clausurado. En 1823 los diputados del congreso proclamaron a las "Provincias Unidas del Centro de América" como una nación soberana, libre e independiente de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia. El 22 de noviembre de 1824 se hace la promulgación de la Constitución, optando por una organización de tipo federal. La nueva república se llamaba oficialmente "Federación de Centroamérica" y comprendía cinco Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Sin embargo, existían bases materiales que iban en contra de cualquier federalismo efectivo: el aislamiento de los Estados, la desarticulación regional y el desequilibrio en la distribución de la población. Además existían una debilidad económica estructural, sin productos de exportación rentables.

Por otra parte, con la retirada de los españoles la presencia británica se manifestó con mayor acento. Se hicieron presentes intereses comerciales y también estratégicos (la cuestión del canal interoceánico) que acabaron enredando y enfrentando a los centroamericanos.

La sociedad colonial había experimentado muy pocos cambios: una mayor participación de los mestizos, el fin de la esclavitud y el libre comercio.

El desbalance existente entre los cinco Estados exigía ciertos ajustes territoriales. La situación se tornó difícil en el caso de la Alcaldía Mayor de Sonsonate, incorporada a El Salvador en noviembre de 1823, y de la Alcaldía Mayor de Nicoya, anexada a Costa Rica en julio de 1824. La cuestión del Estado de los Altos presentó más problemas .

Referente al tema religioso, se da la creación de nuevos obispados, lo cual implicaba un reconocimiento de autonomía, de cuestiones económicas y del ejercicio del Patronato Real.

La vida de la República Federal fue breve y agitada. La lucha entre liberales y conservadores ocasionaron una guerra que culmina en 1829 con el triunfo de los liberales. En 1835 se plantearon varias reformas a la Constitución que no llegaron a aplicarse, y en 1838 el Congreso resolvió pasar al gobierno federal el control de las rentas de aduana, lo cual ocasionó la disgregación. Honduras, Nicaragua y Costa Rica decidieron separarse de la Unión.

Insurrecciones indígenas surgieron durante los años 1832 y 1833. Un decreto que unificaba impuestos (cargas impositivas, tributo indígena, contribución directa y diezmo) en 1836, parece haber sido una de las causas principales que provocó un levantamiento indígena general que estalla en 1837. Las mediadas liberales no garantizaban ninguna mejoría inmediata y se sumaban a un pasado de destrucción, contribuciones forzosas y desorden general.

En 1838, la República Federal agonizaba frente al separatismo de los Estados, las amenazas inglesas y la nación conservadora en Honduras, Nicaragua y Guatemala. En febrero de 1839 el congreso se había disuelto y desde esa fecha la federación pertenecía al pasado. El fracaso de la federación centroamericana y del primer intento liberal, tuvo consecuencias a largo plazo en la vida del istmo.

Es importante mencionar que la situación de Costa Rica fue diferente a la de los demás países centroamericanos. Caracterizada por una población escasa de labriegos propietarios celosos de su independencia y dedicados a la producción de bienes de subsistencia. En esta nación se da un corto auge de la exportación de tabaco la cual serviría de experiencia empresarial a agricultores y comerciantes y que es aprovechada en la década de 1830 cuando comienzan las exportaciones de café hacia Inglaterra. Además Costa Rica no participó en ninguno de los conflictos civiles de la federación.

Después de 1839 la idea de una Centroamérica unida se convierte en una utopía.

En el panorama general de los acontecimientos antes citados, el enfrentamiento entre liberales y conservadores se resume al siguiente plan ideológico: los primeros luchaban por la utopía del progreso, es decir, extender a las tierras consideradas retrasadas y plagadas por el oscurantismo, la luz que surge de la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos. Los segundos, añoraban el orden colonial, tenían un infinito respeto por la iglesia y temían el cambio social no ilustrado. Aunado a lo anterior, la claridad de las ideas y propósitos contrastaba con las ambiciones personales, el oportunismo político, circunstancias inesperadas, y la compleja base de los intereses en juego.

El proceso transcurrido desde la Independencia hasta fines del siglo XIX, estuvo caracterizado por los siguientes factores:

- El triunfo del separatismo.

- La consolidación de los Estados nacionales.
- La mutación de la ideología liberal, de la utopía romántica al pragmatismo positivista.

El separatismo se impuso progresivamente a lo largo del siglo XIX. La Federación Centroamericana fracasó en medio de una guerra civil generalizada, y los intentos por reconstruirla en las décadas de 1840 y 1850 tuvieron el mismo resultado: guerras, destrucción y muerte.

El triunfo del separatismo fue paralelo a la consolidación de los Estados. Los primeros signos aparecen en el momento mismo de la Independencia, cuando en cada ciudad importante, las élites que ejercen el poder comienzan a activar una autonomía demasiado segura. El episodio que sigue, en los días de la efímera anexión a México y la República Federal se refieren a la cuestión de la capitalidad donde no había un núcleo urbano con supremacía indiscutida como fue el caso de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La construcción de un poder a escala nacional implicaba una simplificación en las jerarquías ciudadinas, con el necesario sometimiento de los intereses locales a un poder administrativo central.

La consolidación estatal dependió de tres clases distintas de factores. En primer lugar, el pasado colonial favoreció ciertas unidades territoriales y perjudicó otras. En segundo lugar, hubo coyunturas y circunstancias particulares. Una buena parte de las definiciones se efectuó en el curso de las guerras civiles del período federal y no faltaron tampoco las intervenciones extranjeras.

Las amenazas de intervención extranjera recrudecieron las décadas de 1840 y 1850. La injerencia inglesa utilizaba el reclamo de la deuda federal de 1825, asumida proporcionalmente por los Estados, una vez acabada la República Federal de 1839, como pretexto para una intervención que en realidad perseguía otros fines. Esto aunado a los intereses expansionistas por parte de los Estados Unidos. Tres ejemplos negativos ayudan a entender la incidencia de este tipo de factores. Chiapas se separa del antiguo Reino de Guatemala bajo la influencia

mexicana, oportunamente ejercida por las tropas de Fillsola y el Estado de los Altos tiene una existencia apenas efímera. Mientras que Belice acaba consolidándose como un enclave colonial inglés.

En Costa Rica, por su parte, el aislamiento geográfico opero decididamente a favor de la consolidación temprana del Estado Nacional. La estructuración estatal dependió en cambio, de un tercer tipo de factores. Se trata de las interacciones dinámicas entre el desarrollo del poder del Estado y la expansión de la economía agro exportadora.

Fuera de la secularización y una mayor concentración de atribuciones en los poderes públicos, el cambio con respecto a la época conservadora no es demasiado notoria. Las formas del poder se modifican poco y contrastan con la pureza del lenguaje estampado en las constituciones y las leyes. En los hechos, los nuevos Estados son parte del credo liberal como herederos de la restauración conservadora.

A continuación, ciertos atributos básicos del Estado Nacional que se van consolidando, aunque en forma desigual y con grandes variantes de país a país a lo largo del siglo XIX.

- a) La centralización del poder administrativo, fiscal y judicial.
- b) La delimitación del territorio en su doble dimensión de control interno y reconocimiento interno de la soberanía.
- c) Fuerzas militares y de policía para garantizar el orden interno y la defensa;
- d) Un marco legal compuesto de constituciones, códigos y leyes.
- e) Cierta grado de organización burocrática con el consiguiente distanciamiento del personalismo y los intereses puramente individuales.
- f) Elementos de integración cultural, como una ideología nacionalista difundida por la educación pública y diversas formas de participación en el sistema político.

## 2. 1. 5. - Centroamérica en el siglo XX.

En el siglo XX, el panorama centroamericano se ve lleno de intereses estratégicos y en particular de la defensa del canal de Panamá. En torno a ese núcleo de intereses fundamentales se expresan diversas tramas ideológicas, para justificar políticas y acciones. También en ellas, se perciben elementos de una continuidad sorprendente, que se extienden incluso hasta los días de Kennedy, Carter y Reagan. Theodore Roosevelt, en lo que se llamó después "El Corolario Roosevelt" en 1904 de la Doctrina Monroe, no dudo en apelar a una supuesta misión civilizadora de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, toda vez que se presentan incidentes crónicos o la manifiesta incapacidad de algunos gobiernos para comportarse de la forma adecuada en el contexto internacional. La Doctrina Monroe justificaba el ejercicio por parte de Estados Unidos de un papel de policía internacional. Woodrow Wilson varios años después (1913-1921) sigue haciendo presente la misión civilizadora y la política del *Buen Vecino* de Franklin D. Roosevelt (1933-1945).

La definición de políticas nuevas obedeció a la aparición de nuevos intereses económicos y políticos, complementarios del núcleo principal ya señalado.

Intervenciones militares directas, concesiones territoriales estratégicas y protectorados, se combinaron en la política del Big Stick (gran garrote), inaugurada por Theodore Roosevelt (1901-1909). La enmienda Platt (1901), impuesta a la recién nacida República de Cuba, otorgaba a los Estados Unidos, entre otras ventajas, el derecho de intervención. La Independencia de Panamá en 1903 contó con un indispensable apoyo de la flota norteamericana, y fue seguida, dos semanas más tarde, por la firma de un tratado canalero (18 de noviembre de 1903) que otorgaba a Estados Unidos derechos territoriales en la zona de la futura vía interoceánica.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



La inauguración del Canal de Panamá en 1914 consagra la presencia norteamericana en todos los ámbitos de la vida política y económica del área.

Con la política del *Buen Vecino* de Franklin D. Roosevelt, se puso fin a los protectorados y la abrogación de los derechos de intervención en Cuba y Panamá, parecieron inaugurar un verdadero nuevo trato. Pero la estabilidad política del área y el cese de las intervenciones fueron el resultado de una inequívoca ecuación de dictadores. Somoza, Ubico, Hernández Martínez y Carias, fueron al igual que Trujillo y Batista, mejores garantes para la Pax Americana que los propios infantes de marina.

La crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial impusieron una mayor cooperación en el campo económico. Tratados bilaterales de comercio, acuerdos sobre productos estratégicos, acceso privilegiado al mercado norteamericano y una cooperación creciente entre el gobierno de Washington y sus congéneres centroamericanos se hicieron presentes.

No intervención, no interferencia, reciprocidad estuvieron presentes en las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos durante la década de 1930 y el período de la Segunda Guerra Mundial. La política del *Buen Vecino* reposaba sobre la expectativa de una cooperación sin muchas reticencias por parte de los gobiernos y los ejércitos latinoamericanos. La Segunda Guerra Mundial ofreció un primer momento de prueba, y la respuesta fue exitosa. Con la Guerra Fría comenzaron los problemas; Guatemala (1954) y la República Dominicana (1965) fueron ejemplo de ello.

## 2. 1. 6. - La posguerra (1945-1980).

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial pareció abrirse una nueva época en la vida de los países centroamericanos.

El subdesarrollo y los problemas sociales cobraron relevancia a la luz de las Naciones Unidas y de diversos organismos internacionales. Organismos que ofrecieron diversas recetas y soluciones ante el diagnóstico de la problemática existente. Asimismo, profesores, estudiantes universitarios, funcionarios públicos, algunas capas profesionales, pequeños comerciantes y ciertos oficiales de los ejércitos profesionales, coincidieron en diversos proyectos reformistas. Proyectos que estaban enfocados en diversos rubros. En el campo social, la lucha por la seguridad social, el derecho de sindicalización y la adopción de un código de trabajo. En el plano económico, las reivindicaciones incluían un cierto control estatal de los bancos y el crédito, planes de reforma o transformación agraria, y una política de diversificación económica. En lo político se clamaba por el respeto a la constitución, el sufragio, y la vigencia de la democracia representativa.

El éxito o fracaso de los planes reformistas dependió de tres factores:

- Primero, la capacidad de reacción de las clases dominantes, que tendieron a ver cualquier concesión como el principio de una cadena que terminaría en revolución social, y que, en el ambiente propicio de la guerra fría, acudieron a la ideología anticomunista para calificar de rojas todo tipo de reformas.
- Segundo, la importancia de los sectores medios, sus posibilidades de expresión política y su capacidad de captar un apoyo social más amplio.
- Tercero, el contexto internacional, y en particular la política norteamericana, caracterizada por sacrificar cualquier declaración de buenas intenciones en aras de la defensa de intereses estratégicos.

Lo más significativo de este periodo reformista es la distinción entre las reformas como tales y su alcance efectivo. Las clases dominantes terminaron aceptando luego de un periodo de luchas y conflictos, un conjunto de cambios, pero ello significó más una adopción formal que verdaderas modificaciones en las relaciones de clase. Así ocurrió con el frecuente incumplimiento de la legislación laboral, el funcionamiento del seguro social o el manejo clasista de los créditos

bancarios. Sin embargo, la existencia formal de leyes e instituciones, que respondían a verdaderas necesidades e intereses populares, fue importante como bandera de lucha de sindicatos y partidos políticos, y contribuyó positivamente a la movilización política y las tomas de conciencia colectiva. En otros términos para las clases desposeídas se abrió un espacio de reivindicaciones sociales y políticas que podía ser considerablemente ampliado, y que conducía a formas más avanzadas de lucha social.

El auge reformista fue más importante por su contribución a desarrollar fuerzas sociales que por la realización de reformas efectivas.

En octubre de 1944 y junio de 1954 Guatemala vivió casi diez años de efervescencia social, Juan José Arévalo, educador y filósofo que predicaba un socialismo espiritual, fue electo presidente en 1945 por un amplio frente político, logrando el 85 % de los votos. Su gobierno estableció el Seguro Social (1946), fundó el Instituto Indigenista, desarrolló programas de salud, emitió el Código de Trabajo (1947) y creó una corporación gubernamental de desarrollo (1948). La nueva organización laboral y la proliferación de organizaciones sindicales provocaron choques con la United Fruti Company en 1948 y 1949. Y llenaron de intranquilidad a los terratenientes. Aunque la movilización de las comunidades indígenas fue escasa, la ley agraria de 1949 permitió el acceso a la tierra de algunos campesinos desposeídos, gracias a que el gobierno disponía de las fincas expropiadas a los alemanes en el curso de la Segunda Guerra Mundial.

El auge económico de la posguerra incentivó la modernización y diversificación de los cultivos de exportación. En 1959 se compensa la caída de los precios del café y el auge económico continuo en Centroamérica hasta la elevación de los precios del petróleo en 1973.

Lo más notable en la transformación económica y social de toda el área centroamericana fue el proceso de industrialización que acompañó la creación del

Mercado Común Centroamericano. Se creó una zona de libre comercio dando incentivos fiscales a las nuevas industrias y montó varios organismos regionales.

Entre 1961 y 1969 el valor del comercio interregional se multiplicó por siete, lo que ilustra bien el éxito inicial del sistema. Pero, otro rasgo característico de la industrialización centroamericana, en el contexto del Mercomun, ha sido el temprano agotamiento del proceso. Esto es, la crisis sobrevino en una fase apenas inicial.

El Mercomún y la industrialización constituyeron la mejor opción económica para Centroamérica de los años sesenta para empresarios locales e inversionistas extranjeros. Y hay fuertes argumentos para justificar la integración económica desde el punto de vista del tamaño del mercado regional y la rentabilidad de las empresas.

En la década de 1960 las protestas sociales resultaron cada vez más difíciles de contener, y el recurso a una represión creciente fue la respuesta de las clases dominantes a presiones por el cambio social que incluían movimientos guerrilleros en Guatemala y Nicaragua. La delegación del poder político en los militares se tornó cada vez más un requisito de supervivencia para terratenientes y empresarios, empecinados en ver cada reivindicación como parte de una conspiración manejada ya no desde Moscú sino desde La Habana de Fidel Castro. En realidad, esa cercanía amenazante de la conspiración no era más que una mistificación ideológica de una realidad innegable: las relaciones sociales de exclusión generadas durante la reforma liberal del último cuarto del siglo XIX estaban francamente agotadas.

La Alianza para Progreso, propuesta para la administración de Kennedy en 1961, pretendió impulsar el crecimiento económico, ciertos cambios estructurales (sobre todo en el sector agrario) y, la democratización política. Detrás de esas ambiciosas reformas se escondía en verdad un operativo de contrainsurgencia: se trataba de

derrotar a la Revolución Cubana y a los movimientos guerrilleros que amenazaban multiplicarse donde hubiera terreno propicio para ello. Las clases dominantes resistieron y sabotearon la mayoría de las reformas de contenido social y obtuvieron notorios beneficios en una asociación creciente con el capital norteamericano, que fluyó con generosidad en esos prósperos años de 1960. Los ejércitos, cuerpos policiales fueron reanudados y modernizados. La represión interna cobró una nueva eficacia y los éxitos en la lucha guerrillera fueron innegables.

A comienzos de la década de los setenta, ni las fuerzas populares ni sus organizaciones habrían podido predecir la envergadura de la crisis que sacudirían tan profundamente la sociedad centroamericana.

La guerrilla guatemalteca había sido casi totalmente desorganizada entre 1966 y 1970 con el golpe de Estado de 1963, el ejército como institución asume por primera vez el control del Estado y liquida torpemente la oportunidad histórica de estabilizar el poder contrarrevolucionario por medio de un gobierno reformista y prudente e indiscutiblemente triunfador si se hubieran permitido la elecciones.

A su vez, en El Salvador, una amplia coalición de democristianos, social demócratas y comunistas, hubieran ganado indiscutiblemente la elección presidencial del 20 de febrero de 1972<sup>33</sup> sin embargo, los intereses dominantes de la burguesía cafetalera conjuntamente con los del ejército en el control del poder desde 1932, forzaron una vez más el fraude. Pero fue esto un ostensible acto de fuerza, de arbitrariedad respaldada por la violencia militar. Fue esta también la última oportunidad para iniciar una experiencia de gobierno civil con una moderación asegurada por la hegemonía de la Democracia Cristiana en el seno de la llamada Unión Nacional Opositora (UNO).

---

<sup>33</sup> Hernández Pico, Juan, et. al., *El Salvador: año político 1971-72*, Publicaciones de la UCA, El Salvador, 1973.

El Frente Sandinista de Liberación Nacional fundado en 1961, había sido derrotado en Pancasán, en 1963, y casi liquidado en su expresión urbana, en Managua, en 1969. A partir de ese momento llevaría una existencia crepuscular, hasta reorganizarse en 1973. A su vez, en 1971, el Partido Conservador firmó por enésima vez una alianza electoral con Somoza (la transacción entre los corruptos partidos tradicionales permitió que la dinastía viviera uno de los momentos de máximo poder en su larga historia). Solamente los efectos sociales posteriores al terremoto de 1972, la persistencia de los sandinistas y otros acontecimientos ya conocidos, permitieron después de 1978, el fin del Somozato fuese un hecho previsible.

La experiencia salvadoreña constituye un hilo importante en el escenario centroamericano, ya surcado por la violencia y la paulatina consolidación de la dictadura militar. Ciertamente la alianza electoral derrotada, que encabeza el Ingeniero Duarte constituyó una prueba decisiva en la capacidad auto regenerativa de un sistema que, por lo demás, no daba señales de debilitamiento. Fue esa la oportunidad de que un conjunto de fuerzas moderadas con un programa reformista Kennediano y con un amplio respaldo popular pudiera iniciar el camino de la democratización de la estructura política y constituyera, además un ejemplo afortunado de lo que diversas fuerzas intentaban como un proyecto de reconstitución democrática con desarrollo. Al lado de las derrotas del movimiento popular aparecieron diversas fuerzas políticas que justamente en esa época pugnaban por un proyecto similar. Era esta una opción que intentaba alimentarse de los errores o fracasos de la izquierda revolucionaria y de los excesos del poder conservador.

El gobierno de Figueres (1970-1974) en Costa Rica representaba justamente la materialización de esta opción tercerista. Pero las fuerzas sociales que representaban ese modelo de reconstitución democrática con desarrollo eran débiles tanto en Guatemala como en Nicaragua y sufrieron un nuevo revés en El Salvador, en el seno de un proceso de gradual endurecimiento político

caracterizado por la existencia de un aparato de estado militarizado. A mediados de la década de los setentas esa tercera fuerza se había descompuesto irremisiblemente alimentando parte de sus componentes la insurgencia armada. Honduras presentaba un cuadro relativamente distinto ante un movimiento campesino de nuevo tipo, que actuaba y se imponía a principios de la década con acciones violentas, y apropiándose realmente de que en buena ley tampoco eran de propiedad privada. En este país los precaristas eran los terratenientes. Un intento estabilizador se frustró en 1972, cuando un gobierno civil bipartidista, encabezado por el abogado Ramón Cruz, fue derribado por el golpe del coronel Oswaldo López Arellano. Los militares, prestigiados de la guerra con El Salvador (1969), pudieron moverse en un espacio reformista de corto plazo, agotando una credibilidad que apenas los llevó a realizar un inicio de reforma agraria. Sin embargo, las fuerzas populares no fueron objeto de persecución como ya lo eran en los países vecinos.

Debe reconocerse, en el conjunto de la región y con la excepción de Costa Rica que las farsas políticas moderadas no tuvieron ninguna oportunidad real para ser reconocidas como alternativa frente a gobiernos autoritarios y abiertamente respaldados por Estados Unidos. Pero, además, tales fuerzas no buscaron eficazmente su victoria y se paralizaron más por el miedo a la revolución que por la represión militar. Al fin y al cabo, estas fuerzas políticas -el arevalismo, El Partido Revolucionario, la Democracia Cristiana en Guatemala; la Democracia Cristiana Salvadoreña y sus antiguos aliados de 1972; las fracciones conservadoras antisomocistas, los grupos social-cristianos y liberales, en Nicaragua- siempre vieron en los sectores populares una fuerza auxiliar para sus luchas. Siempre temieron el comportamiento autónomo y radical de la clase obrera, por ejemplo, y terminaron casi siempre en transacciones con la fracción más reaccionaria de la burguesía, con los Jefes del Ejército y con el imperialismo. En todo caso, fue esta una etapa de destrucción política de los problemáticos procesos para crear una alternativa democrática. Esta opción implicó siempre la integración parcial de sectores populares, lo cual reiteradamente se reveló difícil o

imposible. La década de los setenta fue particularmente importante en conflictos sociales; durante estos años en que se gestaba la crisis en el interior de la sociedad, el signo de la adversidad marcaba el accionar de las clases dominadas, pero no hubo conformismo ni acuerdo. Por ejemplo, las huelgas de Acero S. A. en 1967 y de ANDES (Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños) en 1965 y 1972, se convirtieron en huelgas generales, brutalmente reprimidas. La ciudad de San Salvador fue, hasta cierto momento, el sitio calificado del conflicto, el respiradero de las masas urbanas y de las desplazadas del campo. En Guatemala, después de 1974, se experimentó un ascenso en las luchas sociales y en la organización sindical. La marcha de los mineros en 1977, desde Ixtahuacán a la ciudad capital, movilizó más de trescientos mil personas; la huelga general con ocasión del aumento del precio del transporte urbano (en agosto de 1978) marcó el momento más importante de la capacidad para movilizar a las masas. En Nicaragua, a partir de 1973 se suceden triunfantes movimientos reivindicativos de los obreros de la construcción, de los hospitales y de sectores fabriles. En todos estos conflictos, el movimiento estudiantil estuvo activo. A unos y a otros, la represión militar los golpeó duramente. A partir de 1975-1978, los factores que caracterizan la crisis centroamericana estaban ya presentes, con una potencialidad que rivaliza con su carácter imprevisible. Los acontecimientos que van teniendo lugar constituyen una secuencia de hechos imprevistos, pero largamente gestados.<sup>34</sup>

Los desafíos que se presentaron en los años setenta tuvieron como respuesta una profundización del proyecto reformista. La Seguridad social fue extendida hasta el logro de una virtual universalización, y en el campo agrario un activo plan de asentamientos logró contener, en ciertas zonas del país, la presión creciente por la tierra. Quizá el papel más significativo fue una tentativa, financiada con el corto auge de los precios del café en 1976 y 1977, de promover un complejo de empresas industriales de propiedad mixta (estatal y privada). Pero la corrupción y

---

<sup>34</sup> Labastida, Jaime, et al., CECADE CIDE, *Centroamérica, crisis y política internacional*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 42-45.



la ineficiencia, junto con el cambio drástico de política estatal en el periodo 1978-1982, llevaron el proyecto un rápido fracaso.

## 2. 1. 7. - La época reciente (1980-2000).

Para caracterizar la crisis Centroamericana hablemos del primer lustro de los años ochenta en los que se observa un continuo decaimiento en el ritmo del crecimiento del Producto Interno Bruto, hasta que en 1982, los cinco países mostraron tasas negativas. Medida por habitante la situación parece todavía peor entre 1980 y 1984, el producto per cápita cayó en un 10% en Costa Rica y Nicaragua, en un 15% en Guatemala, y en más de 20% en Honduras y El Salvador. Iguales síntomas se observan en el persistente déficit en la cuenta corriente de las balanzas de pagos entre 1978 y 1983. En 1983 los índices mostraron una disminución entre 30% y 40 % con respecto al año 1977. El incremento en la deuda externa no fue menos violento, ya que esta se multiplicó por cuatro entre 1977 y 1983. Inflación, desempleo y devaluación ilustran, desde otros ángulos, lo crítico de la situación. Las perspectivas a mediano plazo tampoco son satisfactorias. Ninguno de los países centroamericanos puede hacer frente a los pagos a que obliga la deuda externa sin una franca recuperación de la economía internacional, y en particular una elevación substancial de los precios de las exportaciones.

El carácter de fenómeno común que tiene la crisis económica en los cinco países centroamericanos hace sospechar una incidencia meramente agravante de las circunstancias políticas y sociales. Costa Rica y en menor medida Honduras, han gozado de una notoria estabilidad política e institucional, en comparación con los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, azotados por la guerra civil y la violencia. La crisis económica, sin embargo, no ahorra país alguno como, por otra parte, los trastornos de la economía mundial han ocurrido en un contexto interno de franco agotamiento del desarrollo industrial.

Entre los hechos más relevantes de esta época el retroceso de la hegemonía norteamericana y la presencia activa de nuevos intereses, no sólo implican enfrentamientos y redefiniciones a escala regional. Los conflictos desatados provocaron incluso dos situaciones límites: la eventualidad de una intervención militar directa de los Estados Unidos (la invasión de la pequeña isla caribeña de Granada en octubre de 1983 podría verse apenas como un prelude de una guerra entre dos o más países centroamericanos. La tensión llegó a tal punto, que, en enero de 1983, Colombia, México, Venezuela y Panamá constituyeron el llamado Grupo de Contadora, en un esfuerzo diplomático de pacificación.

Lo anterior, intenta esbozar de manera general la situación vivida por los países centroamericanos a lo largo de los años desde su pasado histórico hasta épocas recientes y para finalizar esta parte del capítulo diremos que Centroamérica enfrenta una compleja y adversa situación socio-demográfica que tiene raíces estructurales y que, en la actualidad, se ve agravada por situaciones coyunturales. Entre las primeras se ubican la tradicional incapacidad de las estructuras socioeconómicas vigentes para lograr incorporar y absorber productivamente a fracciones importantes de su población, y reducir los altos índices de desempleo y subempleo, así como las flagrantes desigualdades en el reparto de los beneficios del crecimiento económico. Ello ha conducido a que grupos significativos de su población todavía permanezcan en situaciones de pobreza aguda y marginados de los frutos del desarrollo. Entre las últimas se cuentan factores tales como el deterioro reciente del proceso de crecimiento económico, a consecuencia de la crisis, del incremento de la deuda externa, de los cambios desfavorables en las condiciones del intercambio comercial internacional e interregional y, en el plano interno, conflictos sociales que han asumido expresiones de confrontación de carácter político-militar. Producto de la etapa intermedia de la transición demográfica en que se encuentra, Centroamérica presenta en la actualidad un alto, aunque declinante ritmo de incremento poblacional; ello es el resultado de una relativamente alta fecundidad combinada con niveles intermedios de mortalidad. Si bien los antecedentes señalan que ya se ha iniciado un proceso de

descenso de la fecundidad en todos los países estas necesidades y demandas sin embargo tendrán un carácter y una composición distinta a la observada en el pasado, toda vez que la población centroamericana experimentará cambios significativos en su estructura.

Es posible prever que el ritmo de ingresos al sistema educacional se incrementará más en los niveles de instrucción más avanzados, y que el ritmo de requerimientos por atención de servicios propios de la salud materno infantil tenderá a decrecer, dando paso a una demanda de salud más sofisticada y de mayor costo.

En cuanto a la mortalidad imperante en la región se observa que aunque ella ha declinado en el pasado, los actuales niveles son todavía altos y en ellos pesan desproporcionalmente las causas que inciden en la mortalidad al comienzo de la vida. Por tanto deberán de desarrollarse acciones de salud de carácter preventivo.

En relación a la migración internacional, tradicionalmente la región ha constituido un área expulsora neta de población; este fenómeno se ha visto incrementado en el decenio actual, producto del deterioro de las condiciones de vida, la violencia e inestabilidad política y económica en alguno de los países. Además de los flujos tradicionales, esta situación ha incrementado los desplazamientos masivos de habitantes por razones ajenas a su voluntad; ellos han abandonado la región y también incrementado los desplazamientos entre fronteras nacionales de los países que la componen. Por tanto, el restablecimiento de flujos más equilibrados de migración requerirá doblar los esfuerzos por consolidar mejores condiciones de vida.

La tendencia al acelerado proceso de urbanización de la región ha ido acompañada de patrones concentradores en pocas localidades urbanas de talla mayor, principalmente en aglomeraciones metropolitanas situadas en los entornos de sus ciudades capitales. Este proceso continuará en el futuro y planteará nuevos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desafíos para lograr un mejor aprovechamiento de los espacios nacionales y de sus recursos materiales.<sup>35</sup>

Centroamérica enfrenta el reto de alcanzar un ritmo de crecimiento económico adecuado al incremento poblacional y que, además, permita mejorar la desigual distribución de los ingresos y la riqueza, con el fin de aliviar la pobreza de una importante fracción de su población.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>35</sup> Torres Rivas, Edelberto, et. al., *América central hacia el 2000, desafíos y opciones*. Ed. Nueva Sociedad UNITAR / PROFAL- FNUAP, Caracas, Venezuela, 1989, pp. 95-110.

## 2. 1. 8. - Situación económica de la región.

En el presente apartado haremos una revisión de la situación económica presentada por cada uno de los países partes del Plan Puebla-Panamá.

Es importante mencionar que sólo en esta parte de la investigación, no se habla específicamente de la parte sur-sureste de México, sino de la situación general del país.

Es así como a continuación presentamos las características de la economía mexicana durante el año 2002.

### *México*

El vínculo industrial y financiero que existe entre México y Estados Unidos constituye el mecanismo de transmisión a través del cual la economía global ejerce una influencia significativa sobre el devenir de la producción y el empleo nacionales. En este sentido, la debilidad que prevaleció en la unión americana durante los últimos años principalmente en su sector industrial explica en gran medida la contracción de la actividad fabril en México.

Por otra parte, el comportamiento favorable de los mercados internacionales de capital y la conducción de una política fiscal prudente y responsable tuvieron como resultado una evolución positiva de las tasas de interés y el tipo de cambio. No obstante, la debilidad de la demanda externa aunada a la reticencia de los inversionistas y a la presencia de factores estacionales, atenuaron el dinamismo económico del país.

El entorno económico global en la actualidad, ha estado caracterizado por presentar un clima de gran incertidumbre.

Bajo este contexto los porcentajes derivados de las diferentes actividades económicas dentro de la economía de México durante el año 2002 y comparadas con las registradas durante el 2001, fueron las siguientes:

El gasto de inversión en el sector privado fue de 1.2% mientras que el gasto en inversión pública aumentó a 7.3%.

La industria manufacturera paso del -3.7% al -0.6%. Por otra parte, la minería presenta un decremento y registra -0.3%. La industria de la construcción creció a una tasa real anual de 1.7% y la industria de la electricidad se incrementó en un 2.5%, ya que pasó de 1.3% registrado en el año 2001 a 3.8 % para el año 2002. El sector industrial presentó una tasa anual del 0.0%.

El sector servicios mostró una variación real positiva de 1.6% anual. Por su parte, el sector comunicaciones y transportes decreció a 2.2%.

Los servicios financieros también presentan una disminución, registrando un 4.4%; los servicios comunales, sociales y personales crecieron 1.3%. Además las actividades comerciales pasaron de -1.9% a -0.4% en el año 2002.

El PIB creció a una tasa real del 0.9% anual mientras tanto las importaciones fueron del 1.6% anual. La oferta agregada se incremento en 1.1%.

Finalmente podemos señalar que se mantuvo el rezago acumulado en el empleo desde el año 2001, una de las principales preocupaciones para el Gobierno Federal mexicano.<sup>36</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>36</sup> Informe sobre la situación económica y las finanzas públicas, en <http://www.economia.gob.mx>, 26 de agosto de 2003, pp. 2-9.

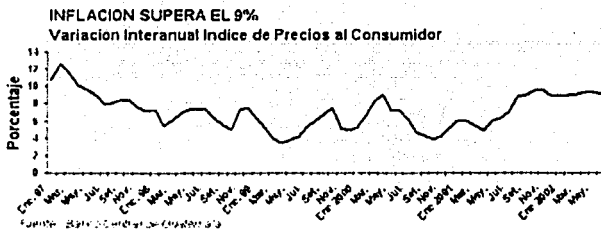
México	
•	Moneda (tasa de cambio, pesos por US\$): 11.00 (2003)
•	Ingreso por habitante (US\$) 4,010.0(1994)
•	Tasa de inflación(%): 40.0 (1984-94)
•	Principales productos de exportación (%): material para manufactura, 83.7; petróleo crudo, 9.3; productos agrícolas, 5.0 (1995).
•	Destino de las exportaciones (%): Estados Unidos, 83.6; Canadá, 2.5; Japón, 1.2; España, 1.0; Suiza, 0.8; Alemania, 0.6; Reino Unido, 0.6; Chile, 0.6; Francia, 0.6 (1995).
•	Fuente de las importaciones (%): Estados Unidos, 74.5; Japón, 5.0; Alemania, 3.7; Canadá, 1.9; Francia, 1.4; República de Corea, 1.3; Italia, 1.1; España, 1.0 (1995).

\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

### Guatemala

Los jefes del Banco Central de Guatemala (BANGUAT) proyectaron que el crecimiento del PIB real para el año 2002 superaría el crecimiento registrado en el año 2001. Este pronóstico se apoyó en la evolución del sector externo y en la tendencia que muestra el Índice mensual de actividad económica (IMAE).

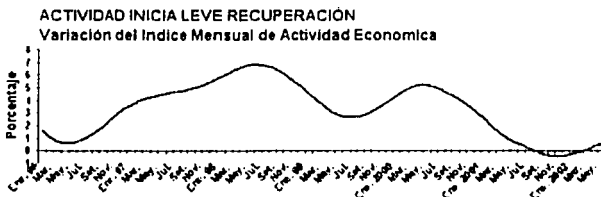
Durante los primeros meses del año 2002, los volúmenes de exportación de los principales productos (excepto café) mostraron un incremento respecto del año pasado. Por su parte, la evolución del IMAE mostró claramente que la actividad económica había pasado de un período de decrecimiento a uno de crecimiento. Este punto de inflexión se experimentó en noviembre del año anterior.



En materia de política fiscal, se evidenció una mejoría en las finanzas públicas. La situación financiera del gobierno central, a mayo, mostró un superávit de 546 millones de quetzales. Situación que contrasta con el déficit alcanzado un año atrás. Tal logro fue consecuencia de un incremento en los ingresos totales del gobierno central y una reducción del nivel de gasto público. El incremento en los ingresos totales fue producto de las mayores recaudaciones en impuestos directos e indirectos.

El comportamiento del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) explican el buen desempeño de los impuestos directos. Mientras que la mayor recaudación de los impuestos indirectos se debió a la evolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Esta mejoría en la situación financiera del gobierno central, implica que se haya logrado cumplir uno de los objetivos de política planteados en el acuerdo stand-by que mantiene Guatemala con el Fondo Monetario Internacional (FMI).



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



No obstante, la preocupación se ha centrado en la evolución del ritmo inflacionario que experimentó la economía guatemalteca durante el primer semestre del 2002. La inflación interanual promedio de los primeros seis meses del año fue del 7,7%. Cifra superior al 5,7% que fue la inflación interanual promedio registrada en los primeros seis meses del año 2001.

Con tal de prevenir una situación de desequilibrio en el sector monetario y una mayor presión sobre los precios internos, las autoridades del BANGUAT manifestaron que se aplicarían una serie de políticas monetarias tendientes a retirar liquidez de la economía. Sin embargo, tal situación podría frenar la recuperación que se ha experimentando en el nivel de actividad económica.<sup>37</sup>

Guatemala	
•	Moneda (tasa de cambio quetzales por US\$): Q 7.82=1US\$(2001)
•	Ingreso por hab (US\$): 1,190,0 (1994)
•	PIB( per per(US\$)1.340(1995)
•	Tasa de inflación (%) 6.8 (1999)
•	Principales productos de exportación (%): café 20.4; azúcar, 11.0; plátanos , 6.2; (1998).
•	Destino de las exportaciones (%): Estados Unidos, 32.2; Alemania, 4.3; México, 4.1; Japón, 2.0 (1998).
•	Principales productos de importación(%): bienes intermedios, 34.9; bienes para consumo, 29.5; bienes capitales, 26.3; combustible, 6.1; materiales para construcción, 3.2(1998).
•	Fuente de las importaciones (%) : Estados Unidos, 41.5; México, 10.4; Japón, 4.5; Venezuela, 3.3; Alemania, 2.8 (1998). <sup>38</sup>

\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

<sup>37</sup> *Indicadores económicos*, en [www.actualidad.co.cr/267-2681/40-ppp.beneficios.html](http://www.actualidad.co.cr/267-2681/40-ppp.beneficios.html), 1 de julio de 2003. p. 1.

<sup>38</sup> Editorial Televisa S.A. de C.V, *op. cit.*, p.357.



## *Belice*

En 2001, el crecimiento de PIB real de Belice fue de 4.6% que sufre una disminución comparado con el 10.8% registrado en el 2000. El retraso económico se atribuyó a una reducción en algunos sectores económicos como resultado de los precios de la exportación decadentes, y el impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre en el turismo y otras actividades.

La bases económicas actuales de Belice a mediados del siglo XX, se presentaron cuando hubo un cambio en los modos de la producción de la caoba y chicle hacia la agricultura de la plantación a gran escala del cítrico y cultivo del plátano en el sur del país y caña de azúcar en el norte de Belice.

Belice tiene una economía abierta pequeña, y sus sectores principales son actualmente (1) la agricultura, (2) la manufactura, que principalmente incluye los agro-productos como el azúcar y productos del cítrico, y (3) servicios que incluyen el turismo principalmente. De 1997 a 2001, el turismo promedió un 20.2% de PIB. La agricultura, la manufactura de agro-productos y el turismo son de los sectores de mayor importancia en el intercambio con el exterior. Actualmente, el azúcar, los cítricos y el plátano constituyen por lo menos el 60% de las ganancias provenientes de las exportaciones. También, los productos marinos (que incluyen los mariscos como el camarón) y pequeñas manufacturas que contribuyen de manera notable a las exportaciones. Se venden proporciones significantes de estos productos bajo arreglos preferenciales que aseguran que el precio recibido es más alto que los precios en el mercado mundial. Los arreglos preferenciales, están en desigualdades con la apertura hacia el libre comercio al final del siglo.

Durante 2001, las exportaciones de Belice de bienes y servicios representaron aproximadamente el 55.1% del PIB, con las exportaciones de bienes que representaron el 33.4% de PIB, aproximadamente. Los Estados Unidos y el Reino Unido son los principales socios comerciales de Belice. Durante 2001, las exportaciones hacia los Estados Unidos fueron de \$86.7 millones de dólares, o el

53.8% de las exportaciones totales, mientras que las exportaciones al Reino Unido fueron de \$37.1 millones de dólares, o el 23.0% de las exportaciones totales.

Las fuerzas de la economía de Belice, incluyen una abundancia en tierra, bosque, y recursos acuíferos, la cercanía con el mercado norteamericano, y los lazos históricamente con el Reino Unido.

Los recursos ambientales de Belice crean oportunidades sustanciales basados en el turismo ecológico; aunque históricamente Belice no ha tenido un impacto significativo por los huracanes, que se presentaron durante 2000 y 2001. La declinación del acceso del mercado de ciertos productos de exportación como los plátanos y la azúcar, determino su participación en la esfera internacional.

Por otra parte podemos mencionar que en el ámbito internacional Belice mantiene relaciones diplomáticas con casi todas las naciones del mundo. es miembro de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), y las agencias respectivas de estos organismos. Belice también es miembro de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), de la Comunidad del Caribe (CARICOM) del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional (FMI); Además, Belice se beneficia de sus relaciones bilaterales con varios países incluso los Estados Unidos de América, Reino Unido, Canadá, la República de China (el Taiwán), y México. El sistema financiero comprende el Banco Central de Belice y varias instituciones financieras. El Banco Central tiene como objetivo la estabilidad monetaria y promover el crédito y condiciones del intercambio conducente al crecimiento económico dentro del contexto de la política económica del gobierno.<sup>39</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>39</sup> The economy, en, <http://www.belize.gov.bz/belize/economy.html>, 26 de agosto de 2003, p. 1.

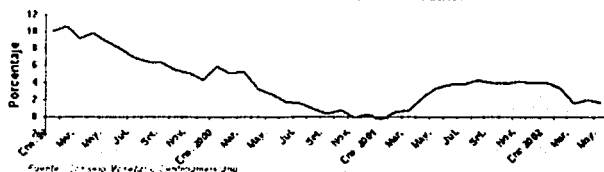
Belice	
•	Moneda (tasa de cambio, dólares de Bce, por US\$): Bz 1.97000 (BZD)=1(USD)(2001).
•	Ingreso por hab (US\$): 2,550.0(1994).
•	PIB per cápita: 3,000 (1997).
•	Tasa de inflación (%): 4.0 (1999).
•	Principales productos de exportación (%): exportaciones domésticas, 83.5 (incluye azúcar, 28.2; prendas de vestir, 12.8; concentrado de naranja y toronja, 11.7; plátanos, 10.4); productos del mar, 9.2; reexportaciones, 16.5 (1994).
•	Destino de las exportaciones (%): Estados Unidos, 45.5; Reino Unido; 30.0; Unión Europea; 10.0, CARICOM 4.2; México, 3.4; Canadá, 3.3 (1997).
•	Principales productos de importación: equipo de transporte y maquinaria, 25.6; bebidas y alimentos, 16.7; lubricantes y combustible, 11.1; químicos y productos químicos, 10.7 (1998).
•	Fuente de las importaciones (%): Estados Unidos, 52.0; México, 13.0; Reino Unido, 5.0 (1997)

\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

## El Salvador

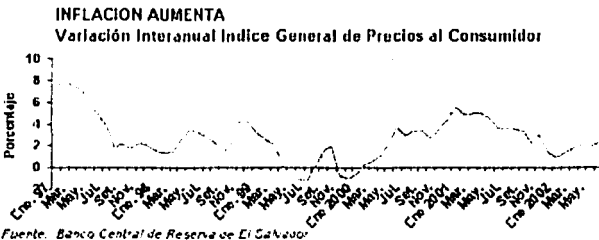
Las entidades económicas de El Salvador han manifestado que los hechos más relevantes durante el primer semestre del año 2002 fueron: la reducción del déficit en balanza comercial, un nivel satisfactorio de Reservas Monetarias Internacionales (RMI), el deterioro de las finanzas públicas, disminución significativa de las tasas de interés, recuperación de la demanda de crédito y un incremento en el nivel de actividad económica.

SE SUAVIZA ACTIVIDAD INDUSTRIAL  
Variación del Índice del Volumen de Producción Industrial



El saldo del déficit comercial durante el primer semestre del año 2002 alcanzó un monto de US\$1.017 millones, para una reducción de US\$49 millones respecto del saldo observado durante el primer semestre del 2001. Esto fue consecuencia del leve incremento de las exportaciones y la contracción registrada en el nivel de importaciones.

No obstante, los ingresos por remesas familiares experimentaron un crecimiento y compensaron en un 95% el desequilibrio que se registró en la balanza comercial. Adicionalmente, esto permitió que el nivel de RMI no se viera menguado, pues estas transferencias de recursos permitieron financiar el faltante.



Estas RMI fueron fortalecidas gracias a las recientes colocaciones de obligaciones monetarias realizadas por el gobierno salvadoreño y el sector privado en los mercados financieros. El 23 de julio de 2002, el gobierno de El Salvador colocó una emisión de eurobonos por un monto de US\$300 millones.

Mientras, uno de los principales bancos de la economía salvadoreña continuó con su programa de emisión de papeles comerciales en los mercados internacionales, emisión que alcanzó un monto de US\$140 millones. Esto a pesar de las dificultades que se experimentan en estos mercados financieros internacionales.

Durante el período enero-junio del 2002, el déficit del sector público no financiero registró un crecimiento del 22,5% respecto del faltante observado en el mismo

período del año anterior. Este resultado es producto del mayor incremento que se experimentó en el nivel de gastos.

Un elemento importante por destacar es la disminución significativa de las tasas de interés. En el caso de las tasas de interés activas, la reducción fue de 302 puntos base, mientras que en el caso de las tasas de interés pasivas la disminución fue de 267 puntos base.

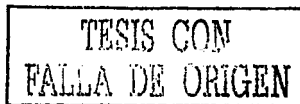
El Salvador	
•	Moneda (tasa de cambio, colones salvadoreños por US\$): 8.75= 1US\$ (2001).
•	Ingreso por hab. (US\$): 1,360.0 (1994).
•	PIB per cápita (US\$): 1,810 (1997).
•	Tasa de inflación (%): 1.3 (1999).
•	Principales productos de exportación (%): maquila, 39.6; café, 32.5; papel y derivados, 7.0; materia textiles y sus manufacturas, 4.6; productos farmacéuticos, 4.2; azúcar, 4.2 (1995).
•	Destino de las exportaciones (%): Estados Unidos; 59.0; Guatemala,12.0; Alemania, 6.0; Costa Rica, 4.0; Honduras (1998).
•	Principales productos de importación (%): materia prima,12.8; combustible, 11.4; alimentos, 13.6 (1997).
•	Fuente de las importaciones (%): Estados Unidos; 50.7; Guatemala, 9.0; México, 6.0; Japón, 3.0 (1999). <sup>40</sup>

\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

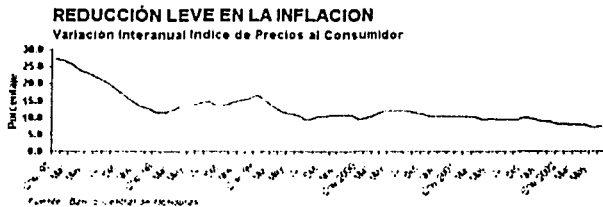
### Honduras

Las autoridades del Banco Central de Honduras (BCH) proyectaron un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del 2,5% para el año 2002; cifra que es inferior al crecimiento inicialmente proyectado de entre el 4% y 4,5%. El logro de la tasa de crecimiento dependería del comportamiento de las exportaciones tradicionales y del sector de la maquila.

<sup>40</sup> Idem., pp. 296-372

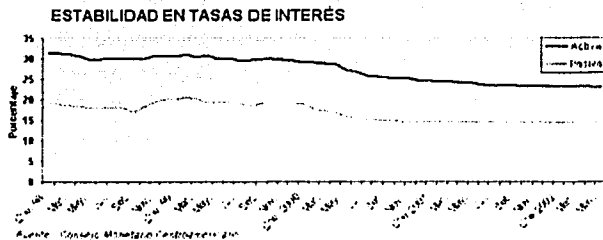


Uno de los objetivos del BCH, contemplados en el Programa Monetario, fue el de mantener el valor de la moneda. Por lo cual, las autoridades preveían un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de un 6,4% del PIB; consecuencia de la disminución prevista en el valor de las exportaciones de bienes y en el incremento del valor de las importaciones.



No obstante, se esperaba que las entradas netas de capital alcanzaran un monto de \$284 millones. Este resultado se basa en una entrada positiva de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) por un monto de \$154 millones y los desembolsos netos al sector oficial por \$82 millones.

Estos recursos más los ingresos que resultan del alivio interino producto de la inclusión de Honduras en la Iniciativa para Países Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) permitirían a la autoridad monetaria alcanzar un nivel de Reservas Monetarias Internacionales (RMI) de \$1.115 millones. Este nivel de RMI equivale a cuatro meses de importación de bienes y servicios; representaría un incremento de \$10 millones, respecto del saldo de RMI registrado a finales del año anterior.



Otro objetivo de las autoridades del Banco Central de Honduras fue el de mantener la estabilidad del nivel de precios. Por tanto, se esperaba que la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el presente año fuera del 8%.

Tal resultado sería posible si la inflación promedio para el segundo semestre del año era del 8,2%. Si la tasa de inflación era menor, se observaría una disminución de esta con respecto a la esperada por las autoridades del BCH. Caso contrario, si la tasa de inflación era mayor sobrepasaría la meta proyectada.

En el plano estructural se continuó con el fortalecimiento del sistema financiero. La Comisión Nacional de Bancos y Seguros, actualizó el monto mínimo de capital requerido por las instituciones financieras que operan en Honduras.

Los bancos comerciales contarían con un capital mínimo de entre cien millones y ciento cincuenta millones de lempiras. Las asociaciones de ahorro y préstamo entre treinta millones y cuarenta y cinco millones de lempiras. Las sociedades financieras entre veinte millones y treinta millones de lempiras.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Honduras	
•	Moneda (tasa de cambio, lempiras por US\$): L 15.33 = 1US\$ (2001).
•	Ingreso por háb. (US\$): 580.0 (1994).
•	PIB per cápita (US\$): 740 (1997).
•	Tasa de inflación (%): 14.0 (1999).
•	Principales productos de exportación (%): café, 32.0; plátanos, 19.6, 18.0; camarón y langosta, 14.5; carne congelada, 1.2, zinc, 2.5 (1995).
•	Destino de las exportaciones(%): Estados Unidos; 54.2; Alemania, 6.9; Bélgica 4.8; Países Bajos 2.1; Japón, 3.6; España, 3.6; Italia 1.9 (1995).
•	Principales productos de importación : maquinaria y equipo de transporte, 20.0; químicos, 13.0; combustible 9.4; alimentos, 10.3 (1999).
•	Fuente de las importaciones (%): Estados Unidos; 60.0; Guatemala 5.0; Brasil 1.8; Japón 4.7; Países Bajos, 1.5; Alemania, 3.6; México 3.0; España, 1.8 (1999). <sup>41</sup>

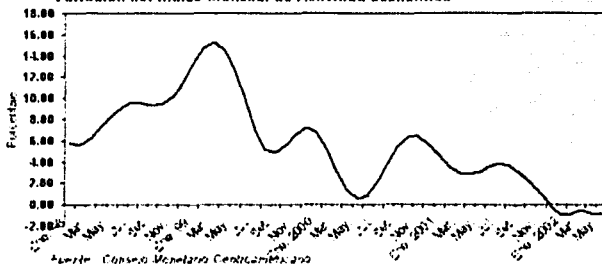
\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

### Nicaragua

El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) de mayo de 2002 mostró una contracción del nivel de actividad económica. Las autoridades del Banco Central de Nicaragua atribuyen este comportamiento al mal desempeño de los sectores agrícola, pesca, construcción, transporte y comunicaciones. A ello se une la desaceleración en el nivel de actividad que experimentaron los sectores de industria, comercio y pecuario. Solamente, el sector financiero y el sector minero mostraron un buen desempeño. En el primero, producto del incremento del margen entre los ingresos y gastos financieros de las instituciones financieras. Mientras que el segundo, por el incremento en la extracción de oro y plata.

<sup>41</sup> Idem., p. 477.

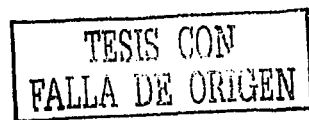
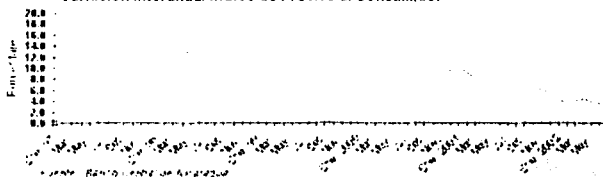
**SE CONTRAE LA ACTIVIDAD ECONOMICA**  
**Variación del Índice Mensual de Actividad Económica**



Los ingresos del sector público no financiero mostraron una variación interanual del 3%. La explicación reside en que durante los primeros cinco meses del año 2002 estos alcanzaron la suma de 4.559 millones de córdobas, en comparación con los 4.427 millones de córdobas registrados a mayo del año anterior.

Por su parte, los gastos del sector público no financiero registraron una caída interanual del 8%. Hasta mayo de 2002, el nivel de gastos fue inferior en 462 millones de córdobas con respecto al nivel de gastos del sector público no financiero a mayo del 2001. Con lo cual, el déficit del sector público no financiero pasó de 1.290 millones de córdobas a mayo del año anterior, a 696 millones de córdobas a mayo del 2002. Esto fue producto del incremento en los ingresos fiscales y la reducción en el nivel de gastos.

**INFLACION POR DEBAJO DEL 5%**  
**Variación interanual índice de Precios al Consumidor**



Las autoridades del Ministerio de Hacienda y Crédito Público propusieron una serie de reformas fiscales que buscaban la reducción del déficit fiscal que experimentaba la economía nicaragüense. No obstante, tales propuestas no contaron con el apoyo de diferentes cámaras y organizaciones empresariales.

Esta propuesta consistía en ampliar la base tributaria, que el gobierno pretendía ejecutar mediante una ley y decreto, a través del cual planteaba incrementar la retención en la fuente sobre la compra de bienes, prestación de servicios y alquileres, restablecer el sistema de pago del Impuesto sobre la Renta (IR) al Sistema Financiero Nacional (SFN).

Por medio de ley, establecer reformas al sistema de depreciación acelerada, eliminar la exención del IR a los intereses de los ahorradores, aumentar retención por prestación de servicios profesionales, tasar a los casinos, bingos, juegos de azar y eliminar exenciones a los organismos no gubernamentales.

Nicaragua	
•	Moneda (tasa de cambio, córdobas oro por US\$): C\$13.11= 1US\$ (2001).
•	Ingreso por hab. (US\$): 330.0 (1994).
•	PIB per cápita (US\$): 410 (1997).
•	Tasa de inflación (%): 12.0 (1999).
•	Principales productos de exportación (%): productos industriales, 24.4; café, 17.5; carne de res, 18.0; crustáceos, 10.9; carne, 6.9; azúcar en bruto, 6.0.
•	Destino de las exportaciones(%): Estados Unidos; 35.0; Alemania, 13.0; El Salvador, 10.0; España, 4.0; Costa Rica., 4.0; Francia 2.0
•	Principales productos de importación : maquinaria, materia prima, petróleo.
•	Fuente de las importaciones (%): Estados Unidos; 31.2; Venezuela, 6.0; El Salvador, 5.0; México, 4.0. <sup>42</sup>

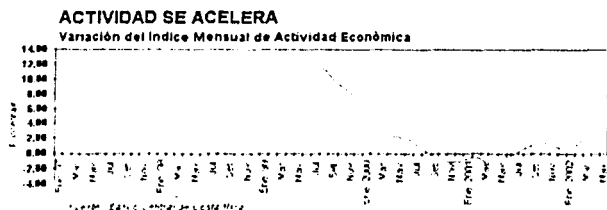
\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

<sup>42</sup> Idem. p. 477.

## Costa Rica

Las autoridades económicas modificaron la expectativa de crecimiento económico para el 2002. El 26 de junio de 2002, las autoridades del Banco Central de Costa Rica (BCCR) incrementaron en 2,2% la tasa de crecimiento real inicialmente proyectada.

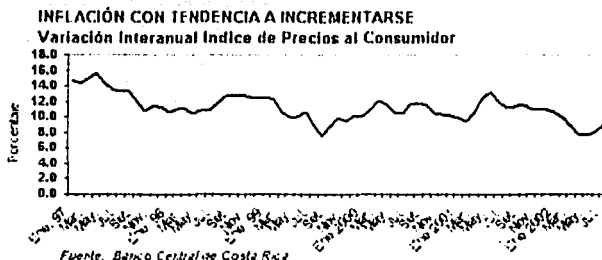
A principios del año, se estimó que el Producto Interno Bruto (PIB) crecería un 1,4% en términos reales, sin embargo, las condiciones indicaban un crecimiento del 3,6%. Según las autoridades del BCCR esto fue consecuencia de la evolución que mostró el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE).



Dentro de los factores que explican el mayor dinamismo están el repunte significativo del sector manufacturero y el mejor desempeño de las empresas bajo el régimen de Zona Franca.

El desempeño del sector exportador durante los primeros seis meses del año 2002 mostró una leve tendencia decreciente. El monto exportado durante estos meses asciendió a US\$2.569 millones, un 0,6% inferior al monto exportado durante el mismo período del año anterior.

Por el contrario, el nivel de importaciones registró US\$3.621 millones, para una variación positiva del 9,1% respecto al monto de los seis primeros meses del 2001. Consecuentemente el déficit en balanza comercial presentó un crecimiento del 43,1%, pues el nivel acumulado a junio del 2002 fue de US\$1.052 millones.



Se proyectaba que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzaría un 5,4% del PIB, en el 2002. Puesto que la cuenta financiera sería superavitaria, esto permitiría mantener un nivel de Reservas Monetarias Internacionales (RMI) de US\$1.328 millones, a finales del año. Monto similar al saldo de RMI observado en el 2001.

En materia fiscal, se pronosticaba un deterioro de las cuentas fiscales del país, porque se esperaba que el déficit fiscal del sector público alcanzaría un 4,6% del PIB. Este incremento del déficit era producto del mayor nivel de gastos asociado a proyectos de carácter social y el incremento de la carga por el servicio de la deuda.

Por tanto, el saneamiento de las finanzas públicas continuaba siendo el principal reto para las autoridades del Gobierno de Costa Rica. Por otra parte, se encontraban en la Asamblea Legislativa varios proyectos que pretendían mejorar la situación de las finanzas públicas costarricenses

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Costa Rica	
•	Moneda (tasa de cambio, colones costarricenses por US\$): 324.510 (CRC)=1 (USD) (2001).
•	Ingreso por hab. (US\$): 2,380.0 (1994).
•	PIB per cápita (US\$): 2,610 (1995).
•	Tasa de inflación (%): 7.0 (1999)
•	Principales productos de exportación (% no encontrado ) café, plátanos, azúcar, productos textiles, componentes electrónicos y eléctricos (1999).
•	Destino de las exportaciones (%): Estados Unidos, 49.0; Unión Europea, 22.0; América Central, 10.0 (1999).
•	Principales productos de importación (%) materiales crudos para la industria 50.6; materiales para la industria, 14.9; materiales de consumo no perecederos, 11.9, materiales de consumo, 8.69. (1998).
•	Fuente de las importaciones (%): Estados Unidos, 41.0; Japón, 8.1; Venezuela, 4.0; México, 7.3; (1998). <sup>43</sup>

\* Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

### *Panamá*

Las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) redujeron la expectativa de crecimiento real para el 2002, pasó del 1,5% al 1%. Esta reducción se fundamenta en la pérdida de dinamismo del sector exportador, la no recuperación del consumo interno y la baja actividad que registra la Zona Libre de Colón (ZLC).

El nivel de exportaciones se redujo como consecuencia de los bajos precios de algunos de los productos tradicionales, menores ventas al mercado de Estados Unidos de América y menores ventas a Europa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>43</sup> Idem.

BALANZA DE PAGOS (MILLONES DE DÓLARES).			
Partida	I Trim. 2000	I Trim. 2001	I Trim. 2002
Cuenta corriente	-350.8	-100.5	57.2
A. Bienes	-341.3	-142.7	-78
B. Servicios	163.5	172.6	270.7
C. Renta	-228.1	-192.8	-201.2
D. Transferencias corrientes	55.1	62.4	65.7
Cuenta de capital y financiera	-50.2	437.4	-399.1
A. Cuenta de capital	1.4	1.6	0
B. Cuenta financiera	-51.6	435.8	-399.1
Errores y omisiones netos	401	-336.9	341.9
Fuente: Contraloría General de la República de Panamá			

\*Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en [www.actualidad.co.cr/267-2681/40-ppp.beneficios.html](http://www.actualidad.co.cr/267-2681/40-ppp.beneficios.html).

La poca capacidad de crédito y la baja en la construcción son los elementos que dificultaron la recuperación del consumo interno. La ZLC se vio afectada por la inestabilidad política y económica de Venezuela, Ecuador y Colombia, países que son sus principales clientes.

No obstante, el leve crecimiento se apoya en la evolución que mostraron las actividades de transporte marítimo, operaciones portuarias, generación de energía eléctrica, turismo y telecomunicaciones.

Respecto del sector fiscal, las autoridades económicas reconocieron la existencia de presión. Esto condujo a la reducción del gasto público en \$170 millones y no se descartaron nuevas reducciones con tal de evitar un deterioro del déficit fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INDICADORES DEL SECTOR FINANCIERO			
<b>CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO</b>	<b>MAR. 2001</b>	<b>MAR. 2002</b>	
Sistema bancario	11,011.0	11,014.0	0.0%
Banca oficial	1,195.0	1,358.0	-12.0%
Banca privada	9,816.0	9,656.0	1.7%
<b>BALANCE CENTRO BANCARIO INT.</b>	<b>2001</b>	<b>ENE-JUN.02</b>	
Activos totales	38,053.0	34,774.0	9.4%
Pasivos totales	34,468.0	31,573.0	9.2%
Patrimonio	3,585.0	3,201.0	12.0%
<b>TASAS DE INTERÉS</b>	<b>ABR.2001</b>	<b>ABR.2002</b>	
Tasa de interés pasiva	5.02%	7.13%	n.a.
Tasa de interés activa menos de un año	10.28%	10.88%	n.a.
Tasa de interés activa mayor de un año	10.54%	11.78%	n.a.
Fuente: Superintendencia de Bancos de Panamá			

Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyados en los datos presentados en [www.actualidad.co.cr/267-2681/40-ppp-beneficios.html](http://www.actualidad.co.cr/267-2681/40-ppp-beneficios.html)

Para finales del 2002, se esperaba que los ingresos del sector público no financiero alcanzaran la suma de \$2.904 millones, mientras que los gastos de este sector ascenderían a \$2.747 millones. Con esto, el superávit primario ascendería a \$163 millones, que con el pago de intereses por \$312 millones, generaría un déficit de \$150 millones.

Este resultado confirmaría la percepción sobre la situación fiscal que mantienen diferentes bancos de inversión sobre la economía panameña. Tanto Credit Suisse, JP Morgan y Salomón Smith Barney Citigroup mantenían una posición de cautela sobre Panamá.

La situación fiscal y la percepción de estos bancos presentaba un riesgo que podría presionar a una baja en los precios de la deuda panameña y afectar la capacidad de endeudamiento externo de Panamá. Esto hizo a las autoridades



fiscales recurrir al financiamiento interno a través de la colocación de notas del Tesoro en el mercado de valores panameño.

Panamá	
•	Moneda (tasa de cambio, balboa por US\$): B1.00 = 1US\$ (2001).
•	Ingreso por habitante (US\$): 2.670.0 (1994).
•	PIB per cápita (US\$): 3, 080 (1997).
•	Tasa de Inflación (%): 13.1 (1997)
•	Principales productos de exportación (%): plátanos, 27.3; camarones, 14.5; café, 5.7; ropa, 3.7; productos de pescado, 5.5; azúcar, 4.4 (1997).
•	Destino de las exportaciones (%): Estados Unidos, 40.0; Alemania, 12.5; Suecia, 8.3; CR, 6.2; Bélgica, 5.3; Honduras, 4.1 (1997).
•	Principales productos de importación : petróleo, comida , químicos.
•	Fuente de importaciones (%): EU, 36.9; zona libre Colón, 13.3; Jap., 7.0; Ecu., 5.6; Méx, 4.9 (1997).

\* Nota: cuadro elaborado especialmente para esta investigación apoyada en los datos presentados en el Almanaque mundial 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2. 1. 9. - Sistema de gobierno.

En esta parte del trabajo incluimos un cuadro en el cual se presenta la estructura del sistema de gobierno para cada uno de los países parte del Plan Puebla-Panamá.

	México	Guatemala	Belize	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
A	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial	Ejecutivo Legislativo Judicial
B	6 años	4 años		5 años	4 años	6 años	4 años	5 años
C	Presidente 17 Secretarios de Estado 1 Procurador General Dependencias Autónomas.	Presidente Vicepresidente Consejo de Ministros.	Monarca Británico (jefe de estado). Representado por el Gobernador general, gabinete, consejo asesor que asesora al Gobernador general	Presidente Vicepresidente Consejo de Ministros.	Presidente	Presidente Vicepresidente Gabinete	1 Presidente 2 Vicepresidentes	Presidente 2 Vicepresidentes 1 Gabinete de 12 ministros.
D	Congreso compuesto por 2 Cámaras Diputados 500 miembros Senado 128 senadores	Congreso unicameral : 80 diputados	Cámara de representantes 29 miembros Senado 8 miembros.	Asamblea Nacional: 84 miembros.	Congreso Nacional: 128 diputados.	Asamblea Nacional: 92 representantes	Asamblea legislativa: 57 miembros.	Asamblea legislativa: 72 miembros
E	Corte Suprema de Justicia 11 ministros Cortes de circuito y de distrito	Corte Suprema de Justicia Por lo menos siete magistrados Tribunales inferiores Corte de constitucionalidad Tribunal Supremo Electoral.	Corte Suprema de Corte de apelaciones Tribunales distintales	Corte Suprema: 14 magistrados. Tribunales Consejo de elecciones Corte de cuentas	Corte Suprema: 9 magistrados. 5 Cortes de apelación. Corte de Juzgados de letras y de paz	Corte Suprema: 7 magistrados Cortes de apelación, entre otras. Consejo Supremo Electoral	Corte Suprema de Justicia: 22 miembros Tribunales inferiores de trabajo electoral	Corte Suprema de Justicia: 9 magistrados 5 Tribunales superiores de distrito judicial con 19 magistrados y juzgados de circuito municipales

A. Sistema de gobierno.  
B. Período de gobierno de cada funcionario.  
C. Poder Ejecutivo.  
D. Poder Legislativo.  
E. Poder Judicial.

\* Nota: Cuadro elaborado especialmente para esta investigación llevada a cabo por el Observatorio de la Democracia y el Desarrollo Humano 2002

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

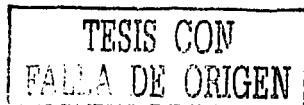
## 2. 2. - Descripción del Plan Puebla-Panamá.

Este apartado, como el título lo indica, está dedicado a la descripción del documento del Plan Puebla–Panamá; el objetivo principal de éste radica en ofrecer una explicación de la forma en que se encuentra estructurado el documento oficial que presenta la iniciativa presidencial que dio vida al proyecto, así como los avances y perspectivas presentados en la página oficial del PPP de la Presidencia de la República; por otra parte expresar el contenido del Plan en los distintos rubros contemplados dentro del mismo.

La idea inicial del proyecto Plan Puebla-Panamá fue expresada desde la campaña presidencial de Vicente Fox, propuesta formalmente el 30 de noviembre de 2000 a los presidentes centroamericanos ya antes planteada el 12 de septiembre durante una gira; a partir de diciembre de 2000 la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá (GC-PPP)<sup>44</sup> realizó un intenso esfuerzo de relación con los países centroamericanos para concretar la iniciativa presidencial, de ahí surgió la identificación de ocho iniciativas mesoamericanas, aprobadas en la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla el 15 de junio.

El 12 de marzo de 2001 se presentó el documento base del PPP, titulado Capítulo México; dicho escrito contiene un primer planteamiento de objetivos y estrategias, así como una cartera de proyectos principalmente de infraestructura. El documento fue sometido a consulta, la cual fue limitada por cuestiones de tiempo; este hecho refleja que después de todo no ha sido un Plan incluyente; sin embargo se ha pensado en un proceso de participación permanente.

Con base en lo anterior el documento de Avances y Perspectivas está integrado de la siguiente manera:



---

<sup>44</sup> La Coordinación General del Plan Puebla-Panamá fue creada el día 31 de mayo de 2001 por el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2001.

La introducción contiene antecedentes, propósitos, estructura y alcances del Plan Puebla-Panamá.

Los puntos más relevantes de esta sección son los siguientes:

Los propósitos del documento son el ofrecer un punto de partida o marco de referencia para la discusión entre los grupos de trabajo regionales que se están formando en el sur-sureste, recordando que el Plan ha generado interés entre distintos grupos de opinión y considerando que este plan involucra una participación de la sociedad en su conjunto ya que pretende alcanzar la asociación voluntaria y el desarrollo social; así se busca articular estrategias y proyectos integrando la dimensión mesoamericana y mexicana, profundizar tácticas para el desarrollo integral y sustentable, pero aún más importante es el consolidar la conversión de un enfoque de planeación tradicional a un enfoque de planeación innovador, con un proceso continuo de trabajo.

Es importante mencionar que se trata de un documento de trabajo sometido a discusión entre grupos de trabajo integrados por representantes de dependencias federales, gobiernos estatales, municipales y sociedad civil. El objetivo principal es emitir una nueva versión del documento después de haber sido revisado, documento que incluirá la opinión de los distintos grupos que participen en el mismo y que llevará a cabo el consenso en la toma de decisiones, se trata de avanzar hacia una relación holística entre gobierno y sociedad civil y entre las naciones involucradas.

En la primera parte del documento se hace una presentación general del Plan, la cual expresa una serie de puntos relacionados con la situación, causas, riesgos asociados con la globalización, ideas centrales del plan, la iniciativa y el significado del mismo.

La situación general de la región contemplada dentro del plan refleja por parte del sur-sureste mexicano, una zona marginada, rezagada, carente de medios de

comunicación principalmente de infraestructura, servicios públicos, asentamientos humanos alejados y aislados de la civilización, poblaciones dispersas. Dicha región alberga al 20.2% de la población nacional y al 72.0% de la población indígena y sólo genera el 17.5% del PIB nacional basta decir que los índices de pobreza, mortalidad infantil, analfabetismo y marginación registrados expresan un enorme contraste respecto a las entidades más desarrolladas del país.<sup>45</sup> La región padece enormes rezagos sociales. De cada mil niños nacidos vivos, mueren entre 20 y 40 antes de cumplir los 5 años y 25% de la población infantil está desnutrida. Por otra parte, Centroamérica estuvo caracterizada por situaciones similares además de la presencia de gobiernos autoritarios, guerrillas, carencia de los medios físicos en este caso infraestructura necesarios para el desarrollo del comercio. Si hablamos de causas estas son de tipo histórico y estructurales; sin duda la inversión por parte del gobierno federal en esta región ha sido menor y tardía comparada con la zona centro del país. Es hasta mediados de los años cincuenta del siglo XX que el sureste se integró al centro del país a través de carretera y ferrocarril. En los años de la década de 1970 se le da mayor prioridad con grandes obras de infraestructura hidroagrícola, en explotación de potencial energético y la creación de grandes polos de desarrollo.<sup>46</sup>

Sin embargo, aunado a este rezago histórico y estructural se reconoce que la globalización trae consigo un nuevo peligro que se traduzca en una marginación progresiva por lo que se hace necesario sumar esfuerzos y unirse en una causa común, que permita a los países partes del Plan integrarse al proceso globalizador de manera competitiva.

Es importante mencionar algunas de las características históricas que han provocado rezago en la región, entre las que podemos señalar, las siguientes:

---

<sup>45</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>46</sup> *Idem.*, p. 149.



- Dependencia de su estructura económica de mercados externos a la región.
- Infraestructura basada en el servicio a las necesidades y modelos de exportación masiva de materias primas y de importación de insumos específicos según los distintos periodos de auge.
- Derrama económica limitada al gasto en la operación técnica de la producción, la exportación y mantenimiento de la infraestructura.
- Rupturas en los sistemas sociales tradicionales por el contacto intercultural y en los sistemas de producción por la desventaja relativa del trabajo rural frente al urbano.
- Pérdida de competitividad relativa en los mercados nacionales e internacionales de los cultivos tropicales (plátano, café, etc.), los cultivos básicos como arroz y caña de azúcar, la ganadería extensiva de producción de carne de res, las pesquerías de alta comercialización como camarón, langosta, pulpo y mero.<sup>47</sup>

En este contexto emerge el Plan Puebla-Panamá con las ideas centrales expresadas a continuación:

- Superación de la pobreza (impulso al desarrollo económico).
- Incremento de la inversión productiva (posicionada en la economía global).
- Inversión en infraestructura básica (educación, capacitación, transporte, logística, telecomunicaciones).
- Estrategia de desarrollo regional en un contexto internacional.

Por otra parte, el Presidente Vicente Fox (12 de septiembre de 2001) había expresado ya anteriormente la posibilidad de un plan de desarrollo regional que incluyera los nueve Estados del sur-sureste y los siete países de Centroamérica.

---

<sup>47</sup> Idem, p. 6.

Se suscribió un acuerdo relativo al plan mencionado en San José Costa Rica, que en esencia enuncia lo siguiente:

La construcción de una política integral de desarrollo para la región sur-sureste de México; impulsando un esquema de acción coordinado entre el gobierno federal, gobierno estatal y municipal, impulsando la vocación económica de cada región y cada estado; proveer de la infraestructura necesaria requerida con compromisos presupuestales concretos, detonar esquemas de desarrollo económico y social. Aumento de la productividad agrícola, oportunidades de empleo en zonas urbanas y rurales. Un desarrollo que de prioridad a los grupos más desprotegidos fortaleciendo tradiciones culturales, los derechos de las comunidades indígenas.<sup>48</sup>

El Plan Puebla-Panamá tiene características sin precedentes en la historia del desarrollo regional de México porque esta basado en una nueva concepción de la planeación regional que busca un desarrollo integral, fundado en un crecimiento económico sostenible, socialmente incluyente, ambientalista sustentable y territorialmente ordenado.

El segundo apartado contempla la dimensión mesoamericana; es en esta parte en donde se dan a conocer las ocho iniciativas por parte de los países centroamericanos, así como sus respectivos proyectos.

Las iniciativas mesoamericanas y sus respectivos proyectos son los siguientes:

#### **1. - Desarrollo Sustentable.**

- Gestión ambiental.
- Patrimonio cultural y equidad.
- Preservación y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Fondo mesoamericano para el desarrollo sustentable.

---

<sup>48</sup> Idem.

## **2. - Desarrollo Humano.**

- Capacitación para el trabajo.
- Sistema de información estadística sobre migraciones.
- Participación de las comunidades indígenas y afro caribeñas en el desarrollo local.
- Manejo y conservación de recursos naturales por parte de organizaciones campesinas indígenas y afro caribeñas.

## **3. - Prevención y mitigación de desastres naturales.**

- Desarrollo de mercado de seguros para riesgos de catástrofe.
- Concientización pública para la prevención de desastres.
- Información hidrometeorológica para la competitividad.

## **4. - Promoción del turismo.**

- Formulación y promoción de proyectos ecoturísticos indígenas.
- Cuenta satélite de turismo y certificación de la sustentabilidad turística.
- Desarrollos turísticos integrales.

## **5. - Facilitación del intercambio comercial.**

- Modernización y simplificación de trámites en los pasos fronterizos.
- Facilitación de negocios y homologación de tratados comerciales.
- Promoción de pequeñas y medianas empresas (PYMES) exportadoras.

## **6. - Integración vial.**

- Corredor Puebla- Panamá.
- Corredor Atlántico.
- Corredores complementarios.





## 7. - Interconexión energética.

- Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericano (SIEPAC).
- Interconexión México-Guatemala.
- Interconexión Guatemala-Belice.

En materia de telecomunicaciones se ha planteado un proyecto básico para la integración de una red regional de fibra óptica, con el fin de desarrollar la infraestructura necesaria para lograr la interconexión informática de la región.

En el nivel mesoamericano durante reuniones posteriores de la Comisión Ejecutiva del Grupo Técnico Interinstitucional y de la Comisión de Promoción y Financiamiento se avanzó en la instrumentación de las iniciativas mencionadas en la definición de equipos de trabajo, estimación de costos e identificación de fuentes de financiamiento .

El 17 de septiembre de 2001 se presentó un informe de avances referente a la instrumentación de las iniciativas remitido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a nombre del Grupo Técnico Interinstitucional.

Uno de los primeros proyectos enmarcados dentro del Plan es el proyecto hondureño "Rehabilitación y Construcción de la Carretera Puerto Cortés-Frontera con Guatemala.

Programa de desarrollo sustentable del sur-sureste de México.

Con recursos correspondientes al presupuesto 2001 se arranco formalmente un primer paquete de acciones del Plan comprendiendo los siguientes proyectos carreteros:

- 1) Oaxaca-Mitla (ampliación a cuatro carriles).
- 2) Libramiento de Salina Cruz (construcción con dos carriles).
- 3) Chetumal-Desviación Majahual (ampliación de la sección a 12 metros).
- 4) Villahermosa-Lim. Edos. Tabasco / Campeche (ampliación de la sección a cuatro carriles).
- 5) Ciudad del Carmen Champotón (ampliación de la sección a 12 metros).
- 6) Ocozocuaulla-Arriaga (construcción con dos carriles).

En el seno del Grupo Interinstitucional establecido se trabaja con las Dependencias Federales para identificar y estimar los costos de los proyectos incluidos en el Plan, asimismo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y con la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia (OPEDR), para evaluar las posibilidades de reasignación de recursos hacia el Plan en el Presupuesto Federal 2002.

Se realiza un proceso de trabajo para consolidar la coordinación con los gobiernos estatales y diseñar los esquemas de participación de la sociedad civil organizada en las tareas del plan de forma sistemática con los enlaces estatales designados por los Gobernadores en la organización de grupos de trabajo regionales relativos al menos a desarrollo económico, turismo sustentable, desarrollo social, desarrollo indígena, medio ambiente, desarrollo rural, desarrollo urbano e infraestructura y financiamiento. Con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se trabaja en el diseño de esquemas de coordinación intermunicipal y participación de la sociedad civil en los niveles subregional y microregional.

También existe una propuesta inicial de proyectos emblemáticos (propuestas con un enfoque integral).

1. - Proyectos integrales territoriales.
2. - Corredores agroindustriales y diversificados.

3. - Consolidación de actividades económicas en torno a la industria petrolera.
4. - Consolidación de actividades económicas en torno a los grandes centros turísticos.
5. - Prevención y mitigación de los efectos de las grandes obras de infraestructura.
6. - Estructuración y promoción del turismo de circuitos.
7. - Red de polos de innovación (tecnopolos).
8. - Red de centros de investigación y desarrollo de la biodiversidad.
9. - Estructuración de centros rurales de servicios concentrados.
10. - Enlaces, transporte intermodal y servicios logísticos y de telecomunicaciones.
11. - Sistema de información regional.
12. - Ordenamiento territorial integral de las zonas costeras.
13. - Atención a problemas críticos de contaminación en zonas urbanas.
14. - Red de centros de vinculación cultural y educativa.
15. - Red de ciudades hacia la sustentabilidad.
16. - Desarrollo de capacidades locales para el desarrollo regional sustentable.

El mecanismo organizativo regional planteado dentro del PPP está constituido de la siguiente forma:

En la frontera sur del país, se busca perfilar una nueva política de desarrollo adaptada a circunstancias específicas, a las necesidades y a las posibilidades de esa frontera. En particular, se buscará incorporar al Programa de Desarrollo de la Frontera sur a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como institución mexicana y al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como organismo de la ONU.

El Plan Puebla-Panamá en su documento oficial expresa la identificación de algunos problemas a enfrentar y sus perspectivas:

Señala como tres problemas fundamentales: la oposición al plan, el perfeccionamiento de los esquemas de coordinación intersectoriales y el respaldo del plan con hechos.

El tipo de oposición a que se refieren dentro del documento mencionado se ubica como un problema originado en principio por la insuficiente difusión del mismo y que se ha tomado al mismo como instrumento de confrontación política e ideológica entre partidos .

Por otra parte se considera que deben de consolidarse los espacios de participación social en los mecanismos organizativos del Plan ya sea nacionales, regionales o subregionales.

Se busca consolidar políticas públicas preferenciales para respaldar el plan con hechos.

La tercera parte del escrito contiene una serie de orientaciones para un programa de desarrollo integral y sustentable de la región sur-sureste.

El financiamiento por parte de los organismos financieros internacionales juega un papel muy importante dentro del Plan.

¿Estamos dispuestos a ampliar la deuda externa?

Planeación de desarrollo

El enfoque de planeación de desarrollo por parte del Presidente Fox propone impulsar trabajos conjuntos en materia de desarrollo regional con una orientación integral por capas (infraestructura, desarrollo económico, desarrollo social, medio ambiente). Fortalecer la aproximación de abajo hacia arriba de la planeación del desarrollo. El enfoque mencionado pretende responder de manera efectiva a los

retos que se presentan actualmente en el ámbito político, demográfico, económico y social.<sup>49</sup>

Para instrumentar el concepto de planeación regional el Presidente Fox creó la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR) y definió un modelo de planeación para trabajar con las entidades federativas de 5 regiones. Una de estas regiones es la sur-sureste correspondiente al Plan Puebla-Panamá.

El principio básico a seguir dentro de este modelo es la asociación voluntaria entre los gobiernos de los estados para definir y llevar a la práctica una estrategia integral de desarrollo sustentable, además se toma el consenso como un valor fundamental. Por otra parte se propone la búsqueda de mecanismos y esquemas que permitan la participación orgánica y permanente de la sociedad civil en las tareas de planeación para ir más allá de la consulta tradicional.

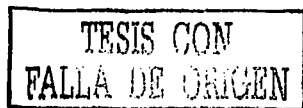
La planeación mesorregional tiene un doble papel dentro del modelo mencionado, el articular y hacer compatibles los procesos y productos de la planeación nacional con los procesos y productos de la planeación de los gobiernos estatales; además de permitir la relación horizontal entre los estados (gobierno y sociedad civil), para la definición de proyectos comunes de desarrollo en el marco de las regiones.<sup>50</sup>

Este nuevo tipo de planeación puede ser un punto de partida para nuevas prácticas de relación horizontal entre los gobiernos de los Estados y de los municipios, con el fin de avanzar de una democracia electoral a una democracia participativa.

---

<sup>49</sup> Idem., pp. 37-39.

<sup>50</sup> Idem.



Una iniciativa que se articula con los procesos del PPP es el proyecto Visión México 2025 que busca consolidar una visión a largo plazo del desarrollo del país con la participación y el consenso de amplios grupos de la sociedad civil.

LA CG-PPP y la OPEDR se proponen articular procesos de formulación del programa de desarrollo sustentable del sur-sureste con el proceso de formulación de una visión prospectiva del desarrollo de la región en el contexto de este importante proyecto.

Un concepto integral de estrategia considera fines, medios, restricciones y condiciones de la acción con un concepto holístico de estrategia.

- (1) Procesos integrales y participativos de planeación y gestión del desarrollo regional sustentable.
- (2) Contenidos sustantivos, políticas, acciones y resultados para un desarrollo regional sustentable.

El siguiente párrafo contiene los puntos que habrán de tomarse en cuenta para la incorporación de los temas ambientales en la estrategia de desarrollo integral de la región sur-sureste.

La eficacia de la política ambiental radica en la posibilidad de involucrar actores sociales desde su diseño, ejecución y evaluación.

El uso razonable de los ecosistemas depende no solo de los factores tecnológicos sino de la organización social, la distribución espacial de actividades económicas y la población.

Se deberá agrupar en unidades territoriales pertinentes los problemas ambientales a través de agendas: agenda verde, agenda azul, agenda gris.

El enfoque regional debe observar la articulación de políticas sectoriales y de los propios programas ambientales de las diversas dependencias, entidades y organizaciones que tienen incidencia en el sur-sureste.

El desarrollo regional y sustentable del sur-sureste se centrará en los siguientes tipos de programas y metas.

Estabilidad del acervo nacional de los recursos naturales, biológicos, terrestres y marítimos.

I. - Reducir la presión antropogenica sobre zonas y recursos naturales clave que prestan servicios ambientales estratégicos para el desarrollo de la región.

II. - Usar los recursos naturales renovables en forma productiva y sostenible.

III. - Contener y revertir la contaminación en las zonas críticas de la región, agua, suelo, aire.

IV. - Usar métodos de eco-eficiencia en las actividades productivas, minas, petróleo, energía, agricultura, ganadería y forestal, industria química básica, de procesamiento de alimentos, transformadora, maquiladora, etc., sector terciario: turismo, asentamiento urbanos, instituciones financieras y gubernamentales.

Los objetivos a seguir para lograr un desarrollo ambiental de la región son: aliviar o reducir la presión del hombre; la sociedad sobre zonas y recursos naturales clave que prestan servicios ambientales indispensables para el mantenimiento del desarrollo económico-social; en este sentido se tendrán que analizar cuales son los elementos base, las configuraciones que detienen los servicios de agua superficial, subterránea de la vegetación; de los suelos o subsuelos; las ventajas y desventajas relativas entre las diferentes subregiones respecto a las condiciones climáticas, así como la aptitud de los suelos.

Las líneas de estrategia para alcanzar este objetivo son:

- Conservar los bosques mesófilos o de montaña parteaguas entre cuencas hidrológicas que contribuyen a mantener su régimen hidráulico.
- Mantener condiciones ecoagrológicas idóneas en las laderas de las montañas para cierto tipo de cultivos demandados en los mercados internacionales.
- Aprovechar la oportunidad de mantener condiciones ecoagrológicas adecuadas al pie de las montañas para franjas de plantaciones frutales.
- Acotar el crecimiento especial de la ganadería e impulsar su modernización hacia sistemas semi-intensivos y de doble propósito.

El programa de desarrollo sustentable comprende el transformar la ganadería extensiva a semi-intensiva con reconversión forestal. Contener y revertir la contaminación (aire, agua, suelos), en zonas críticas de la región. Fomentar la incorporación de métodos de ecoeficiencia en las distintas actividades productivas. Armonizar los usos y procesos productivos que son en principio incompatible. Contener y revertir la contaminación zonas críticas de la región: zonas contaminadas, zonas de actividad petroleras y petroquímica, zonas agrícolas modernas con altos consumos de agroquímicos, y a los principales centros urbanos de la región. Evitar la contaminación, estimular el ahorro de energía y otros insumos por cada unidad producida. Reducir el peligro de agotamiento de recursos naturales renovables y no renovables.

Cambiar el papel de las comunidades ahí asentadas de ser solo guardianes del acervo nacional de información genética, a un rol activo de gestores de los servicios ambientales y proveedores de nuevos productos derivados mediante transformaciones sucesivas precisamente de dicha información genética.

Promoción de un manejo integral del agua que permita revertir su sobre explotación puntual, reducir su contaminación, mantener caudales ecológicos en los cuerpos de agua, y garantizar el agua que requieren las ciudades y los productores del campo.



El fomento del manejo integral de la biodiversidad con base en un nuevo marco jurídico, un esfuerzo importante de investigación y desarrollo. Innovar procesos productivos o practicas administrativas; acumular experiencia y aprender.<sup>51</sup>

La diversidad de los problemas ambientales será tratada de acuerdo con su ubicación geográfica y su interrelación con los fenómenos socioeconómicos.

La estrategia ambiental comprende cuatro agendas:

- Verde.
- Azul.
- Gris.
- Intersectorial.

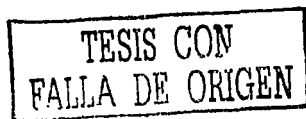
La agenda verde contiene programas ambientales relacionados con el sector agropecuario.

La estructura productiva espacial del sector agropecuario está definida por cinco factores principales: diferenciación climática, diferenciación por altura y distancia, diferenciación por la edafología, diferenciación de la vegetación dominante, tipo y estado del régimen hidráulico en la parcela o unidad productiva.

Respecto a la contaminación de cuencas requieren de atención prioritaria el Río Balsas, el Río Pánuco, el Río Jamapa, la Antigua, Río Blanco, Río Papaloapan, Río Coatzacoalcos, la Laguna de Término, la Bahía de Acapulco y la Laguna de Nichupté. Son temas relevantes de la agenda azul la sobreexplotación y la contaminación de los mantos acuíferos que abastecen las ciudades de Puebla a Acapulco y Cancún. El tema de la generación hidráulica de energía eléctrica es fundamental en la agenda.

---

<sup>51</sup> Idem, pp. 111-112.



Es necesario evitar mayores pérdidas de suelos fértiles, de la vegetación natural y recursos pesqueros río arriba de las presas por el almacenamiento de agua; y evitar río abajo los riesgos de inundaciones por la operación de las estaciones de generación de energía eléctrica, el tiempo que se asegura el mantenimiento de un caudal ecológico para la preservación de pantanos y lagunas.

Los recursos marítimos son vulnerables ante la contaminación del mar debido a las actividades de la explosión petrolera, al transporte marítimo y la descarga de aguas residuales de barcos, asentamientos humanos y centros turísticos. Requieren protección especial los arrecifes coralinos ubicados en la zona de Campeche, enfrente de la costa de Veracruz, y en el mar Caribe, ante las amenazas mencionadas y, en particular como los daños provocados por el buceo y otras actividades turísticas.

En la agenda gris las zonas industriales para combatir contaminación de aire y suelo son: Tampico/Altamira (en límite norte de la región sur-sureste), Coatzacoalcos-Minatitlán, Puebla y Salinas Cruz. La zona de atención prioritaria por contaminación de agroquímicos es el Soconusco.

Por el nivel de contaminación del aire, requieren programas específicos ciudades como: Coatzacoalcos-Minatitlán, Tuxpan, Tampico-Altamira, Salina Cruz, Villa Hermosa, Mérida, y, especialmente, la ciudad de Puebla y su zona metropolitana.

Las zonas más propensas a contaminación de suelos provocada por residuos, accidentes o derrames de la industria petrolera y petroquímica son el Istmo de Tehuantepec, las llanuras costeras de Veracruz, Tabasco y las planicies de Campeche.

Será necesario fortalecer los servicios de salud, de asistencia social y técnica a los operadores de agroquímicos y de sus familias, algunas zonas principales de monitoreo son: las plantaciones tropicales y áreas de cultivos básicos; las zonas

de pobreza de la agricultura semi-moderna; y las zonas de pobreza de la agricultura tradicional deformada.

Se requiere impulsar una estrategia para evitar la creación y liberación de contaminantes a lo largo de los procesos productivos. Fortalecer sistemas de manejo integral de materiales y sustancias peligrosas en industrias de mayor escala e impacto ambiental. Además de la formación de centros de investigación aplicada y capacitación profesional en tecnología ambiental para:

- Manejo integral de materiales y sustancias peligrosas que ponen en riesgo la salud humana y el entorno natural.
- Saneamiento de sitios contaminados que requieren una atención urgente por el riesgo de lixiviación de compuestos tóxicos a las aguas subterráneas.

En el ámbito rural y de la preservación de la biodiversidad podrían articularse los programas de las áreas naturales protegidas con los programas de desarrollo regional sustentable (PRODERS), y las áreas focales del corredor Biológico Mesoamericano; éstos a su vez, podrían articularse con los programas de microcuencas para la restauración, conservación de suelos y la reconversión productiva.

Ciertos programas productivos rurales y forestales podrían articularse con los de enfoque social del desarrollo rural.

La definición preliminar de las subregiones prioritarias para la gestión ambiental, fue definida a través de dos criterios principales: regionalización ecológica del territorio con base en condiciones naturales uniformes, de características semejantes y procesos socioeconómicos dominantes o parecidas.

La Planeación regional en nuestro país ha tenido en el pasado un énfasis sectorial vinculado con proyectos específicos de gran envergadura y un corte administrativo

relacionado con la división política del país, en la mayoría de los casos han sido programas nacionales de fomento a la industrialización de desarrollo agropecuario e hidroagrícola de formación de polos turísticos; por otro lado, programas nacionales, estatales y locales de urbanización e introducción de servicios básicos.<sup>52</sup>

Resulta muy interesante el encontrar dentro del Plan un enfoque a largo plazo y la formulación de escenarios. Además se expresa la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades (prioridades, acciones).

Se considera lo regional no simplemente como un nivel o espacio físico en que se aplican políticas sectoriales de carácter general, sino como un enfoque propio de desarrollo que articula y ajusta tales políticas además de incorporar fenómenos particulares y procesar consensos. Desde la óptica regional, es posible diferenciar y matizar potenciales, vocaciones, ventajas, desventajas, problemas. Se toma en cuenta la diversidad sin perder de vista la unidad. Estimular el mercado interno e incorporarlo a los circuitos dinámicos de la globalización económica.

Descripción de la Región. La integración territorial de la región sur-sureste de México ha vivido procesos económicos de cierta autonomía, y en general, de escala reducida, la emigración ha sido un mecanismo para aliviar la falta de oportunidades e incluso la pobreza que existe en el lugar de origen. Así de las 13 entidades federativas con saldo neto migratorio negativo al año 2000, seis pertenecen al sur-sureste (destacan Veracruz, Guerrero y Oaxaca). Solamente los estados de la Península de Yucatán presentan saldo neto positivo debido en gran medida al efecto de la actividad petrolera y al desarrollo del turismo.<sup>53</sup> Inclusive en estos casos, el efecto local de los esfuerzos federales de inversión en la región (en torno al petróleo, Cancún, etc.) se ha diluido en gran medida por falta de calificación de la población. De esta manera, los puestos de trabajo de mayor

---

<sup>52</sup> Idem. 128-144.

<sup>53</sup> Idem.

exigencia técnica y administrativa han sido ocupados por personal que vienen de fuera de la región. En forma semejante, el potencial de generación de actividad económica local en torno a la industria petrolera se ha desaprovechado por falta, en gran medida de la capacidad tecnológica y recursos humanos calificados.

Ocho de los nueve estados de la región (salvo Quintana Roo) tienen un porcentaje de población rural muy superior al promedio nacional (que es de 27%). Destacan Oaxaca y Chiapas con una población rural (habitantes en localidades de 15 mil habitantes o menos) de más del 70% de su población. Zonas rurales de muy alta marginación, asociadas estrechamente con las zonas montañosas aisladas que predominan en la región.

El sur-sureste de México ha contribuido significativamente al desarrollo económico del país a través de varias etapas históricas, que se han caracterizado en general por una integración tardía a los procesos de modernización del país, a través de la instalación de esquemas de explotación de materias primas, como:

- Cultivos tropicales en plantaciones de monocultivos o cultivos dominantes; cacao, café, henequén, plátano, naranja y tabaco; en los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Yucatán.
- Maderas preciosas y tropicales (Tabasco y Chiapas);
- Ganadería extensiva (llanuras costeras de Veracruz y Tabasco incluyendo el norte de Chiapas y el sur de Campeche; y en menor medida, en las sierras de Guerrero, Veracruz, Chiapas y Oaxaca.
- Hidrocarburos y productos derivados en Veracruz, Tabasco, Chiapas y la Zona de Campeche.

Otro riesgo de la modernización inducida en el sur-sureste se presenta en ciertos proyectos de gran escala para abastecer el mercado nacional con productos y servicios básicos como:

- Sistemas de producción intensiva de arroz (sur de Guerrero, sur de Veracruz, centro y oriente de Tabasco, costa de Chiapas).
- Maderas para la industria de la construcción y de celulosa.
- Generación hidroeléctrica en Chiapas y en la frontera de Chiapas con Tabasco.

La región ha sido, además, asiento de tres mercados ilegales y dinámicos:

- El cultivo de estupefacientes.
- El tráfico con ciertas especies de vida silvestre.
- La inmigración ilegal de centroamericanos que buscan ir a Estados Unidos.

Actividades turísticas, petroleras, agropecuarias, agroindustriales y comerciales; actividades económicas se localizan generalmente en las franjas costeras.

Clima y orografía, están asociados a la transición de una zona climática a otra, así como al amplio gradiente de altitudes que se registra por la presencia de las cadenas montañosas de la Sierra Madre del sur y el eje volcánico. La biodiversidad y la migración coexisten en las mismas zonas.

La estructura socioeconómica actual y la distribución especial de las actividades agrícolas principales está caracterizada, por un lado, por la permanencia de las inercias que promovieron las inversiones del pasado en la infraestructura así como en las unidades de producción para los cultivos tropicales y básicos que antes tenían una alta valoración, por otra parte, la competencia entre los cultivos y la ganadería extensiva.

En un principio, a lo largo de cinco décadas, la ganadería se extendió hacia algunos núcleos en la llanura costera de Veracruz y Tabasco, limitándose a zonas localizadas entre los 0 y 200 metros de altura sobre el nivel del mar. Sin embargo, su expansión fue ganando terreno sierra arriba, en la década de los setenta subió

hasta el nivel de mil a dos mil metros o más de altitud. Esto provocó una praderización de los espacios de cultivos tropicales básicos como azúcar, arroz, en las llanuras costeras de los estados de Veracruz y Tabasco. Este fenómeno se registró también en los Altos de Chiapas, en la Montaña de Guerrero hacia la depresión del río Balsas, así como en el pie de monte, las planicies costeras del Pacífico de los estados de Guerrero y Chiapas.

Por lo antes dicho, el sur-sureste tiene, desde el punto de vista territorial, retos diversos:

- a) Asumir un nuevo papel como región en el desarrollo nacional.
- b) Insertarse de manera proactiva en el contexto internacional.
- c) Aprovechar en forma más equilibrada y segura su territorio para impulsar un desarrollo más equitativo (reducir disparidades regionales y vulnerabilidad frente a fenómenos naturales extremos, proteger la sustentabilidad de los ecosistemas.
- d) Definir los grandes espacios subregionales que por sus características particulares ameritan esquemas de intervención diferenciados.
- e) Definir zonas prioritarias de intervención, que permiten articular los objetivos y líneas estratégicas de desarrollo económico, social y ambiental en función de proyectos prioritarios.
- f) Proponer los mecanismos de gestión social y política que conduzcan a una operación eficaz de las distintas unidades territoriales identificadas.

El sur-sureste no es un todo homogéneo. A su diversidad topográfica y climática se añaden las formas variadas de desarrollo que ha experimentado. Otra forma de considerar la heterogeneidad de la región es en el sentido de que no es un espacio homogéneamente pobre o marginado. Comprende polos o zonas de dinamismo económico, que sin embargo no han difundido suficientemente el desarrollo en la región.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La estrategia territorial que se propone para el sur-sureste inicia con la identificación de grandes espacios subregionales, relativamente poco articulados entre sí, que por sus características distintivas tienen, en principio, un alto potencial de relación entre los actores sociales correspondientes. Estas subregiones son: el Istmo de Tehuantepec, el Arco del Golfo de México, el Mundo Maya (o Península de Yucatán más Chiapas y países centroamericanos fronterizos), y el sur.

Rasgos que identifican las subregiones: en primer término, se trata de subregiones definidas para la acción conjunta; que no pretenden hacer delimitaciones geográficas estrictas, si no que sus límites son funcionales. Es por ello que surgen ciertas áreas de "traslape" entre las subregiones, ya que -por ejemplo- Coatzacoalcos participa tanto de la subregión denominada Arco del Golfo de México como la subregión Istmo de Tehuantepec.

Puede caracterizarse como elemento central a atender en la subregión sur la existencia de amplias zonas montañosas y aisladas, de muy alta migración. En el caso de subregión Arco del Golfo son tres los elementos distintivos:

- Una actividad económica líder -la exploración, producción y procesamiento de hidrocarburos- que interrelaciona diversas zonas a lo largo de la costa del Golfo en tareas no solamente comerciales o logísticas, sino también en la construcción y reparación de plataformas marinas, mantenimiento de embarcaciones, proveeduría de bienes y servicios, entre otros.
- Una estructura económica semejante, derivada en parte de la similitud agroclimática de la llanura costera del Golfo.
- El papel de la ciudad de Puebla como gozne de conexión entre el sur-sureste y el resto del país.

Por su parte, la subregión del Istmo de Tehuantepec se describe como el cruce de caminos que entrelaza al sur-sureste entre sí y con los mercados mundiales, pero también como una oportunidad para desarrollar gradual, ordenada y



consensualmente una zona de desarrollo agroindustrial e industrial de clase media y competitividad internacional.

En la subregión del Mundo Maya se busca incluir no sólo las entidades federativas y zonas de México que tienen que ver con el turismo arqueológico y, en general alternativo, sino que también se pretende vincular a los países centroamericanos más próximos a la frontera sur: Guatemala, Belice, Honduras y el Salvador. No se duplica el esfuerzo de organización que ya existe en este nombre.

Por ejemplo, cómo mejorar la comunicación terrestre entre las diversas zonas, cómo agilizar el tránsito de personas y mercancías de un lado a otro e, inclusive, cómo elevar el abastecimiento de bienes y servicios para la actividad turística a partir de oferta local y regional. Para reducir la marginación de los grandes espacios montañosos rurales e indígenas es necesario desarrollar gradualmente zonas nuevas que permitan bajar presión de las concentraciones actuales, y aprovechar condiciones ventajosas para la localización de industrias y asentamientos humanos.

Articular la región en forma eficiente con el exterior (petróleo y sus derivados, granos, productos primarios pesqueros y agropecuarios de cierto volumen -café, azúcar, plátano-, otros productos de nicho, algunas manufacturas como auto partes y automóviles) y con su potencial en términos de carga (productos forestales y pecuarios en mayor escala, productos agroindustriales, artesanías, maquiladoras de valor agregado, otros productos manufacturados) y tomando en cuenta los requerimientos logísticos de dicha carga, se percibe como necesario un esquema de transporte intermodal y servicios asociados que tengan uno de sus extremos una red eficiente de puertos que se complementan entre sí, no sólo porque algunos se consoliden la carga de otros para trayectos de largos itinerarios, sino también porque se promueva explícitamente una cierta especialización de los servicios.

El PPP menciona algunos objetivos que son enmarcados dentro de una estrategia territorial; el primero de estos nos dice que debe de destacarse la importancia de la base material de las telecomunicaciones en los centros de población del sur-sureste, en este plano se señalan dos líneas estratégicas, la primera se refiere a consolidar un sistema intermodal eficiente de infraestructura y servicios de transporte y logística en la región.<sup>54</sup>

Este punto resulta bastante interesante ya que su fin principal es el articular las distintas regiones del sur-sureste con los mercados mundiales principales.

Se persigue la homologación de marcos regulatorios y normativos, servicios logísticos especializados, obras públicas bajo una óptica regional, la introducción de redes básicas de infraestructura.

Incorporando tramos carreteros, ferroviarios, instalaciones portuarias marítimas, aeropuertos e instalaciones especializadas de apoyo al tránsito fluido de personas y mercancías.

Al momento de poner en marcha dichos proyectos estos tendrán un orden prioritario basado en la importancia de los mismos, conforme a la disponibilidad de recursos. La jerarquización de proyectos podrá hacerse a través de criterios relacionados con el desarrollo económico, el desarrollo social y con la sustentabilidad ambiental. Para echar a andar estos proyectos deberá buscarse financiamiento privado y otros podrán realizarse con recursos fiscales. El PPP menciona que los proyectos que cuenten con financiamiento privado no deberían estar sujetos a la jerarquización antes mencionada.

La segunda línea expresa la estructuración de una base moderna y eficiente de operación para el intercambio de información con el exterior, se proyectan programas prioritarios como el establecimiento de telepuertos, el desarrollo de

---

<sup>54</sup> Idem, pp.145-158

aplicaciones software, la formulación y homologación de las bases jurídicas, regulatorias y normativas que son atribución municipal, en materia de uso de suelo, seguridad, imagen urbana, compensación económica y derechos de vía locales para la instalación física de las telecomunicaciones en los centros urbanos.

El segundo objetivo en la estrategia territorial consiste en contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre las subregiones del sur-sureste. Se trata de construir un modelo de centros urbanos y enlaces que no solamente mejoren la conectividad de las subregiones en función de la estructura urbana actual, sino que puede introducir otros criterios para reducir la presión de las mayores concentraciones urbanas, reducir el aislamiento de las zonas marginadas; promover el desarrollo de nuevas zonas aptas para la localización industrial y los asentamientos humanos.

Las líneas de estrategia a seguir para alcanzar este segundo objetivo son :

- Apoyar la reestructuración de zonas urbanas vulnerables, y/o con problemas críticos.
- Apoyar la estructuración de corredores logísticos que dan soporte a corredores industriales y agroindustriales.
- Promover la articulación urbana-rural, particularmente en las zonas de muy alta marginación.
- Promover la habitación ordenada de nuevas zonas para el desarrollo urbano-industrial y los asentamientos humanos.
- Promover la homologación de marco jurídico urbano, ambiental y del transporte en la región, a fin de –por ejemplo- facilitar la formulación de ordenamientos territoriales integrales.

El tercer objetivo consiste en promover esquemas de acción integral en unidades territoriales relevantes. Este objetivo trata de mejorar la gestión en zonas y áreas acotadas en función de intereses comunes para la acción conjunta.<sup>55</sup>

El factor distintivo con respecto a las formas de gestión convencionales se refiere a la búsqueda por integrar los ámbitos social, económico y ambiental dentro de la unidad territorial definida, así como la promoción de los mecanismos participativos, no sólo entre órdenes de gobierno, sino también con los actores sociales locales.

En este objetivo se perfilan las siguientes líneas estratégicas:

- Formular agendas territoriales integrales como base de datos para la gestión participativa.
- Diseñar y operar nuevos mecanismos para la acción regional.
- Desarrollar y fortalecer capacidades locales de planeación y gestión integral.<sup>56</sup>

En la región sur-sureste podemos identificar cuatro subregiones que comparten características distintivas que permiten conformar agendas claras de intervención pública y de trabajo comunitario.

- a) El Istmo de Tehuantepec y sus centros urbanos asociados.
- b) El Arco del Golfo de México, que se extiende de norte a sur desde Tampico hasta Ciudad del Carmen, y que incluye los estados de Veracruz, Puebla, Tabasco y parte de Campeche.
- c) El mundo Maya, que comprende la península de Yucatán y la zona fronteriza de los estados de Chiapas y Campeche con los países de Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador.
- d) El sur, que integran los estados de Guerrero y Oaxaca.

---

<sup>55</sup> Idem., pp. 160-163.

<sup>56</sup> Idem., p. 164.

En la parte final del documento del plan se incluye una cartera de proyectos estratégicos para la región sur-sureste.

Esta parte esta estructurada de la siguiente manera:

1. - Marco conceptual.

2. - Integración de la cartera de proyectos para el sur-sureste.

\* Programas y proyectos sectoriales.

\* Programas y proyectos derivados de las iniciativas mesoamericanas.

\* Programas y proyectos provenientes de autoridades estatales.

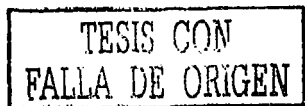
3. - Proyectos nuevos del PPP.

4. - Evaluación y gestión de la cartera de proyectos.

**2. 3. - Diversos actores en el Plan Puebla-Panamá.**

Para iniciar este apartado me gustaría citar un fragmento incluido dentro del documento del Plan que sirve justamente para justificar el titulo de este tema "el Plan ha generado grandes expectativas y, también, preocupaciones en distintos grupos de opinión en México respecto a la orientación y, los alcances del mismo".

Sin duda está frase nos da idea de que el proyecto ha llamado la atención de diversos grupos tanto en el ámbito nacional como internacional entre los cuales podríamos incluir sociedad civil, académicos, universitarios, políticos, inversionistas, organizaciones financieras internacionales, ONG, grupos ambientalistas, entre muchos otros.



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofreció 2 mil millones de dólares; la Corporación Andina de Fomento garantiza una aportación de 30 millones de dólares como capital semilla, y ha habido interés del Banco Japonés de Cooperación, del Banco Mundial y del Banco Centroamericano en tener participación. Por México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior también tienen disposición.

Al poco tiempo de haberse presentado el proyecto Plan Puebla-Panamá, las reacciones a favor y en contra no se hicieron esperar; el 12 de mayo de 2001, 150 organizaciones campesinas e indígenas de México, Nicaragua y El Salvador emitieron la Declaración de Tapachula en Chiapas, en la que repudiaron la "colonización salvaje" que según la opinión de los mismos representa el PPP, aunado a esto expresaron que se trata de un proyecto que quiere ser impuesto como lo fueron los programas de ajuste estructural y los tratados de libre comercio, con el agravante de que es promovido, desde el gobierno mexicano y abarca países centroamericanos, lo cual en el mejor de los casos, es un abuso y una violación a la soberanía de los pueblos del Istmo Centroamericano; lo anterior señalado en el documento que hace eco del rechazo al mismo manifestado por el subcomandante Marcos.<sup>57</sup>

Cabe señalar que el documento del Plan expresa la firme voluntad de involucrar a la población y también afirma que no existirá ningún proyecto que se ejecute sin ser consultado con la sociedad civil, más aún se sostiene que donde los grupos sociales se pongan no se pondrá en marcha. Se busca que el PPP tenga una amplia legitimidad social porque es un plan que funciona con la gente o no funciona, que deberá tener el apoyo de la gente o no servirá de nada. La pregunta es: ¿realmente se cumplirá este objetivo?.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>57</sup> Cervantes, Jesusa, et. al., *Rechazo al Plan Puebla-Panamá* en *Revista Proceso*, 10-Junio-2001, Núm. 1284, pp. 26-29.

El PPP ha sido tachado de ser un instrumento de control por parte de Estados Unidos sobre los recursos naturales y energéticos que posee la región. Pero que argumentos sostiene está hipótesis. A continuación citaré la opinión de algunos personajes reconocidos de la región contemplada dentro del PPP que puede ubicarnos dentro de las diversas opiniones generadas en torno a la implementación del Plan.

En un artículo publicado por la revista Proceso el 10 de junio de 2001, titulado "Frente común contra el Plan Puebla-Panamá", se cita la opinión de algunos representantes de los países centroamericanos y me parece importante mencionarlos en mi escrito con el fin de conocer algunas de las reacciones provocadas por el PPP.

El artículo referido inicia diciendo que "hartos de ver a México como el país líder de la región, políticos, economistas, investigadores, grupos ambientalistas y organismos no gubernamentales de países centroamericanos rechazan rotundamente el Plan Puebla-Panamá, según los objetivos del plan se habla de garantizar la participación local e indígena en las consultas y toma de decisiones, pero en los hechos la sociedad civil de los países participantes ha sido hasta el momento marginada, lo cual ha endurecido la postura hacia el plan".

La economista y socióloga Ana Quiroz Viquez, representante de la Plataforma Centroamericana Solidaria, organismo que aglutina más de 600 grupos civiles de los siete países de la región, define: "Tal parece que lo que quiere el Presidente Vicente Fox con su Plan Puebla-Panamá es reeditar Imperio de Iturbide. En entrevista, la también responsable de la Coordinación Civil para la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua, advierte que uno de los objetivos ocultos del Plan Puebla-Panamá consiste en llevar a cabo acciones de contrainsurgencia y control político sobre esta zona; agrega que curiosamente el Plan cubre hasta el límite del Plan Colombia, un operativo netamente de contrainsurgencia".

El economista Cirilo Otero, presidente del Grupo de Cabildeo de Nicaragua considera que "el PPP no es más que un proyecto de expansión promovido por el gobierno de Estados Unidos, a través del cual pretende crear lo que sería el tercer bloque económico mundial, pues ya existen el europeo y el asiático. Y lo más grave es que se quiere llevar a cabo a costa de los empobrecidos países de América Central, beneficiando exclusivamente a las grandes empresas internacionales; es un proyecto de desarrollo, pero no para las economías locales".

¿Cuál es el verdadero origen del Plan, en realidad es una idea que surge por parte del gobierno de Estados Unidos?

En Panamá el sociólogo Marcos Gandásegui director de la Escuela de Sociología de la Universidad de Panamá y del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosamena dice del PPP "detrás de esta idea aparece Estados Unidos, porque México no tiene la capacidad financiera para desarrollar lo que contiene el Plan", por otra parte considera que "dentro de las prioridades de México no está desarrollar una relación económica y comercial con Centroamérica, porque México tiene sus manos llenas con el TLC y busca como integrarse más al pacto trilateral con Canadá y sobre todo con Estados Unidos. Esa es su prioridad en estos momentos". Insiste en que en virtud de que las economías de estos países no tienen complementariedad, son proyectos que se elaboraron en las oficinas del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o en el Departamento de Estado, pero son los modelos de la misma política que viene desarrollándose en la región desde hace 15 años, meros paliativos para evitar que las medidas de ajuste económico generen condiciones que puedan producir inestabilidad en nuestros países, no son políticas de desarrollo; finalmente resume: "los objetivos del Plan Puebla-Panamá son, en primer lugar neutralizar el sur de México políticamente y en segundo plano, abrir las puertas al BID para hacer inversiones en la región"



En contraposición, el Director de Investigación de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá (2001) Luis N. aprecia algunas bondades en el PPP, como la intención de crear infraestructura, aunque señala que " la parte económica dependerá de la participación de cada país en este mercado. Explica que en el sur-sureste de México, al ser la región más pobre habría un inconveniente por la falta de poder adquisitivo y en ese sentido en lo económico el beneficio no es muy grande para países como Panamá, pero tal vez si lo sea para los países más cercanos a México."

Ricardo Monge González, uno de los más reconocidos economistas de Costa Rica, director ejecutivo de la Comisión Aseguradora en Alta Tecnología y miembro de la Academia de Centroamérica, comenta que el futuro del PPP dependerá más que nada de la voluntad política de los gobiernos pues si se dejan llevar por las presiones de grupos ambientalistas y organismos gubernamentales de tipo globalifóbico, entonces será un simple proyecto más que quedará en el olvido; de concretarse el PPP será un factor muy importante para alcanzar en el 2005 el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)" .

Algunos otros puntos de vista expresaron estar de acuerdo con la integración regional, pero con la salvedad de que no se quiere que el gobierno de México pretenda desarrollar su empobrecida región sur-sureste a costa de los pueblos centroamericanos. Grupos étnicos de la región, así como organizaciones ambientalistas, han establecido un frente común en contra del Plan.

El 12 de Octubre de 2002 se realizaron movilizaciones en el sureste de México y en Centroamérica en contra del Plan Puebla-Panamá. La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) respaldó dichas movilizaciones, por considerar que viola gravemente los derechos humanos de los pueblos indígenas. Durante la exposición de la declaración final del seminario "Los procesos de integración regional de las Américas y los derechos humanos", se acordó que se penalice a empresas transnacionales que fomentan la agudización de la pobreza y se

anunciaron las movilizaciones simultáneas en varias regiones mexicanas y centroamericanas en repudio al PPP. Organizaciones afiliadas a la FIDH concluyeron que era necesario fortalecer las redes regionales que trabajan en contra del proyecto y presentar demandas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por violaciones al convenio 169 que se refiere precisamente a los derechos de los indígenas. Alexa Le Blanc puntualiza diciendo que los tratados comerciales promueven violaciones graves a derechos tales como al trabajo, a la asociación sindical, salud y educación. En la declaración ya mencionada acordaron que las organizaciones afiliadas, promoverán la responsabilización penal y moral de las empresas transnacionales y nacionales, así como códigos de conducta y procesos de comercio justo".<sup>58</sup>

Múltiples grupos de indígenas, campesinos, sindicalistas académicos y políticos del área mantienen reuniones periódicas bajo la consigna "No al PPP", y han preparado movilizaciones en varios países y denuncias contra los gobiernos ante la OIT pues según la opinión de los mismos el PPP se definió sin realizar un proceso previo de consulta a las poblaciones involucradas. Representantes indígenas consideran que para los 14 millones de nativos que habitan Mesoamérica, la receta del PPP, que incluye instalación de maquiladoras y construcción de represas, derivará en el abandono de su cultura, integración a la dinámica de las transnacionales, salarios de miseria y explotación.

Se suman a las críticas dos grupos armados: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), del estado de Chiapas, y el Ejército Popular Revolucionario (EPR), con presencia en varios Estados de México. "Ni Plan Puebla- Panamá, ni megaproyecto transísmico ni nada que signifique la venta o la destrucción de la casa de los indígenas" escribió el subcomandante Marcos; en julio de 2002 miles de indígenas bloquearon las principales carreteras en rechazo, entre otras cosas, al PPP.

---

<sup>58</sup> Pérez, Diana Teresa, *Anuncian protestas contra el Puebla-Panamá* en El Nacional, 6-October-2002, p. 14.

¿Nos conviene negociar y cabildear la puesta en marcha del plan con grupos internos?

¿Qué consecuencias podría traer consigo el no hacerlo?

Por otra parte el delegado del PPP por Costa Rica Álvaro Trejos, secretario temporal del plan y encargado de coordinar el programa vial señala que las carreteras no dañarán a nadie y no tienen porque causar conflicto, pues lo único que hacen es brindar oportunidades a los pequeños productores y garantizar la integración. La red vial es alentada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y otros organismos crediticios y agencias de la Organización de Naciones Unidas. Debido al desconocimiento del Plan el BID organiza foros con representantes de la sociedad civil, sin embargo existen grupos que no quieren dialogar; en diálogos convocados a mediados del año 2000 por el BID para promocionar el PPP ante la sociedad civil en varios países de la zona, los funcionarios de ese banco escucharon duras críticas al Plan.

"Hay consenso en el movimiento social para frenar el PPP y todos su proyectos, pues fue impuesto por los gobiernos y hecho a la medida de las transnacionales, lo que se demuestra desde su misma etapa de arranque dijo Martín Velásquez portavoz de la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos, formada por al menos 30 agrupaciones".

Los gobiernos de América Central y de México están resueltos a establecer en tres o cuatro años una red vial de nueve mil kilómetros, que empalmará con carreteras de Estados Unidos. Sin embargo, la sociedad civil organizada y dos guerrillas prometen boicotearlo.

La red estará formada por dos corredores viales sobre las costas de los océanos Pacífico y Atlántico para unir siete países de América Central y nueve estados del sur y sureste de México, una región que alberga 64 millones de habitantes,

casi 10% de la biodiversidad del planeta y las mayores proporciones de pobreza de América Latina. Junto a la interconexión eléctrica de la región -en plena marcha- la red vial es uno de pocos proyectos del Plan Puebla-Panamá con cronogramas claros y ofertas de crédito. En cambio los de carácter social muestran avances marginales.

Lo cierto es que ya existe la mayor parte de los ocho mil 977 kilómetros de carreteras que unirán México, Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá, aunque 7 % está en mal estado y debe rehabilitarse. Resta construir sólo algunas vías destinadas a interconexiones y, según información oficial, casi ninguna de ellas pasará por zonas sociales conflictivas o ambientalmente frágiles.

El costo de las obras asciende a tres mil 548 millones de dólares, de los cuales mil 879 provendrán de préstamos. Lo demás será financiado por los gobiernos y el sector privado. Las carreteras están destinadas a agilizar el comercio interno, atraer inversiones, mejorar la competitividad y el acceso a los mercados. Y, al conectarse a la red vial de Estados Unidos a través de México, alentarán el intercambio con ese país, indican los gobiernos. El proyecto supone, además, la modernización de las aduanas y pasos fronterizos y la regularización de normas técnicas de transporte.

Los gobiernos insisten en que el PPP avanza con paso firme, pero algunos observadores tienen ciertas dudas y se preguntan, si la disputa derivará en violencia. Lo cierto es que el conflicto es latente y ante la amenaza de establecer un corredor de maquilas los grupos sociales opondrán un corredor de resistencias.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Cevallos, Diego, *El camino está empedrado de Puebla a Panamá* en El Universal. 12-octubre-2002. p. A16.

¿Si la oposición manifestada no es solo al interior del país sino que se extiende en toda la región y los países centroamericanos, de que manera puede intervenir esto en la ejecución del plan?

## CONCLUSIONES

El presente capítulo deja algunas interrogantes que nos gustaría responder para finalizar.

Mucho se ha dicho acerca de la existencia de intereses estratégicos en la región contemplada dentro del Plan Puebla-Panamá; antes de responder tomaremos en cuenta algunos puntos importantes: por su clima cálido, con mucho sol y lluvias, es una región que tiene excelentes tierras para el cultivo y una enorme riqueza en recursos naturales como bosques, selvas y suficiente agua. Esto hace que sea una de las regiones a nivel mundial con mayor biodiversidad; es decir, con gran variedad de plantas y animales de toda clase, de donde se pueden sacar medicinas, alimentos, abonos y plaguicidas orgánicos, y muchas otras cosas de gran importancia.

En los próximos años esos recursos serán estratégicos para la supervivencia de la humanidad. Por otra parte ¿cuánto petróleo hay en la zona? existen pruebas por medio de estudios de campo, reportes especializados y testimonios que señalan este territorio como rico en petróleo. Existe petróleo debajo de las comunidades chiapanecas en el norte, el centro y el sur de la selva Lacandona. En el caso de México sólo en cinco de los estados del sureste (Chiapas entre ellos) se extrae el 90 % del petróleo nacional.

Además puedo mencionar que los recursos naturales y de manera especial el agua, serán las grandes armas estratégicas alrededor de las cuales girarán los grandes intereses del siglo. Las aguas Chiapanecas, producen el 55% de la energía hidroeléctrica de todo el país y hay un proyecto para construir hasta 72 nuevas presas privadas que elevarían cinco veces la producción de energía eléctrica.

Sin duda, la zona del PPP representa una zona de importancia clave por la riqueza natural que ofrece, no sólo para Estados Unidos sino para todo aquel país que este dispuesto a invertir en los proyectos y programas del Plan; no es casualidad la presencia de extranjeros en las zona de Chiapas, se dice que en esta región existe una enorme reserva de uranio, material utilizado para crear la energía nuclear.

Desde mi punto de vista, si existen intereses estratégicos en la región, el apoyo de organismos financieros internacionales es una expresión de la importancia que tiene el proyecto para Estados Unidos.

Sin duda el Plan Puebla-Panamá ha generado muchas controversias y opiniones en contra; en el documento oficial del plan se expresa la preocupación por difundirlo y hacer frente a la oposición que se ha presentado en torno al mismo.

Analizando el Plan puedo decir que según la amplitud del mismo y contemplando los proyectos y programas planteados, el Presidente Vicente Fox, deja de lado el temor de ampliar la deuda externa y sigue una línea que no solo pretende obtener financiamiento de tipo público (recursos fiscales), privado (inversionistas) también de organismos financieros internacionales, que al otorgar capital al plan incidirían en el aumento del adeudo, pero esto no se visualiza como un problema, por el contrario el financiamiento constituye el motor para echar a andar el proyecto.

Por otro lado los organismos financieros BID, Banco Mundial, entre otros, no han puesto ningún obstáculo al respecto y ya han asignado recursos para iniciar los proyectos. Esto habla de un apoyo por parte de Estados Unidos para que el Plan se realice.

Con relación a la participación social de la que se habla en el Plan como una forma de lograr una democracia que garantice la colaboración de la población en general en la toma de decisiones puedo concluir que a pesar de que no puedo

decir que la mayoría de la gente se encuentre familiarizada con el tema, sorpresivamente al navegar en Internet me he encontrado con miles de sitios en la red que hablan del Plan.

Sin duda esto denota una creciente difusión del mismo, inclusive hay un documento que menciona que los primeros proyectos que serán puestos en marcha han sido ampliamente consultados. Documentos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que explican a través de tablas, diagramas y cuantificaciones los proyectos de infraestructura.

A pesar del flujo de información referente al Plan, no debemos olvidar que no todos tienen acceso a los medios electrónicos de información y la consulta social debe hacerse directamente con las comunidades de la región.

Algo que es cierto es que sigue habiendo descontento y oposición en torno al Plan y esto es un factor que puede intervenir seriamente en su concreción; aunque aún no contamos con una sociedad plenamente participativa, si se observa una disminución en la apatía hacia los problemas sociales que afectan directamente sus intereses y sus condiciones de vida.

Basta recordar todos aquellos fragmentos citados en el presente capítulo que expresan la opinión de aquellos grupos llámense ambientalistas, comunidades indígenas, ONG, académicos, etc., que son el reflejo de esta manifestación social.

La oposición al Plan es un punto de suma importancia que por ningún motivo debe de ser ignorado. No se pueden pasar desapercibidos cosas como el de la construcción del nuevo aeropuerto y de los hechos suscitados en Salvador Atenco, esto es solo una prueba de la fuerza que puede tener un grupo civil organizado en contra y si ahí salieron con machetes a defender lo suyo no sería aventurado prever situaciones similares en los países centroamericanos y estados de la República Mexicana, en donde existe descontento u oposición al mismo.



Debe ponerse especial atención en negociar con grupos internos que se expresen en contra, se habrá de buscar la manera de llegar a un acuerdo con las organizaciones que no han querido dialogar, si de verdad se quiere un Plan incluyente y se quiere cumplir cabalmente con la afirmación de no poner en marcha proyectos en los lugares en donde no se aprueben siempre deberá imperar el consenso y la negociación.

Retomando un fragmento citado en este capítulo que habla de que el PPP depende de la voluntad política de los gobiernos, quisiéramos comentar que en nuestra apreciación personal depende no sólo de la voluntad política de los mismos si no de todos los actores que intervienen en el Plan: ONG, grupos ambientalistas, comunidades indígenas, grupos civiles, sector público, sector privado, población urbana y rural, académicos, inversionistas extranjeros, empresarios, organismos financieros internacionales son el motor que mueve y dirige el rumbo que toma el Plan; todos ellos influyen de cierta manera aunque algunos en mayor medida, pero me queda claro que son parte del entorno, recordemos que el entorno es más importante que el propio sistema ya que los cambios que se generan modifican las circunstancias que deberán enfrentarse.

Señalando la parte del fragmento mencionado en que dice "... si se dejan llevar por presiones de grupos ambientalistas y organismos gubernamentales de tipo globalofobico entonces será un simple proyecto más que quedará en el olvido".

Al respecto queremos comentar que la experiencia nos dice que la mayoría de las veces no se cumple con lo estipulado; no sería la primera vez que queden en el papel propuestas y proyectos, pero no por la oposición de grupos globalofobicos, sino porque la mayoría de la élites de poder se caracterizan por satisfacer sus propios intereses dejando de lado el beneficio de la población.

Algunas opiniones en contra del plan lo ven como un instrumento de control político con objetivos ocultos dirigidos a llevar a cabo acciones de contrainsurgencia, sobre esta zona, por parte de Estados Unidos. Sobre los

recursos naturales y energéticos que posee la región. Además de afirmar que es un proyecto detrás del cual se encuentra Norteamérica para formar y consolidar el tercer gran bloque económico a nivel mundial.

Sin duda, es un plan muy ambicioso porque este plan no puede realizarse de la noche a la mañana, es más, ni siquiera en el presente sexenio por que es muy amplio y si hablamos de planeación estratégica estamos hablando de largo plazo; en función de esto el PPP deberá tener continuidad en los próximos sexenios, esto, en el caso de México; una estrecha coordinación con los gobiernos centroamericanos precedentes, si no se hace así el Plan quedará inconcluso.

El Plan Puebla-Panamá es un documento que ha sido muy bien pensado, que denota la participación de profesionales y especialistas en su elaboración, que sin duda, contienen propuestas bastantes interesantes pero que convendría ubicarlo en la realidad y saber que un Plan de esta magnitud podría tener resultados concretos en un plazo no menor a 25 años. Además si éste fuera menos ambicioso y más cercano a la realidad podría adecuarse y utilizar menos recursos financieros para lograr el desarrollo de la región.

## **CAPÍTULO 3. PROSPECTIVA DE LA REGIÓN DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ.**

*"El Plan Puebla-Panamá envuelto en quimeras"*

Emilio Godoy.

El objetivo general de este capítulo es evaluar las variables fundamentales que preponderantemente repercutirán en el Plan Puebla-Panamá.

El presente capítulo constituye la parte final de la investigación y su contenido se refiere principalmente al futuro del Plan.

En primer término, ofrecemos una introducción referente a la planeación de escenarios . La segunda parte esta dedicada a presentar los avances del Plan Puebla-Panamá durante el año 2003.

La tercera parte del Capítulo, contiene la definición de las variables utilizadas en la elaboración de la prospectiva a treinta años. Finalmente presentamos los escenarios posibles formulados en torno al Plan y la visión a largo plazo. Esta parte es especialmente importante porque presenta los resultados de la evaluación del PPP, contiene fundamentalmente el análisis del proyecto y habla principalmente de las repercusiones en la región.

### **3. 1. - La Planeación de escenarios.**

Antes de iniciar el capítulo, nos parece conveniente hablar acerca de la planeación de escenarios, que es, uno de los temas fundamentales en esta

tercera parte del trabajo, como de la base teórica de la cual se sustenta esta investigación.

La planeación de escenarios tiene éxito cuando una organización se las arregla para adaptarse a sí misma de tal modo que gana "terreno elevado" es decir, aumenta al máximo las oportunidades a alcanzar su propósito, en cualquier entorno en que se encuentre, por medio de un proceso de aprendizaje organizacional. El propósito organizacional básico es el objetivo doble de la sobrevivencia y el autodesarrollo, se alcanza la definición del "yo organizacional" que se llamará la idea de la organización y que para el caso particular de esta investigación será denominada como IDO. Esto expresa la capacidad de sobrevivir y desarrollarse en términos de características organizacionales que pueden expresarse y probarse contra las suposiciones del entorno.

La planeación de escenarios, no pretende predecir, lo impredecible, por esta razón considera futuros múltiples e igualmente plausibles.

Los escenarios pueden percibirse como las condiciones de prueba para la Idea de la organización (IDO). Se utilizan como medios de pensamiento a lo largo de políticas y decisiones futuras. Son "laboratorios" en los que pueden probarse los distintos modelos de la política futura.

Esto requiere comprender las variables ambientales y sus interrelaciones. El desarrollo de escenarios requiere comprender la naturaleza de la IDO a fin de decidir cuales son las condiciones de prueba apropiadas. Al utilizar los escenarios como bancos de prueba de la estrategia, se obliga a expresar lo que se considera de verdad importante en el entorno.

Los escenarios se utilizan para probar las propuestas de estrategia a fin de encontrar formas de mejorarla, es decir, hacerlas más apropiadas y robustas contra los futuros que podrían surgir. Los escenarios son herramientas para el desarrollo de políticas, presentan a la organización los medios para construir o desarrollar una mejor política de manera interactiva. También, éstos, pueden

percibirse como herramientas de percepción, que es posible utilizar para desarrollar la "visión periférica " más allá del enfoque actual de atención en la organización.

La IDO es el modelo mental de las fuerzas de la organización que se encuentran detrás de su éxito actual y futuro. Como herramienta organizacional la IDO articulada esta incrustada en el lenguaje de la organización. La IDO articulada debe ser una explicación racional de por qué la organización fue exitosa en el pasado y cómo lo será en el futuro.

Una IDO se convierte en una fuerza impulsora poderosa en la organización si puede mantenerse en la mente como un concepto holístico. Si no es posible comprender los sistemas complejos de manera holística, la mente dividirá el sistema en partes. En el caso de una IDO, esta fragmentación destruye el significado integral esencial de la idea. El arte de articular la IDO radica en la definición de los elementos principales del sistema en el nivel apropiado de resolución y mantener la consistencia de esta a lo largo del tiempo.

El principal objetivo de la estrategia es la continuación y el crecimiento de la organización. Para este propósito es necesario crear un excedente de recursos en las operaciones cotidianas. Las condiciones requeridas para que esto ocurra se especifica por medio de la IDO. El motor básico de la IDO es el sistema de competencias distintivas<sup>60</sup> que la organización desarrolla y explota. Existe la evidencia para sugerir que la organización exitosa se concentra en una sola IDO. Esto no es lo mismo que concentrarse en un solo negocio, llamado a veces negocio básico. Una IDO exitosa implica una renovación continua del concepto de negocio. Se necesita pensar en términos de la idea contra un futuro incierto.

---

<sup>60</sup> Estas competencias se refieren a ciertos elementos que la organización creó a lo largo del tiempo y que de manera única le pertenecen. Pero las competencias distintivas se deprecian con el paso del tiempo y como el cambio es parte esencial de la vida organizacional, en un mundo de evolución, la sobrevivencia supone una actualización continua de la idea de la organización. En conclusión, la idea de la organización no es válida para siempre. Necesita mantenerse actualizada. Las competencias distintivas existentes necesitan reforzarse y crear otras nuevas.

El éxito o fracaso de una idea debe de relacionarse con su entorno. Debe haber un buen ajuste entre la organización y el mundo que la rodea. Desarrollar una organización sana y saludable requiere comprender el entorno tanto como hacerlo con la organización.

La planeación de escenarios puede ayudar a ponerse encima de lo que podría ocurrir, y a desarrollar un mayor criterio de lo que esto podría significar, al resolver las consecuencias de las distintas formas en que los entornos pudieran cambiar.

Los escenarios pueden ayudar a manejar la incertidumbre de tres modos. En primer lugar, ayudan a la organización a comprender mejor el entorno, permitiendo que muchas decisiones se perciban no como eventos aislados, sino como parte de un proceso "oscilaciones y giros". Así, la planeación de escenarios ayuda a evitar el conservadurismo indebido, al permitir una toma de riesgos "calculada". En segundo lugar, los escenarios colocan la incertidumbre estructural en la agenda, llevando a la organización el tipo de accidentes que se espera que ocurran. Así, la planeación de escenarios ayuda a evitar el riesgo indebido. En tercer lugar, los escenarios ayudan a la organización a convertirse en algo más adaptable al expandir los modelos mentales y por tanto, ampliar las capacidades preceptuales necesarias para reconocer los eventos inesperados .

La amplitud de la estrategia deberá depender del grado de incertidumbre en el entorno. Frecuentes actualizaciones, impulsada por continuos cambios y oportunidades imprevistas. La planeación de escenarios opera en el área que la incertidumbre es un factor importante en comparación con los puntos predeterminados por la situación. Tal vez existan muchas fuentes de incertidumbre, pero todas ellas se consideran de manera ortogonal (independientes de las demás) y entonces sólo es necesario considerar aquellos actores con el mayor impacto. A este respecto, la incertidumbre ayuda al planificador de escenarios, en el sentido de que le permite enfocarse en un pequeño número de incertidumbres fundamentales.

Una vez que se descubren las fuerzas impulsoras fundamentales y los niveles de incertidumbre, las personas están en una mejor posición para considerar las respuestas a los retos presentados por el entorno contextual.

Así, el análisis del entorno permite probar las visiones estratégicas, las ideas de la organización y los planes.

El poder de la metodología de escenarios radica en su capacidad para organizar de manera lógica (causalmente) una gran variedad de información y datos relevantes, pero en apariencia dispares. Esto se hace al reconocer los elementos predeterminados tanto como la incertidumbre en el futuro.

La idea de la organización (IDO) es aquella que nos permite saber si se está bien equipado o preparado para los futuros que se ven venir, es decir, establecer el grado de aptitud para afrontar el entorno futuro.

Sujetar el modelo a pruebas, para evaluar sus fortalezas y debilidades. El propósito no es sólo aceptar o rechazar, sino comprometerse en un proceso interactivo de ajuste y mejora, hasta que se desarrolle un modelo lo bastante robusto. Para manejar el rango completo de entornos que pudiera desarrollarse. Esto lleva a la regla fundamental de la planeación de escenarios una vez que se haya decidido el conjunto de escenarios del futuro que se consideran relevantes para la situación, ese escenario se trata como igualmente plausible.

La tarea analítica es "recorrer" mentalmente la idea de la organización (IDO) y los escenarios, para estudiar cómo permanecerían si se materializara uno de tales futuros.

El éxito de la planeación de escenarios depende de alcanzar un buen equilibrio entre lo conocido y lo novedoso.

El planificador de escenarios, o el estratega, comienza expresando la comprensión de la organización de sus negocios, en la forma de una idea,

entonces, el planificador ayuda a la organización a expresar las fuerzas impulsoras en su entorno. Esta información es la plataforma de lanzamiento a partir de la cual se desarrollan los escenarios múltiples del futuro entorno. Las opciones para la mejora se generan al probar la idea de la organización contra los escenarios.

La planeación de escenarios se propone inventar la estrategia y probar las características organizacionales que se relacionan con las múltiples representaciones futuras del entorno.

Los escenarios son siempre el banco de pruebas de algo. Es importante tener esto en mente, porque significa que los escenarios deben enfocarse siempre en un área estratégica relevante, si han de ser productivos.

El proceso de escenarios reúne en principio una perspectiva del entorno y una visión de las características de la organización, y trata de llegar a una perspectiva considerada de lo que es necesario hacer a nivel interno, a la luz de los posibles desarrollos que enfrenta la organización.

La planeación de escenarios es un arte que se practica. Sus orígenes se encuentran en el mundo verdadero de la dirección, y por lo tanto es más un arte que una ciencia.<sup>61</sup>

### **3. 2. - Avances del Plan Puebla-Panamá durante el año 2003.**

Al inicio de este capítulo citamos una frase de Emilio Godoy (colaborador de la Revista Intermodal) que dice "El Plan Puebla-Panamá envuelto en quimeras". Dicha frase aunque corta, refleja mucho acerca de los resultados del PPP. Después del estudio hecho al proyecto durante el período comprendido desde su lanzamiento en el año 2000, hasta el presente año 2003; podemos decir que éste ha sido más un conjunto de promesas que realidades concretas en cuanto a integración vial se refiere.

<sup>61</sup> Van Der Heijden, Kees, *op. cit.*, pp. 67-150.



Al respecto, podemos señalar que de las ocho iniciativas de que consta el Plan sólo se han comprometido \$279.4 millones de dólares, es decir menos del 4%, de un total estimado de \$7,553 millones. De ese monto, \$1,153 millones de dólares corresponden al llamado Corredor Puebla-Panamá. De 3,388 kilómetros de largo, el denominado Corredor Atlántico, de una extensión de 1,986 kilómetros, que requerirá de \$765 millones de dólares y para los tramos complementarios, que abarcan 2,179 kilómetros, se necesitarán de \$1,639 millones.

Hasta ahora, los únicos que han respondido positivamente a la convocatoria financiera son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque parcialmente, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La dirección de este último ya decidió favorecer a Honduras y Nicaragua con un préstamo de \$60 millones de dólares, por considerar que estos países son los más débiles en infraestructura vial, frente a vecinos como El Salvador.

Además de México, Costa Rica es la nación que más kilómetros de carretera debe construir, con 864 Km., aunque Honduras es la que necesita mayor cantidad de recursos financieros, con 387.9 millones de dólares. El proyecto vial, considerado el más importante dentro del esquema del PPP, comprendería desde la ruta de Tampico a Veracruz, hasta llegar a Colón, en suelo panameño.<sup>62</sup> Los países centroamericanos, tendrán que hacer algo más que poner plata sobre la mesa. En el diagnóstico *El sector transporte para la competitividad e integración de Centroamérica*, elaborado por SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), se detectaron deficiencias como capacidad limitada, deterioro y falta de mantenimiento de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, limitaciones para el acceso real al financiamiento público que proporcionan las entidades financieras internacionales, un marco legal y regulatorio no idóneo para la atracción de capital privado al sector y debilidades organizacionales e institucionales en cada nación istmeña.

---

<sup>62</sup> Godoy, Emilio, *El Plan Puebla-Panamá envuelto en quimeras*, en *Revista Intermodal*, México 2003. pp. 49-52.

Por otra parte, SIECA recomendó en ese mismo documento la modernización de la infraestructura y servicios de transporte, la competencia y la complementariedad entre modos de transporte, el fortalecimiento del rol planificador y regulador del Estado en cada país y de la coordinación regional, la racionalización de la inversión pública con criterios de subsidios, la promoción del financiamiento y gestión privada de infraestructura pública y la promoción de la facilitación al transporte por medio de la coordinación intersectorial. Paralelamente, esa Secretaría regional planteó medidas para el transporte por carretera, como la necesidad de mejoramiento de la capacidad de soporte de pavimentos y la de programas de mantenimiento con gestión autofinanciable.

En adición, la SIECA elaboró un plan maestro de transporte, aprobado por el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN), en el cual presentó el proyecto del Corredor Logístico Centroamericano, complementario al PPP. En dicha iniciativa se sugirió la rehabilitación de 3,300 kilómetros de carreteras y el mantenimiento permanente de los 5,600 kilómetros de carreteras regionales mediante fondos de conservación vial. Así mismo, propuso el desarrollo de un mercado de servicios logísticos, que implicase la creación de un Centro de Promoción de la Logística comercial en Centroamérica y del Consejo Centroamericano de Logística. Este proyecto tendría un costo de \$1.68 millones de dólares. Además del rubro vial, el PPP, incluye áreas como interconexión eléctrica -la que mayor compromiso de fondos ha recibido, especialmente del BID-, desarrollo sustentable, desarrollo humano, prevención y mitigación de desastres, turismo, facilitación comercial y telecomunicaciones.

Después de los resultados presentados en materia de integración vial, debemos mencionar que durante junio de 2003 se hizo un relanzamiento de Plan con el firme propósito de hacer un reajuste y la adecuación del mismo para lograr mejores resultados. Al enterarnos de lo anterior, nos comunicamos con Maria Teresa Pérez Juárez, Jefa de la Oficina de Difusión del Plan Puebla-Panamá de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia encargada del manejo del proyecto por parte de México. Dicha oficina nos proporcionó un par

de documentos que hablan acerca de los avances que ha tenido el Plan en fechas recientes. Además nos comentó que se reconoce que el Plan no ha logrado una participación plena de la sociedad civil dentro del proyecto y que por lo tanto, se están buscando los mecanismos adecuados para lograr dicha participación; tomando en consideración que la difusión del Plan no puede ser igual en la ciudad que en las zonas rurales se hace necesario buscar los medios adecuados para llegar a los lugares más lejanos y hacer partícipes a todos.

A continuación parte de los puntos más importantes que hablan acerca de los avances del Plan Puebla-Panamá durante el año 2003.

*Iniciativas mesoamericanas (avances 2003).*

1. Iniciativa mesoamericana desarrollo humano (en proceso).

Objetivo:

Reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable, y contribuir al desarrollo local de Mesoamérica. Son el instrumento operativo para cumplir las metas del milenio.

➤ En proceso:

- Proyecto Regional de Salud.
- Sistema de Información Estadístico para las Migraciones

➤ Memorando firmado.

- Comisión de Acreditación y Promoción de Proyectos Educativos.
- Replantear a la Iniciativa de Desarrollo Sustentable.
- Manejo de recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas.

2. Iniciativa mesoamericana desarrollo sustentable (en proceso).

**Objetivo:**

Promover la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, así como la participación de comunidades locales.

**En proceso:**

- Manejo sostenible de recursos naturales en pasos multinacionales.
- Aprovechamiento sostenible de recursos dentro del Corredor Biológico Mesoamericano.
- Proyecto de gestión ambiental.
- En el tema agropecuario se aprobó su incorporación dentro de esta iniciativa para cumplir con el acuerdo de los mandatarios de los 8 países en el marco de la Cumbre de Mérida en junio de 2002.

**3. Iniciativa mesoamericana prevención y mitigación de desastres naturales (en proceso).**

**Objetivo:**

Promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incluir medidas de manejo de riesgos en todos los proyectos, dentro de cada sector.

**En proceso:**

- Concientización pública para la prevención de desastres.
- Mercado de seguros contra riesgo de catástrofe.
- Información hidrometeorológica para la competitividad.

**4. Iniciativa mesoamericana turismo (en proceso).**

**Objetivo:**

Promover el desarrollo del turismo ecológico y cultural mediante acciones que pongan énfasis en economías de escala.

En proceso:

Fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria.

- Implementación de las cuentas satélites de turismo.
- Proyecto para la certificación de la sustentabilidad Turística.
- Proyectos etnoturísticos y ecoturísticos.

Firma de proyectos:

En la primera etapa se firmó el desarrollo de 9 circuitos turísticos integrales.

5. Iniciativa mesoamericana facilitación del intercambio comercial (en proceso).

Objetivo:

Promover el comercio dentro de la región a través de la reducción de los costos de transacciones, e incrementar las exportaciones de pequeñas y medianas empresas y promoviendo la competitividad de la región.

En proceso:

- Modernización de pasos fronterizos.
  - Facilitación del comercio y armonización de tratados comerciales.
  - Promoción de PYMEX .
  - Mejoramiento de la competitividad regional.
6. Iniciativa mesoamericana de telecomunicaciones (memorando por firmar).

Objetivo:

Ampliar el acceso de la población a la sociedad del conocimiento, mediante el desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

En proceso:

- Armonización del marco regulatorio regional.
- Promoción y desarrollo de la red regional de fibra óptica.
- Agenda de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), incorporando aplicaciones de cobertura social, tales como: telecentros, educación a distancia, etc.

7. Iniciativa mesoamericana de interconexión energética.

Objetivo:

Integrar mercados de electricidad para promover la inversión, aumentar la confiabilidad y reducir los precios.

En proceso:

- La creación de un mercado regional centroamericano.

Proyectos en fase preparatoria de estudio.

- Interconexión Guatemala-Belice.

Memorando firmado para ejecución de proyecto.

- Interconexión México-Guatemala.

Memorando firmado y apoyo crediticio.

- Desarrollo del primer sistema de transmisión regional: Línea SIEPAC .

Proyectos en revisión para incluir en la iniciativa.

- Integración de proyectos de electrificación rural.

8. Iniciativa mesoamericana integración vial (memorando firmado).

Objetivo:

Promover la integración física de la región para facilitar el transporte de personas y mercancías y, en consecuencia reducir los costos de transporte.

Memorando firmado.

- Corredores prioritarios de integración vial: 9,034 kms.

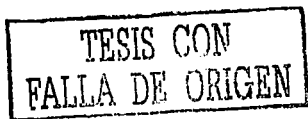
En proceso:

- Modernización de aduanas y pasos fronterizos.
- Armonización de regulaciones de transporte y estandarización de normas técnicas.

Información, Consulta y Participación (ICP) (en proceso).

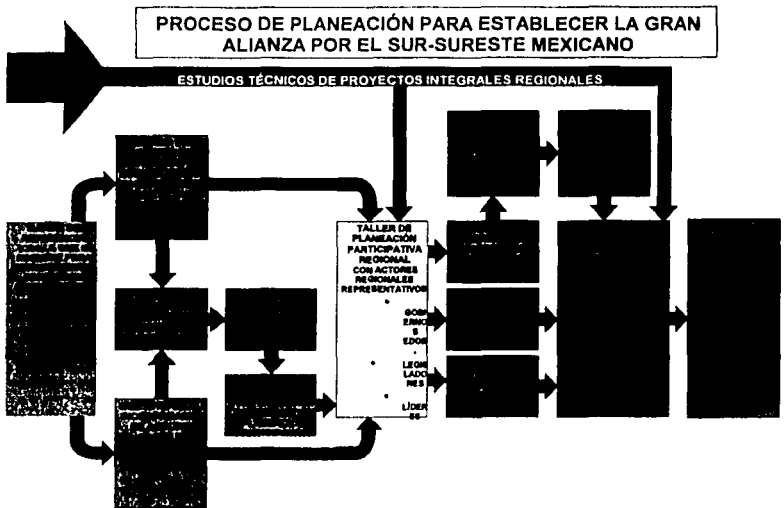
Proveer información y promover la participación de la sociedad civil para asegurar la sustentabilidad del PPP a largo plazo.

Los comisionados presidenciales acordaron impulsar en sus respectivos países procesos de información, consulta y participación con estrategias nacionales definidas en cada caso y con base en una metodología común propuesta por el BID.



**Nuevo contexto y orientaciones del Plan Puebla-Panamá para el sur-sureste.**

1. Una evaluación general de avances y perspectivas del Plan Puebla-Panamá en el sur-sureste.
2. Adecuar los procesos de coordinación y concertación para un programa integral del sur-sureste.
3. Una estrategia de conducción de dichos procesos que lleve a una gran alianza por el sur-sureste.

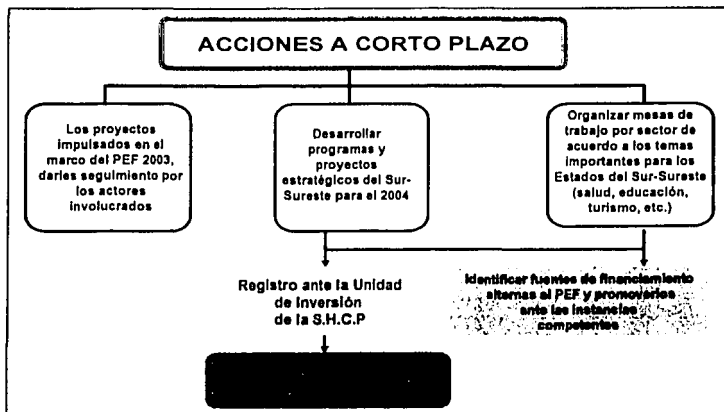


**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



## Acciones a concertar con los gobiernos del sur-sureste.

- Acciones regionales en materia de salud.
- Desarrollo de proyectos estratégicos de inversión en el sur-sureste.
- Turismo.
- Programas regionales de infraestructura para 2004.



## Desarrollo de proyectos estratégicos de inversión del sur-sureste.

### Objetivo:

- Desarrollo de las áreas de oportunidad de la región sur-sureste.
- Potencializar las ventajas comparativas de la región.
- Instrumento de promoción de inversiones ordenado con visión regional.

¿Verdaderamente el Plan está a punto de morir?

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3. 3. - Definición de variables.

El presente apartado contiene la definición de las variables utilizadas en la investigación. Su elección se justifica por razones que desde mi punto de vista son de suma importancia dentro del plan.

Variables principales:

- Infraestructura natural.
- Infraestructura material.

Variable secundaria:

- Índice de desarrollo humano.

#### 3. 3. 1. - Variables principales.

Es importante mencionar que a lo largo de ésta parte del trabajo, se tuvieron que enfrentar grandes limitaciones, ya que fue muy difícil encontrar indicadores análogos para cuantificar las variables y poder medirlas. Cuando se elegía algún indicador en particular, el dato a investigar sólo existía para ciertos estados o países (ejemplo de ello, el porcentaje de producción de petróleo crudo y de gas natural sólo era registrado para ciertos estados). El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Turismo, Consejo Nacional de Población, Organización Mundial de Turismo, entre otras organizaciones consultadas, presentan deficiencias en la presentación de estadísticas. Todo este tipo de cuestiones limitan la valoración precisa de las variables. Pero a pesar de esta dificultad, se tuvieron que elegir sólo algunos indicadores y se construyeron índices de manera que se pudiesen incluir aspectos importantes en cada rubro; cuidando que la información obtenida fuese igual para todos los Estados y países dentro del Plan.

### **3. 3. 2. - Memoria metodológica y formulación de escenarios.**

La parte de la investigación referente a la formulación de posibles escenarios proyectados a 30 años, fue elaborada a través de la siguiente metodología.

Regularmente, para construir escenarios, se conforman grupos de trabajo que están integrados por especialistas en distintas áreas de conocimiento. Estos pueden ser académicos, investigadores, artistas, economistas, consultores, entre muchos otros. Los cuales llevan a cabo una conversación estratégica, que consiste en una plática en la que todos expresan su punto de vista y hacen aportaciones de acerca del tema en estudio. En este caso, dicha parte del proceso de formulación de escenarios se vio limitada al tratarse de un trabajo individual. Sin embargo se trato de minimizar esta limitante, a través del estudio de las diversas opiniones generadas en torno al tema de estudio.

El segundo paso en la formulación de escenarios consiste en iniciar la búsqueda de una serie de datos que puedan ser relevantes para la investigación. El planificador de escenarios necesita no estructurar la información obtenida mientras transcurre esta búsqueda, para evitar cerrar la mente a percepciones adelantadas. Además se debe establecer una fecha en que se detenga la búsqueda de nuevos conocimientos y comience la estructuración de los mismos. El reto siguiente radica en encontrar una estructura apropiada, en la que, puedan expresarse, contextualizarse y por lo tanto hacerse útiles a nivel operativo para el usuario, todos estos datos, en apariencia inconexos. La principal decisión a tomar es cómo crear las estructuras necesarias en torno a los datos

Entre una gran tormenta de ideas la primera tarea consiste en crear cierto grado de visión general en lo que en principio parece caótico.

Es necesario percibir las conexiones entre variables y datos en el sistema total. Para esto, ya deben de haberse elegido aquellas variables que han de considerarse como principales y secundarias dentro de la investigación.

En el presente estudio infraestructura natural **IN** e infraestructura material **IM** constituyen las dos variables principales elegidas; mientras que el índice de desarrollo humano se considera como variable secundaria.

### *Infraestructura Natural*

Para fines exclusivos de la presente investigación, Infraestructura natural son los recursos naturales que se consideran a continuación: superficie territorial, bosques y selvas, tierra cultivable, pastizal.

Para cuantificar esta variable fue necesario reunir datos que pudiesen ser uniformes tanto para el sur-sureste de México como para los países centroamericanos.

Los indicadores son los siguientes:

**S** = Superficie territorial (miles de kilómetros cuadrados).

**BYS** = Bosques y Selvas (porcentaje % con respecto a la superficie estatal para la parte sur-sureste de México y porcentaje % con respecto a la superficie del territorio nacional para Centroamérica).

**TC** = Tierra cultivable (porcentaje % con respecto a la superficie estatal para la parte sur-sureste de México y porcentaje % con respecto a la superficie del territorio nacional para Centroamérica).

**P** = Pastizal (porcentaje % con respecto a la superficie estatal para la parte sur-sureste de México y porcentaje % con respecto a la superficie del territorio nacional para Centroamérica).

Para construir el índice de infraestructura natural, en primer término se buscaron indicadores que pudieran ser comparables entre los estados y países parte del Plan y que arrojaran resultados significativos para poder evaluar de manera cuantitativa el índice mencionado.

Cabe señalar, que la elección de los indicadores estuvo condicionada por la falta de datos, ya que tuvimos que limitarlos a la información disponible. Desafortunadamente no pudieron incluirse algunos otros indicadores importantes como recursos energéticos y minerales, por las razones antes mencionadas.

Sin embargo, con los datos recopilados y para fines exclusivos de esta investigación se considero que mediante la fórmula presentada a continuación se podría obtener un número que reflejará de manera general la situación que en materia de infraestructura natural presentan los países y estados de la República Mexicana partes del PPP.

La formula para calcular el índice de Infraestructura natural, es la siguiente:

$$IN= \frac{3(BYS)+2(TC)+P}{S}$$

La construcción de la formula anterior obedece a las siguientes razones: Limitados por la falta de datos, contábamos con los porcentajes (%) de bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto al total del territorio de cada uno de los estados y países dentro del PPP.

Tomando en consideración que la zona es rica en biodiversidad animal y vegetal, sabíamos que la mayor parte de ésta riqueza se encuentra concentrada en los bosques y selvas de la región. Se determino que el indicador BYS podría representar el rubro mencionado y que al momento de elaborar la formula debíamos otorgarle mayor jerarquía con relación a los demás índices, por lo tanto se decidió multiplicar la cantidad de bosques y selvas existentes por tres.

Después se otorgó el siguiente lugar a la tierra cultivable y este sería multiplicada dos veces, para indicar un grado menor de importancia contra los bosques y selvas.

Finalmente, se decidió que la tierra de pastizal tenía un grado menor de importancia en relación a la tierra cultivable y dos con respecto a los bosques y selvas, motivo por el cual se conservó la cantidad correspondiente al porcentaje inicial para el indicador P.

De esta manera, contábamos con 3 indicadores que tendrían que ser sumados entre sí y posteriormente divididos entre la superficie territorial de cada uno de los estados y países de la región.

Una vez que se procede al desarrollo de la fórmula, se obtiene una cifra que se considera como nuestro índice de infraestructura natural **IN**. A la hora de formular los escenarios y manipular las cifras de manera tal que reflejen el estado de las cosas en nuestras proyecciones a 30 años, el índice mencionado puede indicarnos mucho acerca del impacto directo que se tendrá en el medio natural y de las repercusiones que se originen de la construcción de las grandes obras de infraestructura, la aplicación de procesos productivos y el uso razonable o no en los rubros contemplados.

Ahora veamos la forma de realizar los cálculos y la presentación de los datos base para la elaboración de nuestro escenario 2002 del cual se parte para efectuar las proyecciones de los años 2012, 2022 y 2032.

### *Escenario 2002*

Cuadro 1. Sur- sureste de México (1998-2002) Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural y obtener el índice IN.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
S	33,394.37	64,824.37	72,681.87	94,290.00	74,646.25	25,536.87	56,966.87	39,287.50	43,216.25
BYS	44.28%	73.91%	27.48%	75.98%	63.64%	16.19%	83.44%	77.94%	89.92%
TC	38.65%	16.02%	43.23%	14.22%	15.8%	25.82%	1.1%	11.94%	0.05%
P	10.2%	8.73%	26.81%	8.27%	16.93%	30.62%	6.83%	5.28%	0.72%

Cuadro 2. Centroamérica (1998- 2002). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural el índice IN.

IND	GT	B	SV	H	Ni	CR	PA
S	108,890 00	22,965 00	21,041 00	112,090 00	129,494 00	51,100 00	78,200 00
BYS	54%	92%	5%	54%	27%	31%	44%
TC	12%	2%	27%	15%	9%	6%	7%
P	24%	2%	29%	14%	46%	46%	20%

Cuadro 3 Sur- sureste de México. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie estatal.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
BYS	14,787 02	47,911 69	59,918 91	71,641 54	47,504 87	4,134 41	47,533 15	30,620 67	38,860 05
TC	12,906 92	10,384 86	62,840 74	13,408 03	15,794 10	6,593 61	626 63	4,690 92	21 60
P	3,406 22	5,659 16	19,486 00	7,797 78	12,637 61	7,819 38	3,890 83	2,047 38	311 15

Cuadro 4 Centroamérica. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie del territorio nacional.

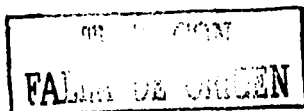
IND	GT	B	SV	H	Ni	CR	PA
BYS	58,800 60	21,127 80	1,052 05	60,528 60	34,963 38	15,841 00	34,408 00
TC	13,066 80	459 30	5,681 07	16,813 50	11,654 46	3,066 00	5,474 00
P	26,133 60	459 30	6,101 89	15,692 60	59,567 24	23,506 00	15,640 00

Cuadro 5 Sur- sureste de México. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la fórmula planteada para obtener el índice IN

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
3(BYS)	44,361 06	143,735 07	59,918 91	214 924 62	142,514 61	12,403 23	142,599 45	91,862 01	116,580 15
2(TC)	25,813 84	20,769 72	62,840 74	26,816 06	23,588 20	13,187 22	1,253 26	9,381 84	43 2
P	3,406 22	5,659 16	19,486 00	7,797 78	12,637 61	7,819 38	3,890 83	2,074 38	311 15
TOTAL	73,581 12	170,163 95	142,245 65	249,538 46	178,740 42	33,409 83	147,743 54	103,318 23	116,934 50

Cuadro 6 Centroamérica. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la fórmula planteada para obtener el índice IN

IND	GT	B	SV	H	Ni	CR	PA
3(BYS)	176,401 80	63,383 40	3,156 15	181,585 80	104,890 14	47,523 00	103,224 00
2(TC)	26,133 60	918 60	11,362 14	33,627 00	23,308 92	6,132 00	10,948 00
P	23,133 60	459 30	6,101 89	15,692 60	59,567 24	23,506 00	15,640 00
TOTAL	228,669 00	64,761 30	20,620 18	230,905 40	187,766 30	77,161 00	129,812 00



Cuadro 7. Sur- sureste de México. Desarrollo de la formula para obtener el índice de IN.

\*  $3(BYS)+2(TC)+P$

\*\*  $\frac{3(BYS) + 2(TC) + P}{S} = IN$

	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
*	73,581.12	170,163.95	142,245.65	249,538.46	178,740.42	33,409.83	147,743.54	103,318.23	116,934.50
**	2.20	2.62	1.95	2.74	2.39	1.30	2.59	2.62	2.70

Cuadro 8. Centroamérica. Desarrollo de la fórmula para obtener el índice de IN.

	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
*	228,699.00	64,761.30	20,820.18	230,905.40	187,768.30	77,161.00	128,245.84
**	2.1	2.82	0.98	2.06	1.45	1.51	1.03

Después de haber obtenido el Índice IN, se establece un rango que será utilizado en el momento de ubicar nuestros diferentes resultados en la gráfica de la proyección de escenarios.

### Rango 0.98 - 2.82.

Como se puede observar, este rango contiene los valores que serán graficados para construir el escenario 2002. Posteriormente, tomando como base dichos valores, se hace la proyección para los años 2012, 2022, 2032. Los datos iniciales son modificados tomando en consideración el entorno actual y la manera en que pueden cambiar las cosas (visión a futuro) en los periodos de tiempo mencionados. En éste caso la proyección se hizo a 30 años, dejando un lapso de tiempo de 10 años entre cada escenario.

Una vez modificados los datos, se procede al desarrollo de la formula planteada para obtener el IN de cada uno de los escenarios posibles.



A continuación presentamos los cálculos hechos para cada uno de los escenarios posibles.

### Escenario 2012

Cuadro 1. Sur- sureste de México (2012). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural y obtener el índice IN.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
S	33,394.37	64,824.37	72,881.87	94,290.00	74,646.25	25,536.87	56,966.87	39,287.50	43,216.25
BYS	30.28%	60.91%	20.48%	60.98%	50.64%	14.19%	75.44%	67.94%	80.92%
TC	35.65%	14.02%	40.23%	10.22%	15.80%	22.82%	0.05%	9.94%	0.02%
P	7.2%	6.73%	22.81%	6.27%	13.93%	28.62%	4.83%	3.28%	0.62%

Cuadro 2. Centroamérica (2012). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural el índice IN

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
S	108,890.00	22,965.00	21,041.00	112,090.00	129,494.00	51,100.00	78,200.00
BYS	40.00%	80.00%	3.00%	44.00%	18.00%	25.00%	35.00%
TC	10.00%	1.00%	25.00%	13.00%	7.00%	5.00%	5.00%
P	18.00%	1.00%	23.00%	11.00%	45.00%	38.00%	15.00%

Cuadro 3. Sur- sureste de México. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie estatal.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
BYS	10,111.81	39,484.52	14,885.24	57,498.04	37,800.86	3,623.68	42,975.80	26,691.92	34,970.58
TC	11,905.09	9,088.37	29,239.91	9,836.43	11,794.10	5,827.51	284.34	3,905.17	8.64
P	2,404.39	4,362.68	16,578.73	5,911.98	10,398.22	7,308.65	2,751.49	1,288.63	267.94

Cuadro 4. Centroamérica. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie del territorio nacional

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
BYS	43,556.00	18,372.00	631.23	49,319.60	23,308.92	12,775.00	27,370.00
TC	10,889.00	229.65	5,260.25	14,571.70	9,064.58	2,555.00	3,910.00
P	19,600.20	229.05	4,839.43	12,329.90	58,272.30	19,418.00	11,730.00

Cuadro 5. Sur- sureste de México. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la formula planteada para obtener el indice IN.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
3(BYS)	30,335.43	118,453.56	44,655.72	172,494.12	113,402.58	10,871.04	128,927.40	80,075.76	104,911.74
2(TC)	23,810.18	18,178.74	58,479.82	19,273.82	23,588.20	11,655.02	568.68	7,810.34	17.28
P	2,404.39	4,362.68	16,578.73	5,911.98	398.22	7,308.65	2,751.49	1,288.63	287.94
TOTAL	56,550.00	140,992.98	119,714.27	197,679.92	147,389.00	29,834.71	132,247.57	89,174.73	105,196.96

Cuadro 6. Centroamérica. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la formula planteada para obtener el indice IN

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
3(BYS)	130,668.00	55,116.00	1,893.69	147,958.80	69,926.76	38,325.00	82,110.00
2(TC)	21,778.00	459.30	10,520.50	29,143.40	18,129.16	5,110.00	7,820.00
P	19,800.20	229.05	4,839.43	12,329.90	58,272.30	19,418.00	11,730.00
TOTAL	172,046.20	55,804.35	17,253.62	189,432.10	146,328.22	62,853.00	101,660.00

Cuadro 7. Sur- sureste de México. Desarrollo de la formula para obtener el indice de IN.

\*  $3(BYS)+2(TC)+P$

\*\*  $3(BYS) + 2(TC) + P = IN$

S

	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
*	56,550.00	140,992.98	119,714.27	197,679.92	147,389.00	29,834.71	132,247.57	89,174.73	105,196.96
**	1.69	2.17	1.64	2.09	1.97	1.16	2.32	2.26	2.43

Cuadro 8. Centroamérica. Desarrollo de la fórmula para obtener el indice de IN.

	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
*	172,046.20	55,804.35	17,253.62	189,432.10	146,328.22	62,853.00	101,660.00
**	1.58	2.42	0.82	1.69	1.13	1.23	1.03

Rango 0.82- 2.43.

## Escenario 2022

Cuadro 1. Sur- sureste de México (2022). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural y obtener el índice IN.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
S	33,394.37	64,824.37	72,681.87	94,290.00	74,646.25	25,536.87	56,966.87	39,287.50	43,216.25
BYS	25.28%	55.91%	15.19%	50.98%	45.64%	12.19%	65.44%	57.94%	70.92%
TC	36.65%	12.02%	41.23%	12.22%	14.8%	23.82%	1.1%	7.04%	1.05%
P	8.2%	8.73%	24.81%	7.27%	14.93%	29.62%	5.83%	4.28%	1.72%

Cuadro 2. Centroamérica (2022). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural el índice IN.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
S	108,890.00	22,965.00	21,041.00	112,090.00	129,494.00	51,100.00	78,200.00
BYS	30.00%	70.00%	3.00%	34.00%	15.00%	20.00%	30.00%
TC	11.00%	2.00%	24.00%	12.00%	8.00%	4.00%	6.00%
P	19.00%	2.00%	25.00%	12.00%	47.00%	39.00%	17.00%

Cuadro 3. Sur- sureste de México. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie estatal.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
BYS	8,442.09	36,243.30	11,040.37	48,069.04	34,068.54	3,112.94	37,279.11	22,763.17	30,648.96
TC	1,239.03	7,791.88	29,966.73	11,522.23	11,047.64	6,082.88	626.63	3,119.42	45.37
P	2,738.33	5,659.16	18,025.10	6,854.88	11,144.68	7,564.02	3,321.16	1,681.50	43.31

Cuadro 4. Centroamérica. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie del territorio nacional.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
BYS	32,667.00	16,075.50	631.23	38,110.60	19,424.10	10,220.00	23,460.00
TC	11,977.90	459.30	5,049.84	13,450.80	10,359.52	2,044.00	4,692.00
P	20,689.10	459.30	5,260.25	13,450.80	60,862.18	19,929.00	13,294.00

Cuadro 5. Sur- sureste de México. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la fórmula planteada para obtener el índice IN.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
3(BYS)	25,326.27	108,729.90	33,121.11	144,207.12	102,205.62	9,338.82	111,837.33	68,289.51	91,946.88
2(TC)	24,478.06	15,583.76	59,933.46	23,044.46	22,095.28	12,165.76	1,255.26	6,238.84	90.74
P	2,738.33	5,659.16	18,025.10	6,854.88	11,144.68	7,564.02	3,321.16	1,681.50	743.31
TOTAL	52,542.66	129,972.82	111,079.67	174,106	135,445.58	29,068.60	116,411.75	76,209.85	92,780.93

Cuadro 6. Centroamérica. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la fórmula planteada para obtener el índice IN.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
3(BYS)	98,001.00	48,226.50	1,839.69	114,331.80	58,272.30	30,660.00	70,380.00
2(TC)	23,955.80	918.60	10,099.68	26,901.60	20,719.04	4,088.00	9,384.00
P	20,689.10	459.30	5,260.25	13,450.80	60,862.18	19,929.00	13,294.00
TOTAL	142,645.90	49,604.40	17,253.62	154,684.20	139,853.52	54,677.00	93,058.00

Cuadro 7. Sur- sureste de México. Desarrollo de la fórmula para obtener el índice de IN.

\*  $3(BYS)+2(TC)+P$

\*\*  $3(BYS) + 2(TC) + P = IN$

S

	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
*	52,542.66	129,972.82	111,079.67	174,106.46	135,445.58	29,068.60	116,411.75	76,209.85	92,780.93
**	1.57	2.00	1.52	1.84	1.81	1.13	2.04	1.93	2.14

Cuadro 8. Centroamérica. Desarrollo de la fórmula para obtener el índice de IN.

	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
*	98,001.00	48,226.50	1,893.69	114,331.80	58,272.30	30,660.00	70,380.00
**	1.31	2.16	0.82	1.38	1.08	1.07	1.19

Rango 0.82 - 2.16

### Escenario 2032

Cuadro 1. Sur- sureste de México (2032). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural y obtener el índice IN.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
S	33,394.37	64,824.37	72,681.87	94,290.00	74,646.25	25,536.87	56,966.87	39,287.50	43,216.25
BYS	20.28%	50.91%	10.19%	40.98%	30.64%	10.10%	50.44%	47.94%	60.92%
TC	36.65%	13.02%	42.23%	12.22%	14.8%	23.82%	2.1%	9.9%	2.05%
P	10.2%	10.73%	27.81%	9.27%	16.93%	37.62%	7.83%	6.28%	2.72%

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 2. Centroamérica (2032). Superficie territorial y porcentajes para cada uno de los indicadores seleccionados para medir la variable infraestructura natural el índice IN.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
S	108,890.00	22,965.00	21,041.00	112,090.00	129,494.00	51,100.00	78,200.00
BYS	20.00%	60.00%	2.00%	25.00%	10.00%	10.00%	15.00%
TC	11.00%	3.00%	25.00%	12.00%	8.00%	5.00%	6.00%
P	22.00%	3.00%	28.00%	14.00%	48.00%	42.00%	21.00%

Cuadro 3. Sur- sureste de México. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie estatal.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
BYS	6,772.37	33,002.08	7,406.28	38,640.04	22,871.61	2,602.20	28,734.08	18,834.42	26,327.33
TC	11,905.09	8,440.13	30,693.55	11,522.23	11,047.64	6,082.88	1,196.30	3,905.17	885.93
P	3,406.22	6,975.10	20,212.82	8,740.68	12,637.61	9,606.97	4,460.50	2,467.25	1,175.48

Cuadro 4. Centroamérica. Cálculo del porcentaje correspondiente a bosques y selvas (BYS), tierra cultivable (TC) y pastizal (P) con respecto a la superficie del territorio nacional.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
BYS	21,778.00	13,779.00	420.82	28,022.50	12,949.40	5,110.00	11,730.00
TC	11,977.90	688.95	5,260.25	13,450.80	10,359.52	2,555.00	4,692.00
P	23,955.80	688.95	5,891.48	15,692.60	62,157.12	21,462.00	16,422.00

Cuadro 5. Sur- sureste de México. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la fórmula planteada para obtener el índice IN

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
3(BYS)	20,317.11	99,006.24	22,218.84	115,920.12	68,614.83	7,806.60	86,202.24	56,503.26	78,981.99
2(TC)	23,810.18	16,880.26	61,387.10	23,044.46	22,095.28	12,165.76	2,392.60	7,810.34	1,771.86
P	3,406.22	6,975.10	20,2212.82	8,740.68	12,637.61	9,606.97	4,460.50	2,467.25	1,175.48
TOTAL	47,533.51	122,861.60	103,818.76	147,705.26	103,347.72	29,579.33	93,055.34	66,780.85	8,929.33

Cuadro 6. Centroamérica. Multiplicación de indicadores, y suma de los totales conforme al desarrollo de la fórmula planteada para obtener el índice IN

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
3(BYS)	65,334.00	41,337.00	1,262.46	84,067.50	38,848.20	15,330.00	35,190.00
2(TC)	23,955.80	1,377.40	10,520.50	26,901.60	20,709.04	5,110.00	9,384.00
P	23,955.80	688.95	5,891.48	15,692.60	62,152.12	21,462.00	16,422.00
TOTAL	113,245.60	43,403.85	17,674.44	126,661.70	121,724.36	41,842.00	60,996.00

Cuadro 7. Sur- sureste de México. Desarrollo de la fórmula para obtener el índice de IN.

\*  $3(BYS)+2(TC)+P$

\*\*  $\frac{3(BYS) + 2(TC) + P}{S} = IN$

S

	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
*	47,533.51	122,861.60	103,818.76	147,705.26	103,347.72	29,579.33	93,055.34	66,780.85	8,929.33
**	1.41	1.84	1.42	1.56	1.38	1.15	1.63	1.69	1.89

Cuadro 8. Centroamérica. Desarrollo de la fórmula para obtener el índice de IN.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
*	113,245.60	43,403.85	17,674.44	126,661.70	121,724.36	41,842.00	60,996.00
**	1.04	1.89	0.84	1.13	0.94	0.81	0.78

Rango 0.78-1.89

### *Infraestructura Material*

Se considera infraestructura material al conjunto formado por instalaciones, construcciones e infraestructura económica consideradas como esenciales en la creación de una economía moderna (teléfonos, estaciones de radio Am. y Fm, transmisoras de televisión, carreteras, puertos, aeropuertos). La base física sobre la que se asienta la economía de un país.

Para medir esta variable se tomaron los siguientes indicadores:

- T = Teléfonos (líneas telefónicas por cada 100 habitantes).
- R = Estaciones de radio Am y Fm (número de estaciones).
- TV = Transmisoras de televisión (número de estaciones).
- C = Carreteras (miles de km. ).
- P = Puertos (número de puertos).
- A = Aeropuertos (número de aeropuertos).

El Índice de Infraestructura material fue construido a través de la suma de los indicadores antes mencionados.

**IM= T+R+TV+C+P+A**

En este caso, se decidió que para construir el índice sólo era necesario sumar todos los indicadores; es importante señalar que en el caso de Panamá no se tomó como parte de su infraestructura material el Canal, por considerar que de hacerlo, el país mencionado superaría con mucho a los demás participantes dentro del Plan. Esto no quiere decir que hemos dejado de lado la importancia que el Canal tiene dentro de Panamá y de la región, sólo se trató de uniformar la forma de medir esta variable en igualdad de condiciones. Por otra parte, se debe mencionar que se determinó que cada indicador elegido para medir la infraestructura material tendría un valor equiparable entre los países centroamericanos y los estados de la parte sur-sureste de México. Lo anterior porque consideramos que entre estos, guardan cierta similitud en su extensión territorial y condiciones generales que nos permitirían compararlos entre sí, sin imponer algún tipo de desventaja entre ellos.

Cuadro 1. Sur- sureste de México (1998-2002). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Cálculo del índice de infraestructura material para el año 2002.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
T	0.08	0.072	0.072	0.04	0.036	0.056	0.07	0.098	0.123
R	0.38	0.44	1.03	0.69	0.51	0.27	0.16	0.33	0.22
TV	0.08	0.22	0.25	0.75	0.37	0.13	0.11	0.12	0.17
C	2.48	2.07	2.20	1.70	2.76	3.46	0.83	3.08	1.18
P	0	0.02	0.03	0.03	0.01	0.01	0.07	0.11	0.07
A	0.02	0.02	0.05	0.05	0.06	0.01	0.02	0.02	0.04
IM	3.04	2.84	3.63	3.26	3.74	3.93	1.26	3.75	1.80

Nota: Las cifras reales fueron divididas entre 100, para homogeneizar el manejo de los números al momento de hacer la interacción entre las dos variables principales.

Cuadro 2. Centroamérica (1998-2002). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Cálculo del índice de infraestructura material para el año 2002.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
T	0.023	0.14	0.032	0.021	0.017	0.111	0.102
R	1.33	0.13	0.91	2.94	0.95	0.93	1.24
TV	0.06	0.02	0.05	0.11	0.03	0.06	0.09
C	0.13	0.03	0.1	0.15	0.16	0.37	0.11
P	0.05	0.06	0.05	0.05	0.07	0.06	0.05
A	0.02	0.03	0.01	0.08	0.1	0.11	0.1
IM	1.61	0.41	1.15	3.35	1.32	1.64	1.69

### Rango 0.41- 3.93.

Cuadro 1. Sur- sureste de México (2012). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Calculo del índice de infraestructura material para el año 2012.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
T	0.4	0.36	0.36	0.2	0.18	0.28	0.35	0.49	0.615
R	0.58	0.64	1.23	0.89	0.71	0.47	0.36	0.53	0.44
TV	0.1	0.24	0.27	0.77	0.39	0.15	0.13	0.14	0.19
C	3.0	2.08	2.21	1.71	2.77	3.97	0.86	3.09	1.2
P	0	0.03	0.04	0.04	0.02	0.02	0.08	0.11	0.07
A	0.04	0.03	0.08	0.07	0.07	0.02	0.03	0.03	0.04
IM	4.12	3.38	4.19	3.68	4.14	4.91	1.81	4.39	2.55

Cuadro 2. Centroamérica (2012). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Calculo del índice de infraestructura material para el año 2012.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
T	0.115	0.7	0.16	0.105	0.085	0.555	0.51
R	1.53	0.33	1.11	3.14	1.15	1.13	1.44
TV	0.08	0.04	0.07	0.13	0.05	0.08	0.11
C	0.23	0.09	0.20	0.25	0.32	0.57	0.20
P	0.1	0.12	0.1	0.1	0.1	0.12	0.1
A	0.04	0.06	0.03	0.09	0.11	0.12	0.11
IM	2.09	1.34	1.67	3.81	1.81	2.57	2.47

### Rango 1.34 – 4.91.

Cuadro 1. Sur- sureste de México (2022). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Calculo del índice de infraestructura material para el año 2022.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
T	0.8	0.72	0.72	0.4	0.36	0.56	0.7	0.98	1.23
R	0.78	0.84	1.43	1.09	0.91	0.67	0.56	0.73	0.64
TV	0.12	0.26	0.29	0.79	0.41	0.17	0.15	0.16	0.21
C	3.02	2.09	2.22	1.72	2.78	3.98	0.89	3.1	1.21
P	0	0.03	0.04	0.04	0.02	0.02	0.08	0.11	0.07
A	0.04	0.03	0.08	0.07	0.07	0.03	0.03	0.03	0.04
IM	4.78	3.97	4.78	4.11	4.55	5.43	2.41	5.11	3.40

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Cuadro 2. Centroamérica (2022). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Cálculo del índice de infraestructura material para el año 2022.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
T	0.23	1.4	0.32	0.21	0.17	0.11	1.07
R	1.73	0.53	1.31	3.34	1.35	1.33	1.64
TV	0.1	0.06	0.09	0.15	0.07	0.1	0.13
C	0.33	0.15	0.30	0.35	0.48	0.77	0.29
P	0.1	0.12	0.1	0.1	0.11	0.12	0.1
A	0.05	0.07	0.05	0.09	0.11	0.12	0.11
IM	2.54	2.33	2.17	4.24	2.29	3.55	3.34

Rango 2.17 – 5.43.

Cuadro 1. Sur- sureste de México (2032). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Cálculo del índice de infraestructura material para el año 2032.

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAMP	YUC	QROO
T	1.8	1.44	1.44	0.8	0.72	1.12	1.4	1.96	2.46
R	0.98	1.04	1.63	1.29	1.11	0.87	0.76	0.93	0.84
TV	0.15	0.29	0.32	0.82	0.44	0.21	0.18	0.19	0.24
C	3.03	2.1	2.23	1.73	2.79	3.99	0.91	3.11	1.22
P	0	0.03	0.05	0.04	0.02	0.02	0.08	0.11	0.07
A	0.05	0.04	0.08	0.07	0.07	0.03	0.04	0.04	0.05
IM	5.81	4.94	5.75	4.75	5.15	6.24	3.37	6.34	4.88

Cuadro 2. Centroamérica (2032). Cifras registradas de cada uno de los indicadores utilizados para obtener el índice de infraestructura material. Cálculo del índice de infraestructura material para el año 2032.

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
T	0.46	2.8	0.64	0.42	0.34	2.22	2.04
R	1.93	0.73	1.51	3.54	1.55	1.53	1.84
TV	0.13	0.09	0.12	0.18	0.1	0.13	0.16
C	0.43	0.21	0.40	0.45	0.54	0.97	0.38
P	0.1	0.12	0.1	0.1	0.12	0.12	0.1
A	0.07	0.08	0.07	0.1	0.12	0.13	0.11
IM	3.12	4.03	2.84	4.79	2.77	5.10	4.63

Rango 2.77- 6.34.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.3.3.- Variable secundaria.

#### *Índice de desarrollo humano*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica año con año el Informe sobre Desarrollo Humano. En cada nuevo informe anual, el PNUD se ha preocupado por explorar y reflexionar sobre el devenir de diversos fenómenos relevantes que influyen en el bienestar y la calidad de vida de la población. Asimismo, ha introducido nuevos conceptos, promovido debates y formulado propuestas que apuntan hacia un nuevo paradigma de desarrollo, al tiempo que ha propiciado un mayor interés por la evaluación de los esfuerzos realizados en materia de desarrollo humano. De hecho, desde su lanzamiento, la propuesta conceptual y metodológica del llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido enriquecida en cada publicación anual y en el curso de la década fueron incorporados otros índices, como son el de Desarrollo relativo al Género (IDG), el Índice de Potenciación de Género (IPG) y el Índice de Pobreza Humana (IPH).

El IDH es un valioso instrumento de comparación entre distintos países y dentro de un mismo país. Sin embargo, conviene reconocer que el IDH no puede reflejar en toda su magnitud la complejidad del concepto de desarrollo humano. Por esta razón, la información proporcionada por el IDH y otros índices semejantes propuestos por el PNUD suelen complementarse mediante el análisis de otras muchas dimensiones relevantes del desarrollo humano. De cualquier forma, este tipo de aproximaciones presenta una visión poderosa de las condiciones básicas en que viven las personas e incluso pueden contribuir a orientar las políticas públicas hacia objetivos concretos, generar debate e informar a la opinión pública sobre las diversas cuestiones vinculadas con el desarrollo social. De hecho, una de las principales ventajas del índice de desarrollo humano es la posibilidad de establecer una jerarquía casi visual sobre quien está mejor y quien peor.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Vid. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en <http://www.undp.org>.

Es importante mencionar que el Índice de Desarrollo Humano no incluye indicadores correspondientes al sector salud, y creo que sería muy importante que esto sea considerado ya que dentro del bienestar social la salud constituye. Al incluir los logros en los tres campos indicados, el IDH ha logrado abrir el abanico de indicadores que pueden utilizarse en la medición del desarrollo, al tiempo que ha buscado medir el progreso socioeconómico de casi todos los países del mundo a través de unos cuantos indicadores suficientemente homogéneos y relativamente universales. En este sentido, puede decirse que la propia construcción del IDH prescribe el diseño e instrumentación de políticas públicas para combinar los esfuerzos económicos dirigidos a incrementar los ingresos de las personas (y una distribución más equitativa de los mismos) con aquellos orientados a abatir los rezagos en materia de educación y salud.

Índice de Desarrollo Humano sur-sureste de México (2002).

IND	PUE	GRO	VER	OAX	CHIS	TAB	CAM	YUC	QROO
EV	74.1	73.3	74.0	72.5	72.4	75.0	74.7	74.3	75.7
ALF	85.4	78.4	85.1	78.5	77.1	90.3	88.2	87.7	92.5
IMAT	60.7	63.3	63.3	63.3	57	63.5	64.5	63.9	59.4
PIB	5976	4112	4535	3489	3302	4960	13153	6342	12039
IEV	0.818	0.804	0.816	0.792	0.79	0.833	0.828	0.822	0.844
IALF	0.854	0.784	0.851	0.785	0.771	0.903	0.882	0.877	0.925
IMAT	0.607	0.633	0.633	0.633	0.57	0.635	0.645	0.639	0.594
IESC	0.772	0.734	0.779	0.734	0.704	0.813	0.803	0.798	0.815
IPIB	0.683	0.62	0.637	0.593	0.584	0.652	0.814	0.693	0.8
IS/IDH	0.758	0.719	0.744	0.706	0.693	0.766	0.815	0.771	0.82

Índice de Desarrollo Humano Centroamérica (2002)

IND	GT	B	SV	H	NI	CR	PA
EV	64.8	74	69.7	65.7	68.4	76.4	74
ALF	88.6	93.2	78.7	74.6	86.5	95.6	91.9
IMAT	49	73	63	61	63	67	74
PIB	3,821	5,606	4,497	2,453	2,366	8,65	6
IEV	0.66	0.82	0.75	0.68	0.72	0.86	0.82
IALF	*	*	*	*	*	*	*
IMAT	*	*	*	*	*	*	*
IESC	0.62	0.86	0.74	0.7	0.65	0.86	0.86
IPIB	0.61	0.67	0.64	0.53	0.53	0.74	0.68
IS/IDH	0.631	0.784	0.706	0.638	0.635	0.82	0.787

Fuente: PNUD

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Índice de Desarrollo Humano, es un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina: (i) la longevidad (media mediante la esperanza de vida al nacer); (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos y (iii), el nivel de vida, mediante el PIB per capita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares).

EV = Esperanza de vida al nacer (años).

ALF = Tasa de alfabetización de adultos 15 años de edad y mayores (porcentaje).

MAT = Tasa bruta combinada de matriculación (porcentaje).

PIB = Producto Interno Bruto (PPA dólares EE.UU).

IEV = Índice de esperanza de vida.

IALF = Índice de alfabetización.

IMAT = Índice de matriculación.

IESC = Índice de escolaridad.

IPIB = Índice de Producto Interno Bruto.

IDH = Índice de Desarrollo Humano.

### **3. 4. - Escenarios posibles.**

#### ***Escenario 2002 "El paraíso terrenal y la urbanización lejana".***

El escenario 2002 constituye el punto de partida para la formulación de las proyecciones a futuro que se hicieron a treinta años y que componen los escenarios 2012, 2022 y 2032.

El primer escenario expresa el análisis de las cifras obtenidas a través del desarrollo de las formulas planteadas para la obtención de los índices de infraestructura natural IN e infraestructura material IM. Así como la interpretación de los datos mencionados.

Como podrá observarse los cuadros presentados en el apartado anterior corresponden a la información recolectada a través de cifras representativas de

cada uno de los indicadores que componen los índices. Además de los cálculos hechos en el desarrollo de la formulas.

Por otra parte, las gráficas tienen el objetivo de ilustrar la interacción entre las dos variables principales, para cada uno de los países y estados parte del Plan Puebla-Panamá a través de coordenadas representadas por puntos. Una de las aportaciones significativas de estas graficas es la de proporcionar al lector la imagen que expresa la forma en que los índices se van modificando a lo largo de los años y la movilidad que las variables tienen de acuerdo a las transformaciones que el PPP origina durante el periodo de tiempo que abarcan los escenarios proyectados que van del año 2002 al año 2032.

A continuación los puntos característicos del escenario 2002:

- Para iniciar diremos que la magnitud del territorio centroamericano representa un 2% de la superficie total de América Latina. Claro sin sumar la parte correspondiente a México. Sin embargo este 2% se convierte en algo nada despreciable si se observa la importancia estratégica como una zona rica en recursos naturales, entre los que encontramos fuentes de energía hidrológica, geotérmica, eólica, biodiversidad animal y vegetal, fuentes petroleras y de uranio no explotadas, y recursos humanos que pueden ofrecer mano de obra barata para las grandes trasnacionales.
- En el escenario 2002 se considera que la región cuenta con un numero considerable de infraestructura natural, compuesta en este caso por bosques y selvas ByS, tierra cultivable TC, y pastizal P. Los bosques y selvas se consideran representativos de la biodiversidad animal y vegetal de la región. Se debe destacar que dentro del área que comprende el Plan Puebla-Panamá se localizan 33 ecorregiones, más de veinte mil especies de plantas, trescientos cincuenta formas de paisajes y alberga de dos a cinco mil aves migratorias.
- En la actualidad dicha riqueza natural se encuentra en riesgo por factores entre los que podemos mencionar: altas tasas de crecimiento poblacional,

extrema pobreza, deuda social acumulada históricamente, insuficiente educación, conciencia pública sobre el patrimonio natural, lo estratégico de los servicios ambientales para el desarrollo, los escasos espacios de participación ciudadana y el carente acceso a recursos para la conservación.

- En general los indicadores correspondientes a infraestructura natural para la región del PPP son altos. Tienen un rango que va de 0.98 a 2.82 puntos. El Salvador obtuvo el índice más bajo. Esto obedece a la situación geográfica del país mencionado ya que se compone en gran medida de montañas, volcanes, valles, una línea costera pantanosa, rocosa y llana. Sin embargo, aunque en esta investigación no fueron consideradas las fuentes hidrológicas como parte de la infraestructura natural, es importante mencionar que El Salvador cuenta con más de trescientos ríos que constituyen una fuente importante de agua en la zona.
- Por otra parte, Belice registró el índice más alto. Podemos señalar que este país se caracteriza por manglares pantanosos, islas, puertos naturales, barreras de coral y arrecifes. Un punto que cabe destacar es que se cree que en sus costas existen importantes yacimientos de hidrocarburos.
- La mayoría de los estados de la parte sur-sureste de México obtuvo un índice alto que oscila 2.20 y 2.64, debido a que la mayoría contiene un importante porcentaje de bosques y selvas.
- Los porcentajes correspondientes a tierra cultivable TC son considerables solo para ciertos estados de la parte sur-sureste de México como Puebla, Veracruz que registran un 38.65% y 43.23% respectivamente. Pero de manera general los porcentajes son bajos en la región, entre los que podemos mencionar a Belice, El Salvador, con un 2% y el más bajo que es Quintana Roo con un 0.05%.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Los estados de la parte sur-sureste presentan una situación más favorable respecto al porcentaje de tierra cultivable que poseen en comparación con los países centroamericanos. Señalemos entre estos, los de Tabasco con un 25.82%, Guerrero 16.02%, Chiapas 15.8%, contra Panamá que registra un 7% y Costa Rica con un 6%. Sin embargo observemos que estos porcentajes son muy bajos de manera general. Esto denota el descuido o poca importancia que se da en la región al desarrollo del campo y la conservación de sus tierras.
- En lo referente a la tierra dedicada al Pastizal se registran porcentajes de 46% en Nicaragua y Costa Rica, 30.62% en Tabasco, 29% en El Salvador, 24% en Guatemala, 20% en Panamá, que figuran entre los mas altos. Por otra parte, Chiapas con un 16.93%, Puebla con 10.2%, Campeche 6.83%, Belice con un 2%, Quintana Roo 0.72%, entre otros, registran los porcentajes mas bajos. En general la parte centroamericana presenta un mayor porcentaje de tierras dedicadas al pastizal comparada con la parte sur-sureste de México.
- Concluyendo la parte referente a infraestructura natural para el año 2002, diremos que contamos con un territorio de riqueza natural importante y poco explotado. Maderas preciosas, vegetación y agua en abundancia, reservas naturales, paisajes, especies animales, recursos energéticos constituyen un atractivo potencial en la región.
- Ahora hablemos de la infraestructura material.

***Escenario 2012 "El Plan Puebla-Panamá, camino a la modernidad en detrimento de lo natural".***

- En materia de infraestructura natural el Plan prevé que para el año 2006 la tasa de agotamiento de los recursos naturales sea igual o menor a la prevaleciente en el año 2000. El objetivo específico es el de conservar los bosques mesófilos o de montaña que se encuentran en las partes más

elevadas de las sierras ya que constituyen el parteaguas entre cuencas hidrológicas y contribuyen a mantener su régimen hidráulico. Si consideramos que tan solo en nuestro país se sigue dando la tala de árboles de manera preocupante. Es previsible que el entorno natural sufra un impacto negativo que se verá reflejado en el decrecimiento de los índices de infraestructura natural registrados.

- El deterioro ambiental se ve ocasionado especialmente con la construcción de caminos y autopistas. Pero también consideramos la sobreexplotación de los bosques para la obtención de maderas preciosas y la elaboración de papel.
- Esto será especialmente visible en el tramo que conectará Belmopan, la capital beliceña, con el hondureño Puerto Cortés y que se adentrará en la biosfera maya una reserva de bosque natural en el norte de Guatemala.
- Es importante mencionar que en nuestros escenarios consideramos la construcción de dos a tres carreteras en un periodo de 10 años.
- Por otra parte, el Plan Puebla-Panamá también plantea la posibilidad de que el número de personas expuestas a altos niveles de contaminación sea igual o menor al prevaleciente en el año 2000. No obstante, observamos que el Plan tuvo hasta el año 2003 un desarrollo casi inexistente que aun en sus primeras manifestaciones no alcanzaban a llenar las expectativas generadas en un inicio. Por tal motivo se piensa que cuando no se han tomado acciones reales difícilmente pueden alcanzarse los objetivos planteados.
- En el escenario 2012 no se ven respetados los principios del desarrollo sustentable de la manera deseada. Ante la satisfacción de intereses personales y el desarrollo de la infraestructura material en la zona, se sigue dejando de lado el cuidado del medio ambiente.



- Para el año 2012 se registran problemas de contaminación en aire, agua y suelo, derivados de la implementación de los proyectos del Plan en zonas que eran ricas en bosques y selvas.
- Sin embargo podemos señalar que cabe la posibilidad de que el impacto ambiental no sea tan dramático como lo expresaron los grupos en contra del Plan; esto se hace posible por la presencia de diversas organizaciones ecologistas como las no gubernamentales, organismos internacionales, entre otros interesados en la conservación del patrimonio natural de la región.
- También el Plan prevé que la tasa de crecimiento de la actividad económica sea mayor que la tasa de crecimiento del agotamiento de recursos y la tasa de crecimiento de contaminación y los residuos peligrosos. Nosotros pensamos que la instalación de nuevas empresas tanto nacionales como transnacionales durante los primeros 10 años tendrá un impacto directo en los recursos acuíferos, energéticos, biodiversidad vegetal (explotación por parte de la industria farmacéutica) y demás fuentes naturales, motivo por el cual no apoyamos la idea de que se mantenga un equilibrio en las reservas naturales.
- Referente al incremento en las tasas de crecimiento de las actividades económicas, estamos de acuerdo, ya que existirá un aumento en la actividad productiva de la región en la construcción de carreteras , caminos, empresas, presas, habilitamiento de puertos, construcción de aeropuertos, instalación de telecomunicaciones, que generaran empleos.
- Los índices de infraestructura natural para el año 2012 presentan un rango de 0.82 a 2.43. Entre los países y estados que presentan los Índices más bajos encontramos a El Salvador con 0.82, Nicaragua con 1.13, Tabasco 1.16, Costa Rica con 1.23, entre otros. Por otra parte los índices más altos los obtuvieron Quintana Roo con 2.43, Belice con 2.42, y Campeche 2.32.

- Los índices de infraestructura material para el año 2012 presentan un rango que va de 1.34 a 4.91. Entre los países y estados que registran los valores más bajos encontramos a Veracruz con 1.34, El Salvador con 1.67, y Nicaragua con 1.81. Entre los valores más altos podemos ubicar a Tabasco con 4.91, Yucatán con 4.39, Veracruz con 4.19 y Chiapas con 4.14.
- Las repercusiones serán las siguientes: espacios naturales vírgenes serán ocupados por las grandes transnacionales; inevitablemente se derribarán árboles y se atravesarán cerros en la construcción de carreteras; los caudales de agua se convertirán en el depósito de residuos de fábricas; el aumento de la población en las zonas en que se ocupen laboralmente ocasionará la generación de basura que consecuentemente tendrá que ser colocada en tiraderos que hasta el año 2002 eran inexistentes. El aumento en la circulación de vehículos y las grandes chimeneas empresariales originarán contaminación del aire.

***Escenario 2022 "La zona del Plan Puebla-Panamá y su inserción a un mundo nuevo".***

- En este escenario observamos que sigue habiendo una disminución en los índices de infraestructura natural y aunque el Plan prevé una estabilidad del acervo nacional de los recursos naturales biológicos, terrestres y marítimos para el año 2025, nosotros seguimos afirmando que esta estabilidad llevará un poco más de tiempo.
- Para el año 2022 la cantidad de líneas telefónicas se duplica en comparación con la cantidad registrada en el año 2012.
- Las transmisoras de radio mantienen un crecimiento similar al del año 2012.
- Las transmisoras de televisión siguen creciendo de dos a tres por cada diez años.

- En la construcción de puertos no se da ningún cambio.
- La construcción de aeropuertos no sufre modificación alguna.
- En este escenario la zona del PPP comienza a presentar los beneficios de la implementación de los proyectos del Plan como son la interconexión vial que facilita el comercio local y permite el desarrollo en el exterior. Los flujos turísticos sufren un incremento ya que se cuenta con puertos y aeropuertos habilitados. Lo cual trae consigo un aumento en la entrada de divisas. La generación de nuevos empleos para las distintas ramas productivas que se desarrollan en la región.

***Escenario 2032 "El Plan Puebla-Panamá deja de lado el desarrollo sustentable".***

- Para el escenario 2032 el impacto en el medio natural se hace más marcado; desde nuestra perspectiva no se ha logrado un manejo sustentable de los recursos y el agotamiento de los recursos naturales ha sido de casi la mitad del patrimonio con el que se contaba en el año 2012.
- El Plan planteaba en sus inicios que se haría un fomento del manejo integral de la biodiversidad con base en nuevo marco jurídico, un esfuerzo importante de investigación y desarrollo, la participación activa de los pobladores de las zonas biológicamente ricas, y el rescate de su cultura y tradición en el cuidado y usufructo de su riqueza natural. Sin embargo, esto no fue posible debido a que desde un principio el Plan dejó fuera a las comunidades indígenas y habitantes de la región. Como en otras ocasiones, se dejó de lado el bienestar de los habitantes y su patrimonio por favorecer intereses de las elites dominantes. El Plan incluyente siempre fue inexistente.
- El país con menor índice de infraestructura natural es Panamá que registra 0.78. Cabe señalar que durante el año 2002, este país registraba un índice

de infraestructura natural de 1.63, lo que denota que sufrió una disminución de casi la mitad.

- Por otro lado, Belice se mantiene a la cabeza como el país con mayor índice de infraestructura material con 1.89, pero también ha tenido un decrecimiento de casi la mitad comparado con el registrado durante el año 2002.
- Entre los que se colocan en un punto intermedio, encontramos a Tabasco con 1.15, Chiapas con 1.38, Puebla con 1.41.
- En materia de infraestructura material, encontramos a Yucatán con un índice de 6.34, como es de esperarse el índice de infraestructura material presenta un importante incremento comparado con el registrado durante el año 2002 y este incremento es casi del doble.
- Los índices más bajos de infraestructura material los presentan Nicaragua con 2.77, El Salvador con 2.84, sin embargo debemos señalar que también han tenido un incremento importante comparados con las cifras registradas durante el año 2002 y que es igual al doble. En general podemos señalar que durante los últimos diez años de nuestra proyección no se da un cambio significativo en la construcción de puertos, aeropuertos. Es decir se mantienen los que ya están construidos y se da su habilitamiento. Las telecomunicaciones siguen aumentando pero ya no de manera tan rápida como en un principio. Las televisoras crecen de manera lenta y aparecen de dos a tres en los 10 últimos años.



### 3. 5 - Visión a largo plazo.

Si miramos hacia el futuro, diré que la visión a largo plazo del Plan Puebla-Panamá se traduce en la premisa de que este proyecto deberá de realizarse tarde o temprano, muy probablemente no veremos resultados concretos en un corto plazo, ni tampoco en el presente sexenio, a tocado en suerte al Presidente Vicente Fox iniciarlo, pero a pesar del fuerte empuje que este tuvo en un inicio, no se puede dejar de lado que acontecimientos como el del 11 de Septiembre trajeron consigo una desaceleración económica que ha impactado fuertemente a nivel mundial. Este punto es muy importante ya que siempre afirmamos que un plan tan ambicioso necesitaba de un fuerte financiamiento y si la situación económica internacional es precaria difícilmente puede obtenerse el capital suficiente para desarrollar un proyecto de tal magnitud.

Sin embargo, no podemos decir que el plan será dejado en el olvido, más aún tomando en consideración que abarca una zona que geográficamente y étnicamente tiene homogeneidad (característica que contribuye a su integración) y recordando que se encuentra dentro de la zona de seguridad de Estados Unidos son indicadores de que es algo que por destino deberá cumplirse. A pesar de que algunos comentarios u opiniones señalan que el Plan está a punto de morir, nosotros consideramos que su relanzamiento en últimas fechas (junio de 2003) nos da la pauta para pensar que más haya de su muerte podemos pensar en su renacimiento. Por otra parte cabe señalar que Estados Unidos ha sido desplazado económicamente por la Unión Europea, basta mencionar la paridad que ha alcanzado el euro contra el dólar en los últimos meses. Además, el mercado Asiático se refuerza cada vez más y sus economías se colocan en los primeros lugares. No es raro pensar en que Estados Unidos persiga formar el tercer gran bloque económico en el globo terráqueo. Pero existe otro factor importante que puede ir en contra de la concreción del plan y este es la serie de repercusiones económicas generadas del conflicto en Afganistán y la guerra contra Irak.

Sin embargo, el PPP pronto seguirá dando mucho de que hablar.

Ahora hablemos del análisis resultado de la evaluación del Plan Puebla-Panamá y sus repercusiones en la región; que aunque parte de ello ya se ha expresado en nuestros escenarios, es conveniente que puntalicemos a continuación:

1. El Plan Puebla-Panamá no está planteado a la ligera; es un plan basado en estudios hechos no solamente en México sino en instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. No se trata de un proyecto nuevo sino de la conjunción de proyectos anteriores ya mencionados a lo largo de esta investigación y que ven en el Plan Puebla-Panamá la oficialización de los mismos.
2. Después de nuestro análisis diremos que no se trata de un plan que tenga como fin principal elevar el nivel de vida de los habitantes y el desarrollo de la región. Detrás del Plan están los intereses estratégicos por parte de Estados Unidos y las élites de poder. Se trata de un plan que forma parte del Área de Libre Comercio de América (ALCA) que pretende desregular fronteras, eliminarlas e integrar un mercado común para América. Singular interés representan el petróleo en costas de Chiapas y el uranio en la misma área. Convenios de bioprospección no legales que pretenden aprovechar la mayor riqueza del sureste, que no sólo consiste en petróleo, electricidad y uranio, sino también en algo que no se acaba y es renovable: la biodiversidad. Cabe señalar que el sureste, en particular ciertas zonas de Chiapas, son de las áreas geográficas de más rica biodiversidad en el mundo, después de la Amazona.
3. La mayor fuente de riqueza de Estados Unidos está en la costa este, donde están las grandes petroleras, las automotrices, pero la zona económica de mayor dinamismo ya no está en Europa, ya no está en la costa este. Entonces E.U. tiene un enorme bloqueo físico que son las montañas Rocallosas y les resulta muy difícil sacar la producción por el

Pacífico y entonces necesita una salida alterna al Canal de Panamá y es el istmo de Tehuantepec.

4. Con la implementación del Plan las principales repercusiones serán de un impacto directo en el agotamiento progresivo de los recursos naturales. Proyectos de infraestructura material, instalación de empresas tanto nacionales como transnacionales; traerán consigo la contaminación del aire, el agua y el suelo. Por otra parte, será afectado el entorno natural y las raíces culturales de los habitantes de la región.
5. Además, recordemos que en materia migratoria se habla de que el Plan sería una forma de contener el flujo migratorio. Es importante señalar que el libre comercio contempla el libre tránsito de mercancías y servicios pero no de personas. Este freno del flujo migratorio implica planes de contrainsurgencia como los que se aplican en Chiapas y una militarización de la zona y aunque se niegue de manera oficial se ha aprobado el financiamiento de planes operativos militares del ejército de Estados Unidos en todo Centro América y Chiapas.
6. Otra de las repercusiones en la región es que se origine emigración de los indígenas a ciudades en donde se instalen las maquilas. La generación de empleo traerá consigo el desplazamiento de la gente de su tierra. Las maquilas serán las receptoras de mano de obra no calificada y por tanto barata.
7. Por otra parte el PPP puede provocar la desaparición simbólica de los pueblos indígenas. Esta muerte no se refiere a la muerte física pero sí a la eliminación de su presencia. Muchos indígenas han emigrado a la ciudad y ya no se reconocen como indígenas. Ya no están en los censos porque si les preguntan si son indígenas dicen que no. Hay un problema de identidad cultural y se registra como la desaparición del indígena como tal.



8. Sin embargo, no podemos seguir pensando que es preferible quedarse en el rezago que ha mantenido a los habitantes de la región entre la pobreza extrema, el analfabetismo, la falta de servicios de salud, educación y la posibilidad de una vida digna con tal de poner total resistencia al Plan. Así como habrá repercusiones negativas las habrá positivas, como la generación de empleo, la posibilidad de acceder a servicios de salud, educación, urbanización, desarrollo del mercado local y una proyección hacia el exterior. El PPP como todo, tiene su lado bueno y su lado malo; sólo esperamos que a pesar de las dificultades a enfrentar, del panorama presentado en los escenarios, se tome conciencia en el camino trayendo consigo la posibilidad de que lo impredecible y el cambio repentino nos den la agradable sorpresa de modificar el futuro y lograr el desarrollo sustentable, aunque hasta hoy todo parezca indicar que será dejado en el proceso.

Entre una de las tantas interrogantes planteadas en esta investigación surge una muy importante y esta se refiere al origen del Plan, mucho se ha hablado de que detrás del mismo está Estados Unidos, pero que hay acerca de los antecedentes o de la idea de donde emana el PPP.

Se puede decir al respecto, que entre las ideas utilizadas para la elaboración del Plan se tomaron en cuenta las propuestas del ex subsecretario de Hacienda Santiago Levy, las de Alberto Lenz -ex miembro del equipo de transición de Fox- y el apoyo de los órganos técnicos del BID y del Banco Mundial.

Se usaron diferentes insumos y uno de ellos fue el de Santiago Levy que plantea la necesidad de abrir ejes carreteros que conecten del Golfo de México al Pacífico, pasando por el Istmo de Tehuantepec, pero se aclara que no se hizo del documento de Levy el PPP como unos absurdamente asumen.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Cervantes, Jesusa, et. al., *Rechazo al Plan Puebla-Panamá* en Revista Proceso. Núm. 1284. 10-Junio-2001. p. 27

En relación a las declaraciones que expresan que el Plan es parte de las políticas del BID y la CEPAL en América el ex dirigente del PPP aseguraba que si existían coincidencias era porque en la realidad eran necesarias. "El BID (Banco Interamericano de Desarrollo" como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), son instituciones que igualmente buscan el desarrollo regional, pero quienes diseñan el desarrollo regional son los gobiernos de los Estados". Florencio Salazar Adame externaba que era necesario apoyarse en este tipo de instituciones porque son órganos técnicos que tienen recursos, experiencia, consultores, pero finalmente es el gobierno federal el encargado de definir las estrategias a seguir dentro del Plan.

Por otra parte, no sólo se menciona al BID y el BM como ingredientes o actores en la elaboración del Plan, el gobierno foxista sumo otro; el proyecto del ex secretario de Desarrollo Social y Senador del PRI Carlos Rojas, quien desde el gobierno de Zedillo prendió "juntar a los pobres" para abaratar los costos en la proporción de servicios básicos mediante el Programa de Desarrollo Social Integral Nuevo Milenio.<sup>61</sup>

Mi conclusión es que el Plan es un conjunto de ideas que no son nuevas, que tienen antecedentes y no sólo los planteados anteriormente sino que también se retoman proyectos anteriores como el Corredor Biológico Mesoamericano, y el proyecto turístico de la Ruta Maya. Sin duda existen fuertes intereses por parte de Estados Unidos y el apoyo financiero de los organismos internacionales es reflejo de ello. Uno de los hechos que apoya esta conclusión son las recientes negociaciones que están realizando entre Estados Unidos y los países Centroamericanos para llevar a cabo un tratado de libre comercio proyectado para ponerse en marcha para el año 2004.

Además del inicio de negociaciones, se anunciaron una serie de programas para mejorar la competencia de los países centroamericanos en una economía globalizada. Organismos multilaterales como la Organización de los Estados

---

<sup>61</sup> Idem.

Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo se comprometieron a ayudarlos en más de 50 proyectos colaterales.

Desde nuestro punto de vista el PPP entra dentro de esta serie de planes, por parte de los Estados Unidos, para unificar América en una zona de libre comercio y convertirse en el tercer gran bloque económico a nivel mundial.

Pero lo que es muy importante mencionar es que el PPP ha logrado unir este cúmulo de proyectos que se enriquecen con la idea de la planeación regional y estratégica con una visión a largo plazo, con fines futuristas; esto último si es algo innovador. Es un Plan que trata de adaptarse al contexto internacional prevaleciente, al fomento y consolidación de los procesos democráticos y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de los asuntos de interés general que atañen a todos.

Pero la realidad es que no basta con tener grandes planes, y sobre todo cuando la situación económica del país y de los vecinos centroamericanos es tan precaria que difícilmente pueden llevarse a cabo este tipo de proyectos.

A lo largo de mi trabajo he hablado de la riqueza natural que posee la región del Plan Puebla-Panamá, punto a favor del mismo; pero dentro de toda esta gama de recursos quizás el más importante sea "la gente".

Si se toma en consideración que los habitantes de esta zona poseen un carácter que los hace ser cálidos, hospitalarios y que su origen y cultura ofrecen la oportunidad de disfrutar de su folclor a través de bailables, comidas típicas, artesanías, vestimentas tradicionales, ornamentos; diremos que si se hiciera una verdadera promoción del potencial mencionado no serían necesarias grandes inversiones para lograr su desarrollo.

El mercado internacional en el ámbito turístico debe ser enfocado a países económicamente fuertes como Estados Unidos, Japón o el continente Europeo, este nicho de mercado puede ser dirigido especialmente a personas de la

tercera Edad que ya han capitalizado, que tienen la posibilidad de viajar y gozan de un poder adquisitivo alto..

La región del PPP posee atractivos naturales, pero también debe resaltarse la belleza y variedad de productos artesanales elaborados a mano y en vistosos colores, estos productos como pinturas al óleo, figuras de papel, tejidos y bordados, bolsas, entre otros, son vendidos en el extranjero a precios altos y forman parte del gusto y la preferencia de los visitantes.

Sin duda, el poner al alcance de los turistas todo este tipo de artículos podría convertirse en punto de atracción a nivel mundial, que sólo necesita de infraestructura económica en materia de transporte que nos permita llegar a estos lugares.

Recordemos que las Telecomunicaciones, Transportes y Turismo constituyen puntos esenciales en el desarrollo de una nación.

La construcción de carreteras, aeropuertos, puertos y habilitación de los ya existentes es un punto que no debe perderse de vista. Todo ello contribuirá al desarrollo y fortalecimiento del mercado local, lo que traerá como consecuencia la expansión de este mercado en el exterior.

No creemos necesaria la construcción de grandes hoteles, por el contrario sería conveniente hacer pequeñas casitas campestres que sean cómodas pero sin lujos. Podemos hablar de villas ecológicas en lugares que armonicen con su entorno, en donde los visitantes puedan comer frutas y verduras de hortalizas, leche fresca recién ordeñada; el agua podría calentarse a través de la energía solar y aprovechar este recurso natural a un bajo costo.

Alimentarse saludablemente, tener contacto con la naturaleza, visitar playas que no se encuentren contaminadas por los desechos de enormes hoteles, admirar los paisajes naturales, comprar artículos originales; todo lo anterior constituye un atractivo turístico que debe ser aprovechado pero sin alterar el equilibrio ambiental.

El potencial de la región sur-sureste es la gente y su entorno natural con toda la belleza cultural y étnica que puede ofrecer.

Pero para lograr un desarrollo sostenible, no sólo bastan las buenas intenciones o el discurso que habla maravillas de la región, lo realmente importante serán las acciones que se emprendan al respecto.

## CONCLUSIONES

- El Plan Puebla-Panamá es la expresión de un cambio de mentalidad en materia de planeación. Este proyecto contempla la Planeación Estratégica con una visión a largo plazo y conjunta una serie de políticas encaminadas al desarrollo sustentable de la región.
- No se debe perder de vista que las políticas neoliberales no han sido del todo exitosas, es más, podemos mencionar que la aplicación de las mismas a conducido a un aumento en el número de pobres y la concentración del capital en unas cuantas manos. Con esto no se afirma que las naciones deben cerrar sus mercados, resulta imposible mantenerse aislado en un mundo globalizado. Sin embargo, se puede decir, que cuando se carece de un nivel de competitividad fuerte, no se puede participar de manera efectiva en el comercio mundial, y más aún cuando no se cuenta con un nivel de vida digno para la población, esto se ve reflejado en problemas internos que limitan el desarrollo. El Plan Puebla-Panamá esta inserto en este marco de esfuerzos por lograr una integración regional que pueda traer consigo beneficios en el ámbito económico, educativo, político, social y el alcance de un desarrollo sustentable. Sin embargo, pensamos, que no debemos alejarnos de la realidad y tener muy en cuenta que experiencias anteriores como el TLCAN demuestran que no siempre los habitantes de la región son los más beneficiados, inclusive, podemos agregar que en la mayoría de los casos sufrimos grandes desventajas ante los que con su tecnología, grandes transnacionales y productos extranjeros desplazan a los productores nacionales; obtienen mano de obra barata y explotan los recursos naturales existentes. Pero, también debemos de reconocer que la inversión extranjera trae consigo la generación de empleos, el desarrollo de obras y proyectos de infraestructura, la cooperación tecnológica y la diversificación del mercado.
- El Plan se sitúa el marco de una serie de esfuerzos anteriores y otros actuales como la zona de libre comercio (ALCA). Todos ellos dirigidos a la conformación del un bloque económico regional

- Después de tantos comentarios y opiniones que hablan de intereses estratégicos en la región hemos llegado a la siguiente conclusión: la zona presenta sin lugar a dudas, una gran variedad de suelos, biodiversidad animal y vegetal, agua en abundancia, ríos importantes, extensión costera, bosques y selvas, yacimientos de hidrocarburos y minerales, además de albergar reservas naturales protegidas. Con gran variedad de climas, regiones fisiográficas, riqueza de especies, concentración pluvial. Al responder si Estados Unidos tiene intereses en esta zona, debemos decir que, esta región se encuentra dentro de su zona de seguridad, que es parte del territorio que dentro de algunos años conformará el tercer gran bloque económico a nivel mundial al unificar el continente americano en una zona libre comercio. Con relación a lo anterior, agregaremos que el PPP por destino habrá de realizarse. Y si Estados Unidos ha sido capaz de apoderarse de manera arbitraria y a través de la violencia de una de las reservas petroleras más importantes a nivel mundial en el territorio Iraquí, quien podría impedir que hiciera lo mismo con un territorio que desde tiempos pasados y que en la Doctrina Monroe expresa como suyo. Lo que puede ser positivo es que no tengamos que sufrir los horrores de una guerra para que cumpla sus fines. Después de todo, aunque en la actualidad no se haya apoyado la decisión de atacar a Irak, seguiremos siendo el vecino amable que calla y acepta bajo el yugo del país más poderoso, que ha demostrado creerse el dueño del mundo entero y nos ha dejado claro, que puede hacer y deshacer a su antojo, y ante esto, muy poco podrán hacer en contra todos los que no están de acuerdo con el Plan

- Infraestructura material y natural son parte indispensable para el desarrollo óptimo de la región. El cuidado del entorno y los recursos naturales, su uso y aprovechamiento de manera razonable en la aplicación de los procesos productivos. El uso de nuevas técnicas y avances tecnológicos que garanticen el buen uso de los recursos.

- La participación ciudadana es un punto de suma importancia que no deben de perder de vista los organizadores del Plan. Si no hay consenso. se implantará de manera autoritaria y no estaremos avanzando en la Reforma del Estado. Aunque mencionamos que aún cuando existan opiniones en contra el

PPP se realizará, también guardamos la esperanza de que por lo menos se tomen en consideración las opiniones de la sociedad y se lleve a cabo en forma pacífica, porque finalmente cuando existen desacuerdos, los más perjudicados son los que se enfrentan a la represión por parte del gobierno.

- La inversión puede ser enfocada a grandes obras de infraestructura como la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, presas, etc. Sin embargo, en materia de turismo consideramos que sería muy viable no invertir en grandes hoteles, sino mantener un ambiente acorde a la tipicidad de la región con pequeños cabañas que armonicen con el entorno natural; podemos hablar turismo ecológico, en la adecuación de lugares en donde se aproveche la energía solar para calentar el agua, iluminar habitaciones, cocinar. El aprovechamiento de la energía geotérmica a través de centros turísticos en donde se ofrezca terapia en aguas termales o sitios de descanso. El fomento del turismo de granja, de playa, arqueológico, de salud, religioso, etc.

- Lo más importante que tiene el Plan es la gente; el aprovechar la hospitalidad de sus habitantes, el patrimonio cultural que ofrece, variedad culinaria, artesanal, danzas típicas, vestimentas coloridas, adornos y pinturas, bolsas, collares, vasijas, sombreros, tejidos y bordados; todo lo anterior, constituye parte del atractivo turístico de la región, que de ser fomentado y explotado de manera inteligente puede llegar a constituir en el futuro una fuente de divisas importante en el desarrollo de la región.

- Las repercusiones en la región pueden ser buenas o malas. De ser positivas el Plan se desarrollará en un entorno de armonía que será generado a través del consenso en la toma de decisiones; al gozar de legitimidad el Plan será aceptado de manera pacífica y cumplirá con uno de sus objetivos al tomar en consideración la opinión de la gente; la región será dotada de la infraestructura material necesaria y esto permitirá el desarrollo de un mercado interno fuerte y su expansión hacia el exterior. Las vías de comunicación edificadas a través del PPP permitirán el desarrollo óptimo del turismo, al lograr la interconexión y el fácil acceso a la zona. La inversión extranjera traerá consigo un aumento en la oferta de empleo. El desarrollo de la región deberá



verse reflejado en el beneficio colectivo a través de servicios de salud, educativos, de vivienda, servicios públicos, lo que incrementará la calidad de vida de la población. El manejo sustentable de los recursos permitirá la satisfacción de las necesidades presentes, pero no perderá de vista su conservación para generaciones futuras. Pero de ser negativas, estaremos hablando de conflictos políticos por el desacuerdo y la implementación del PPP de forma ilegítima, puede ser que se dote a la zona de infraestructura material, pero que está implique la destrucción de grandes zonas de bosques y selvas y ahí se estará perdiendo de vista, la conservación de la infraestructura material. El mercado interno puede verse minimizado y excluido por no poder competir con productos extranjeros que desplacen a los nacionales. La oferta de empleo con bajos sueldos y pocas prestaciones no ayudará en mucho a los habitantes y se dará la explotación en la obtención de mano de obra barata para las grandes transnacionales. Puede ser que se deje de lado el apoyo a las comunidades y no se dote de los servicios públicos, de salud y educación necesarios, de ser así, la calidad de vida seguirá siendo casi inexistente en la región y seguiremos dentro de la marginación y el rezago.

- Nuestra conclusión final, al respecto, es que el Plan Puebla-Panamá es un tema muy extenso que difícilmente puede ser abarcado en un trabajo de investigación a nivel Licenciatura. Aun así diremos que hasta aquí finaliza nuestra misión. Dejamos la puerta abierta a futuras investigaciones diciendo que en los próximos 30 años el Plan Puebla-Panamá seguirá dando mucho de que hablar.

## BIBLIOGRAFÍA

Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público*, Ed. UNAM, México, 1995.

CECADE, CIDE, *Centroamérica crisis y política internacional*, Ed. Siglo XXI, México, 1985.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. Ed. BID, F.C.E., PNUD, México, 1991.

Editorial Televisa S.A. de C.V., *Almanaque mundial 1998*, Ed. Televisa, México, 1998.

Editorial Televisa S.A. de C.V., *Almanaque mundial 2000*, Ed. Televisa, México, 1998.

García Laguardia, Jorge Mario, et. al. , *Centroamérica, desafíos y perspectivas*, Ed. UNAM, México, 1984.

González Casanova, Pablo, *Globalidad, neoliberalismo y democracia*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1983.

Gorostiaga, Xavier, *El Sistema Mundial situación y alternativas*, Ed. UNAM, México, 1995.

Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Ed. F.C.E., México, 1971.

Klisberg, Bernardo, *El rediseño del Estado*, Ed. F.C.E., México, 1994.

Kuklinski, Antoni R., *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*. F.C.E., México, 1977.

Muñoz Ledo, Porfirio, et. al., *Comisión de estudios para la Reforma del Estado*, Ed. UNAM, México, 2000.

Ortega Ríos, José, *La planeación social en el desarrollo municipal del Estado de México (1988-1994)*, ENEP Acatlán. México, 1997.

Pérez Brignoli, Hector, *Breve Historia de Centroamérica*, Ed. Alianza Editorial Americana, México 1989.

Russell, Ackoff, *Planificación de la Empresa del Futuro*, Ed. Limusa, México, 2000.

Torres Rivas, Edelberto, et. al., *América Central hacia el 2000, desafíos y opciones*, Caracas, Venezuela, 1989.

Valencia Cano, Jorge, *Diccionario turístico, léxico de términos turísticos*, Ed. Dirección General de Estudios Tecnológicos, SEP. México 2003.

Van Der Heijden, Kees, *El arte de prevenir el futuro*. Ed. Panorama, México, 2000.

Varas, Juan Ignacio, *Economía del medio ambiente en América Latina*. Ed. Alfaomega, Bogota Colombia, 1999.

Presidencia de la República, *Plan Puebla-Panamá, informe de avances y perspectivas*, México, 2001.

## SITIOS WEB:

<http://www.word-torism/español>  
<http://www.ciepac.org>  
<http://www.banxico.org.mx>  
<http://www.conapo.gob.mx/m-en-cifras/principal.html>  
<http://www.nationalgeographic.com>  
<http://www.sectur.gob.mx>  
<http://www.gob.mx>  
<http://www.set.gob.mx>  
<http://www.inegi.gob.mx>  
<http://pue.inegi.gob.mx>  
<http://oax.inegi.gob.mx>  
<http://gro.inegi.gob.mx>  
<http://ver.inegi.gob.mx>  
<http://tab.inegi.gob.mx>  
<http://camp.inegi.gob.mx>  
<http://chis.inegi.gob.mx>  
<http://yuc.inegi.gob.mx>  
<http://qroo.inegi.gob.mx>  
<http://www.world-tourism.org/español>  
<http://www.undp.org/currenthdrs-si>  
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos>  
<http://www.sectur.gob.mx/work/secciones/8576/imagenes/mexico2001.pdf>  
<http://www.catre.ac-cr/investigación/investigación.asp?pagina=labsig>  
<http://http://miguel.aguirre.net/imagenes7conquista.htm>  
<http://honduras.com/photo.gallery/Flamelas.htm>  
<http://www.inegi.gob.mx/>  
<http://www.editorial.ugd.mx/diccionario.html>  
<http://marrioba.com./contadores/ver.php>  
<http://www.bivitec.org.mx>  
<http://www.boletín-turístico.com/diccionario//exico.asp?page=4&max=0&letra=+>  
<http://www.eldia.es/2002-03-31/sur/sur/opin.htm>  
<http://www.iadb.org/ppp/>  
<http://www.uned.es/bliblioteca/referencia/diccionarios.htm//ind>  
<http://www.segeplan.gb.gt/ine/index.htm>  
<http://plasma.nationalgeographic.com/mapmachine/index.html>

## Glosario

**asociación voluntaria:** Se dice del que acompaña a otro con igual carácter en alguna comisión o encargo.

**aprendizaje organizacional:** Es un ciclo que avanza de manera continua, este ciclo se compone de la experiencia, reflexión, desarrollo del modelo mental y la acción. Una combinación de personas con estas diversas aptitudes mejorará en su totalidad la capacidad de aprendizaje en grupo.

**administración:** Conjunto de disposiciones legales para dirigir la marcha del Estado.

**calidad de vida:** Se refiere al mejoramiento de las condiciones de la existencia del hombre; es una meta que nos propone el desafío de construir una sociedad que brinde a todos sus habitantes las mejores condiciones (deseables y posibles) para la plena realización individual y social, tanto en el terreno espiritual como en el material. Su objetivo es configurar un nivel suficiente para llevar una vida social, cultural y económicamente digna, una vida verdaderamente humana.

**causal:** Que anuncia relación de causa a efecto. Razón y motivo que ocasiona o en que se funda alguna cosa.

**coGESTIÓN:** Administración ejercida por varias personas. Gestión ejercida por el jefe de empresa y los representantes de los trabajadores de la misma.

**consenso:** Consentimiento unánime.

**competencias distintivas:** Estas competencias se refieren a ciertos elementos que la organización creó a lo largo del tiempo y que de manera única le pertenecen. Pero las competencias distintivas se deprecian con el paso del tiempo y como el cambio es parte esencial de la vida organizacional, en un mundo de evolución, la sobrevivencia supone una actualización continua de la idea de la organización. En conclusión, la idea de la organización no es válida para siempre. Necesita mantenerse actualizada. Las competencias distintivas existentes necesitan reforzarse y crear otras nuevas.

**conservadurismo:** Actitud o tendencia de los que son contrarios a las innovaciones políticas y sociales.

**desarrollo:** Quiere decir que cualquier objeto, fenómeno y sistema en general no cambian simplemente, sino que pasan a un nuevo estado, a un estado tal que nunca antes se había dado, que jamás es una repetición del precedente. Este cambio es expresado como una mejora de las condiciones existentes y un avance en el proceso evolutivo del ente en desarrollo.

**desarrollo sustentable:** El desarrollo sustentable, es entendido como un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El uso razonable de los recursos existentes y la aplicación adecuada de los procesos productivos, evitando el deterioro del medio ambiente.

**descentralización:** Transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad que antes ejercía el Estado. Dejar en manos de instituciones privadas el desempeño de labores que antes correspondían al Estado.

**democracia:** (del gr demós, pueblo, y kratos, autoridad). Gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía. Doctrina política partidaria de la intervención del pueblo en el gobierno. Gusto por lo popular, llaneza de trato.

**derecho internacional:** Es el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales

**dívida:** Moneda, cheque, letra o cualquier otro efecto mercantil o título de crédito cuyo valor se expresa en moneda extranjera y es pagadero en el extranjero.

**dogma:** Opinión, tesis, decisión.

**edafología:** Ciencia del suelo que estudia las características físicas, químicas y biológicas de los suelos y las relaciones entre el mismo y sus condiciones para el cultivo.

**endógeno:** Dicese del elemento que nace en el interior del órgano que lo engendra.

**entorno:** Medio ambiente.

**emblemático:** Relativo al emblema (jeroglífico o símbolo acompañado de una sentencia o lema) cualquier cosa que es representación simbólica de otra.

**escenario:** conjunto de circunstancias que se consideran en torno a un suceso.

**estrategia:** Habilidad para dirigir un asunto, destreza

**estado de derecho:** Es aquel que sustenta su poder en las instituciones, el marco jurídico que lo rige y que goza de soberanía

**estratégico:** Que conoce la estrategia o posee el arte de la estrategia.

**esquema:** Representación gráfica y simbólica de cosas inmateriales Representación en bosquejo, de los rasgos esenciales de objetos materiales, como maquinas, organismos, etc. Representación de una cosa, atendiendo sólo a sus líneas o caracteres más significativos. Cada uno de los temas o puntos diversos, o de las series de cuestiones referentes a un mismo tema, que se ponen a la deliberación de un concilio. Sinónimo de compendio o proyecto.

**evolución:** Desarrollo de las cosas por medio del cual se pasa de un estado a otro. Mudanza de conducta o de actitud. Desarrollo o transformación de las ideas o de las teorías. Movimiento intrínseco gracias al cual se pasa de lo simple a lo compuesto. Serie de transformaciones sucesivas.

**evaluación:** Valoración, estimar o apreciar el valor de las cosas no materiales.

**finis:** objeto o motivo con que se ejecuta una cosa.

**funcional:** Relativo a las funciones orgánicas o matemáticas .

**función:** Relación entre dos fenómenos, entendida en el sentido más genérico.

**globalización:** Proceso caracterizado por la homogeneización de y uniformidad de un mercado global, la creciente interdependencia de las economías nacionales, la

concentración y centralización del poder tecnológico, financiero, político y militar en pocas manos y países. Aumento de la pobreza, el desempleo y la migración.

**gradiente:** Relación de la diferencia de presión barométrica entre dos puntos. Derivada de la gravedad contada en la dirección de la variación máxima. Variación unitaria de un elemento que cambia con el tiempo o de un punto a otro. Pendiente, declive. Valor de la derivada de un escaler en la dirección

**heterogeneidad:** Calidad de heterogéneo (compuesto de partes de diversa naturaleza).

**homologación:** Acción y efecto de homologar (confirmar, corroborar).

**hollstico:** Visión que conjunta la integración de forma horizontal y vertical entre las partes.

**homogeneización:** Acción de homogeneizar (volver homogéneo: perteneciente a un mismo genero).

**Ideal:** Prototipo, modelo o ejemplar de perfección suprema que solo existe en la imaginación.

**idea de la organización:** La idea de la organización (IDO) es el modelo mental de las fuerzas de la organización que se encuentran detrás de su éxito actual y futuro.

**incertidumbre:** Duda o falta de certeza.

**ingreso:** Caudal económico que entra y que le es de cargo en las cuentas.

**innovación:** Acción o efecto de innovar (cambiar o alterar las cosas, introduciendo novedades).

**integral:** Dicese de las partes que entran en la composición de un todo.

**internacionalización:** Acción y efecto de internacionalizar (que tiene relación con varias naciones o cambia de lo nacional a lo internacional).

**institucional:** Relativo a la institución (establecimiento, fundación o establecimiento de una cosa / cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado o sociedad.

**interconexión:** Conexión, cooperación.

**interrelación:** Relacionar varias cosas entre sí.

**integración:** Proceso de unificación de varias entidades antagónicas. Coordinación de las actividades de varios órganos. Fusión de empresas situadas en estados diferentes.

**intrarregional:** La subdivisión de una economía nacional en un número concreto de regiones contiguas que la integran.

**interdependencia:** Dependencia reciproca.

**intermodal:** Combinación de varios modos de transporte (carretero, ferroviario, aéreo, marítimo).

**inversión:** Económicamente hace alusión a la adquisición y uso de factores de producción para la posterior producción de bienes de bienes, servicios, y materias primas de todo tipo.

**jurídico:** Que atañe al derecho o se ajusta a el.

**justicia:** Virtud que nos hace dar a cada cual lo que le corresponde. Respeto de todos los derechos y cumplimiento de todos los deberes.

**justicia social:** Se refiere al propósito de otorgar a la sociedad en general aquello que por ley le corresponde.

**liberalismo:** Doctrina de los partidarios a la libre empresa, que se opone al socialismo; más particularmente, teoría según la cual el Estado no tiene que intervenir en las relaciones económicas que existen entre los individuos, clases o naciones.

**lixiviación:** operación que consiste en hacer pasar agua, alcohol u otro líquido a través de varias capas de ceniza u otra sustancia pulverizada, para lograr extraer de éstas todas las sustancias solubles en el líquido (disolver en agua una sustancia alcalina).

**mancomunidad:** Unión o asociación.

**mecanismo:** Artificio o estructura funcional de un cuerpo. Combinación de órganos que producen o transforman un movimiento.

**medios:** Diligencia para conseguir una cosa.

**metas:** Fin a que tiende una persona.

**misión:** Cometido esencial de una entidad individual o colectiva, que constituye la justificación moral de su libertad y el soporte de su personalidad. Deber moral que a cada hombre le impone su condición o estado

**multilateral:** Acuerdo celebrado entre más de dos naciones.

**negocio:** Todo lo que es objeto de una ocupación lucrativa. Utilidad o interés que se logra en lo que se trata o comercia.

**normativo:** Nombre dado a las ciencias que como la lógica y la moral tienen por objeto formular reglas, por oposición a las ciencias especulativas.

**ordenamiento:** Ley pragmática u ordenanza que da el superior para que se observe una cosa.

**orografía:** Parte de la geografía física que trata de la descripción de las montañas.

**ortogonal:** Lo que está en ángulo recto.

**operacional:** Relativo a las operaciones militares o que tiene aspecto específicamente militar de la estrategia.

**oscilación:** Movimiento de vaivén de un cuerpo a un lado y otro de su posición de equilibrio.



**paradigma:** Modelo, ejemplo o ejemplar en forma sistemática.

**plan:** Conjunto de disposiciones adoptadas para la ejecución de un proyecto. Conjunto de medidas gubernamentales tomadas para organizar y dirigir la actividad económica.

**planeación:** Proceso administrativo que permite a una asociación vincular medios y fines, diseñar normas organizacionales, distribuir funciones y la optimización de recursos a fin de lograr un mejoramiento en sus actividades hacia el logro de sus objetivos.

**plausible:** Atendible, admisible, recomendable. Que puede admitirse o aprobarse.

**plebiscito:** Resolución tomada por todos los habitantes de un país a pluralidad de votos. Consulta al voto popular directo para que apruebe o desapruuebe la política de poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas.

**pluralidad:** Calidad de ser más de uno.

**políticas:** Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Arte de conducir un asunto para alcanzar un fin.

**postura:** Pacto o concierto, ajuste o convenio.

**presión antropogénica:** Presión del hombre sobre la naturaleza.

**previsión:** Acción de disponer lo conveniente para atender a necesidades previsibles. Ver con anticipación, conocer, conjeturar lo que ha de suceder.

**productividad:** Incremento simultáneo de la producción y del rendimiento debido a la modernización del material y a la mejora de los métodos de trabajo. Calidad de tener la virtud de engendrar, procrear, fabricar o elaborar cosas útiles.

**progresista:** Aplicase a un partido liberal de España que tenía por fin el más rápido desenvolvimiento de las libertades públicas. En la actualidad se considera progresista a la persona que tiene ideas políticas y sociales avanzadas.

**problemática:** Conjunto de problemas propio de un asunto. Dudoso o incierto.

**programa:** Proyecto determinado. Exposición de las partes de que se han de componer ciertas cosas o de las condiciones a que han de sujetarse.

**procedimiento:** Acción o modo de obrar. Método de ejecutar alguna cosa.

**proceso:** Evolución de una serie de fenómenos. Cambio o paso de un estado a otro. Transcurso del tiempo.

**proyecto:** Apunte, boceto, bosquejo, croquis, esquema, maqueta. Conjunto de escritos, dibujos, y cálculos hechos para dar idea de lo que ha de ser y costar una obra.

**prospectiva:** Ciencia que tiene por objeto el estudio de las causas técnicas, científicas, económicas y sociales que aceleran la evolución del mundo, y la previsión de las situaciones que de ellas derivan.

**retórica:** Arte que enseña las reglas del bien decir.

**región:** Gran extensión de terreno. Porción de territorio determinado por caracteres geográficos, étnicos, lingüísticos, y administrativos.

**referéndum:** Voto directo de los ciudadanos de un país para ratificar unas leyes o Constitución. Expresión latina que se usa para indicar una especie de plebiscito o consulta que se hace a los electores sobre una cuestión política.

**reconversión:** Volver a cambiar.

**sectorial:** Relativo a un sector (parte o sección de una unidad).

**seguridad nacional:** Es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.

**sistema:** Conjunto de reglas o principios, sobre una materia enlazados entre sí. Combinación de partes reunidas para obtener un resultado o formar un conjunto. Método de clasificación fundado en ciertos caracteres.

**soberanía:** Capacidad del Estado para manejarse de manera libre y autónoma en la toma de decisiones para ejercer el poder que se le confiere como nación.

**tratado:** Es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional.