



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**“LA NUEVA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO
HACIA AMERICA CENTRAL EN EL PERIODO
1988-2002”**

**T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

NOÉ LÓPEZ APARICIO

ASESOR:
*LIC. VALERIANO RAMÍREZ
MEDINA*

LECTOR:
*MTR. RAFAEL MONTESINOS
CARRERA*

MARZO DE 2003

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
---------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE MEXICO

I	La situación geopolítica de México	11
1.	La realidad de la frontera norte	12
2.	La realidad de la frontera sur	14
II	Economía y poder internacional	15
III	Poder militar y política exterior	18
IV	Las bases políticas-ideológicas de la presencia internacional de México	18

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES GENERALES EN LA RELACIÓN MEXICO-AMÉRICA CENTRAL

I	La acción económica de México en Centroamérica hasta 1978	20
II	La política de cooperación con Centroamérica a partir de 1979	26
	Apreciación general	39

CAPÍTULO TERCERO

LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

I	El contexto internacional en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari	41
---	---	----

II	El interés nacional y la política exterior	45
	1. El nuevo impulso diversificador	50
	2. El Tratado de Libre Comercio y la estrategia de la política exterior	52
III.	Las relaciones con América Central	55
	1. Política económica internacional de México y política exterior	57
	2. Primera vertiente de la política exterior: la política económica internacional de México	60
	A. Aspectos comerciales	60
	B. Aspectos financieros	60
	C. Promoción de la inversión extranjera	62
	D. Integración	63
	3. Segunda vertiente de la política exterior: la cooperación	63
	A. Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José)	63
	B. El Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica	65
	4. El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez (Tuxtla I) ..	67
	Apreciación general	75

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO

I.	El contexto internacional en la administración del presidente Ernesto Zedillo	79
II.	El interés nacional y la política exterior	80
III.	Las relaciones con América Central	80
	1. Tuxtla II: La voluntad de construir una relación privilegiada	82
	2. Tuxtla III: Institucionalización de la cooperación regional	85
	3. Tuxtla IV: El fortalecimiento de la comunicación política y de sus vínculos económicos y comerciales	90
	4. Logros en la relación México-Centroamérica	93
	Apreciación general	113

CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX

I.	Un nuevo poder: la meta, el Estado empresarial	115
II.	Las relaciones con América Central	118
	1. Los pasos de Vicente Fox por Centroamérica	118
	2. El Plan Puebla-Panamá	121
	A. La Presentación del Plan Puebla-Panamá	121
	B. El Plan Puebla Panamá	123
	a. Visión	133
	b. Misión	133

c. Ámbito de acción	134
d. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en la región Puebla-Panamá	135
e. Objetivos	139
f. Criterios para la selección de proyectos	141
3. La Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Tuxtla	146
A. Ocho iniciativas de acción	148
4. La V Cumbre del Mecanismo de Tuxtla	159
5. La otra cara del Plan Puebla-Panamá	165
6. La política de cooperación	205
Apreciación general	210
COCLUSIONES GENERALES	212
BIBLIOGRAFÍA	218

(...) creemos, y después de este viaje más firmemente que antes que la división de América en nacionalidades inciertas e ilusorias es completamente ficticia. Constituimos una raza mestiza que desde México hasta el estrechos de Magallanes presenta notables similitudes etnográficas. por eso (...) brindo por Perú y por América unida.

Ernesto “Che” Guevara.

INTRODUCCION

La presente investigación, busca estudiar y analizar la política exterior de México hacia Centroamérica¹ entre 1988 y 2002 planteada de la siguiente manera, ¿en que medida la reformulación de la política exterior de México con respecto a Centroamérica a partir de 1988, ha permitido mejorar las capacidades económicas-sociales, culturales y de seguridad nacional de México? La selección de la fecha de partida del análisis no es arbitraria. En ese año se inicia en México una nueva etapa de la política exterior activa -que tuvo sus inicios en 1970-. El hilo conductor de la presente investigación es pues, el activismo de la política exterior con respecto a la región de Centroamérica, una parte fundamental e ineludible de los contactos de México con el exterior.

Se partirá, en dicha investigación, de la actual posición internacional en que se encuentra México, esto con la idea de que nos permita reafirmar el uso de enfoques teóricos como el de realismo político, en donde, las relaciones con Estados Unidos por su cercanía geográfica es pertinente tomarlo en cuenta por sus repercusiones en la política exterior activa de México con respecto a Centroamérica. Desde un punto de vista geopolítico, puede decirse que el hecho de ser vecino del país más poderoso de la tierra tiende hacer de México parte de la esfera de influencia de dicha potencia. Esto significará que México no es totalmente libre en su política internacional.

Sin embargo, como no todo termina por definirse de acuerdo con los intereses de Estados Unidos, partiendo también de la posición internacional de México, se retoma otro enfoque que permite analizar aspectos y variables que dan a México cierta “independencia” en su política exterior. Así, el otro enfoque a utilizar será el de “potencia media”, que por su grado de desarrollo y por sus recursos, mayores -por mucho- que los de la región de Centroamérica, le permite a México ocupar un lugar “privilegiado” dentro del grupo de países en vías de desarrollo. El concepto de “mediana potencia” (*niddle power*) se refiere a los países que tienen un peso real en la política internacional, países que poseen algunas fortalezas, especialmente en las esferas política y económica, que si bien no le permiten ser considerados grandes potencias, tampoco quedarían subordinados a la categoría de países sin importancia o de influencia marginal. En este sentido, por lo que hace a la condición de

¹ Se entenderá por Centroamérica, a los cinco países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) más Belice y Panamá. Cabe señalar que Panamá y Belice con frecuencia no son considerados miembros del conjunto centroamericano, en virtud de que tienen antecedentes históricos que les otorgan características específicas que le distinguen de los demás países del istmo. Panamá no perteneció a la capitania General de Guatemala y Belice por su composición étnica se identifica más con los países anglófonos del Caribe. Además, ambos países fueron los últimos en obtener su independencia.

mediana potencia, esto implica poder político y una voluntad política para actuar como potencia. Este requisito lo cubre bien México a nivel regional, lo que le ha permitido promover determinadas agendas para Centroamérica que no podrían ser llevados a cabo por los países de la región debido a que carecen de los recursos mínimos para hacerlas prosperar. Pero además, han prosperado porque han obtenido el apoyo de los propios países de la región –no siempre, claro está- y otras entidades. Esta posición propositiva en la política exterior de México hacia los países de Centroamérica se mostrará en el desarrollo del segundo al quinto capítulo.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se hace un recorrido por los antecedentes en la relación México-Centroamérica que datan desde 1945 hasta el final de la administración del presidente Miguel De la Madrid (1988).

A partir del tercer capítulo se inicia ya lo que corresponde al objetivo de la propia investigación, es decir, analizar la política exterior de México hacia Centroamérica durante el periodo 1988-2002. En este tercer capítulo se hace un recuento de lo ocurrido para finales de los ochenta en el contexto internacional. Posteriormente, dado que el principal fundamento de la política exterior es el *interés nacional*, para explicar el comportamiento de los Estados en sus interacciones en el escenario internacional, se tratará este punto de como es definido la agenda internacional del Estado mexicano. En seguida, se explica la transformación que tiene el Estado mexicano a través de las grandes reformas económicas e institucionales que introdujo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari desde el inicio de su administración -que tiene sus raíces en la administración del presidente Miguel De la Madrid-, que repercutirán en la reestructuración de la política exterior de México. El objetivo de la transformación de la política exterior de México es que fuera congruente con las necesidades e intereses de la nueva sociedad mexicana, nacidas de las grandes transformaciones externas. El cambio en la política económica de México -a partir de la influencia de la situación internacional-, implicaría desde ese momento que buena parte la política exterior estaría sujeta a los objetivos de la estrategia económica. Asimismo, ante los grandes cambios que tenía el clima político del mundo y, ante una economía cada vez más ligada a los vaivenes del mercado internacional exigía, según los nuevos visionarios, una participación más activa en la vida externa, como consecuencia de los espacios que se abrían para la acción política para otros países más allá de las grandes potencias.

Si bien, la política exterior de México con respecto a Centroamérica desde el gobierno de López Portillo -pasando por el del presidente Miguel De la Madrid- ha sido activa, esta fue principalmente motivada por cuestiones de tipo político. La política activa a partir de 1988, desarrollada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se mantendrá pero ya no motivada por cuestiones específicamente de tipo político -sin embargo, estará presente-, sino de índole económico. Esta política se mantendrá durante las siguientes administraciones del presidente Ernesto Zedillo y del actual presidente Vicente Fox, abordado en el capítulo cuarto y quinto.

Por otra parte, la política de cooperación desarrollada por México hacia los países de Centroamérica que se ha mantenido de manera continua desde 1979, a partir de los años noventa surge con un nuevo modelo el cual es fruto de la puesta en marcha de un mecanismo de concertación regional que emergió en función de las condiciones geográficas, históricas y culturales de una zona. Este modelo es el de los programas de cooperación regional México-

Centroamérica en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez que se ha mantenido hasta la fecha.

Ante los cambios que ha tenido la estructura internacional, la cual ha afectado la estructura interna de México y que llevó a reformular su política exterior, nos obliga a analizar a México, en su relación con Centroamérica, desde diversos enfoques teóricos, que lejos de excluirse se complementan para contribuir a un mejor análisis y explicación de nuestro objeto de estudio, esto con la idea de que dicho trabajo no quede sesgada la información al excluirse factores o variables que determinan también la política exterior y que cierto enfoque no lo abordaría. En cierta forma, tal vez se cae en un eclecticismo, pero ante la complejidad de nuestra realidad, un sólo enfoque se ha vuelto incapaz de explicarla contundentemente. El trabajo de investigación se considera por lo tanto “híbrido” al utilizar elementos que pertenecen a más de un enfoque. Así, a los enfoques teóricos de realismo político y de potencia media, otro enfoque a utilizar para el trabajo de investigación a desarrollar será el de la interdependencia. El surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados, en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, ha conducido a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional, con sus consecuencias sobre la teoría. Surge así, gradualmente, una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predomina los conceptos de “interdependencia” y “cooperación”. El entrelazamiento que existe desde un punto de vista técnico entre los distintos problemas, abre la posibilidad de establecer nexos o compromisos en el manejo de los diferentes temas y, por consiguiente amplía las oportunidades para que participen en el juego internacional países medianos o pequeños que poseen algún interés o capacidad frente a determinados problemas. A ello, debe agregarse la tendencia a la dispersión del poder económico mundial que estructuró un sistema internacional más fragmentado y fluido. Surgen así, recursos de poder no tradicionales que antes no se empleaban en la esfera de la “alta política”, de carácter comercial, tecnológico, financiero ideológico o cultural. En este sentido, los objetivos de los estados giran en torno a mejorar sus relaciones comerciales, asegurar sus mercados, obtener amigos políticos y ganar el favor de la opinión mundial. El proceso de transnacionalización es una tendencia de la vida internacional contemporánea en la cual tienen que apoyarse necesariamente tanto los sectores dominantes como los sectores dominados. En ese contexto, se encuentra México, en el cual, de una economía proteccionista, endógena y con fuerte presencia del Estado, México transita a otra en que la apertura, la promoción de las exportaciones, las privatizaciones, la desreglamentación lo colocan en posibilidad de participar en el proceso de globalización y de interdependencia. Su proyección internacional se intensifica en lo concreto en la medida en que el escenario internacional permite y favorece la diversificación en todos los terrenos. La internacionalización de México no sólo se vuelve necesaria sino inevitable. La explicación de este proceso de transformación que tuvo el estado mexicano con respecto a su política exterior -que permitió la reinserción del país en el sistema internacional en transformación- se dará por una parte, desde la perspectiva institucionalista-neoliberal -enfoque oficial- aplicado para entender la nueva relación que se dará entre México y Centroamérica a través de un mayor institucionalismo que los gobiernos de estos países ha venido desarrollando desde la década de los noventa hasta la actualidad; por la otra, retomando el modelo conceptual de “interdependencia imperfecta” de Jorge Chabat.

Finalmente, el cuarto enfoque adoptado será el de “causalidad interna”, que permitirá explicar la política exterior mexicana a partir de variables internas. En la actualidad, en el ámbito de las relaciones internacionales, la actuación externa no sólo representa los intereses del estado, sino también los de la sociedad civil organizada. En este sentido, no sólo se requerirá de indagar el nivel de la negociación que se da entre estados, sino también mirar hacia el proceso de ratificación interno, e indagar como la política interna incide sobre el exterior. Se produce así un cambio en el papel relativo de la sociedad civil y del estado con la emergencia de un número cada vez mayor de agrupaciones constituidas para la prosecución de determinados valores o intereses. A este punto debemos señalar otro que se vincula con el primero: la actuación externa del Estado se desenvuelve en torno de una agenda más compleja y menor jerarquizada, a la cual se incorporan nuevos temas. En efecto, ningún tema domina abrumadoramente sobre los otros. Junto al problema de la seguridad nacional emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el bienestar social, la identidad cultural y la calidad de la vida, que interesan a un creciente número de grupos civiles organizados. La mayor parte de los nuevos intereses sociales tienen que ver con la prosecución del bienestar y enfatiza sus aspectos cualitativos, por lo cual su prosecución no es indivisible (como ocurría con los intereses vinculados con la seguridad o la soberanía) sino gradual o distributiva, apuntando a la satisfacción relativamente equilibrada de las aspiraciones de los distintos grupos. Como consecuencia de las tendencias anteriormente mencionadas, el estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas, mientras que agentes no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas: sectores científicos y tecnológicos, agrupaciones empresariales, organizaciones laborales, partidos políticos, corrientes culturales y éticas. Sin embargo, no todos los actores tienen el mismo peso algunos ya son “viejos” actores que han comenzado a participar o a adquirir un papel más visible, otros, apenas son “nuevos” en la escena. En este sentido, de los actores tradicionales, los empresarios son quienes se han mostrado más interesados, tanto en el establecimiento de contactos más allá de las fronteras como en la participación en la toma de decisiones en materia de política exterior, básicamente económica. Hasta ahora, éstos han trabajado muy de cerca con el gobierno, pero esto puede cambiar en el futuro en la medida en que otros actores están emergiendo con claros objetivos de influir en el establecimiento de las grandes líneas de la política exterior; esto se podrá visualizar en la última parte de la investigación – capítulo quinto-.

La adopción del enfoque de “causalidad interna” es para señalar que el estado ya no es el único protagonista de la política internacional. Los gobiernos que representan a los estados en este campo han dejado de desplegar un comportamiento unívoco y de ser considerados como un actor monolítico que funda, como “actor racional”, los medios adecuados para alcanzar objetivos perfectamente claros. La nueva definición se basa en la idea de que existen “fuentes internas” en la política exterior, es decir, que ésta es el resultado de un juego en que intervienen diversos organismos del estado y varios grupos de interés. Puede decirse que es el reemplazo de la visión estado-céntrica de la política internacional por esta otra, en que la política exterior es concebida como el resultado de una serie de decisiones particulares adoptadas por una gran multiplicidad de actores -si bien, no todos con el mismo peso-. La fragmentación del pretendido actor unitario -el estado- es un hecho y la dificultad para encuadrar las distintas decisiones es más aguda en la medida en que la agenda internacional se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada. En este sentido, el

tema de la participación de nuevos actores es, junto con la nueva agenda, uno de los fenómenos más importantes en el análisis de la política internacional contemporánea; esto implica pues, la necesidad de combinar los niveles analíticos representados por factores internos y factores sistémicos (externos) para arribar a explicaciones más completas. La situación actual de México (así como la de otros Estados nacionales del Tercer Mundo), resultaría imposible entenderla sólo a través de la teoría neorrealista, puesto que ésta, únicamente identifica las limitaciones estructurales (determinadas externamente por el sistema internacional) que México y otros Estados enfrentan, pero excluye el análisis de las posibilidades internas para superarlas.

Bajo ese contexto ha sido planteada nuestra hipótesis de la siguiente manera: “La política exterior con respecto a Centroamérica en la medida en que tenga una mejor formulación al responder no sólo a los dictados del gobierno y de un grupo selecto de la sociedad civil, sino de la sociedad civil en su conjunto, permitirá mejorar las capacidades económicas-sociales, culturales y de seguridad nacional de México, principalmente las del sur-sureste del país”.

El tema es de interés trascendental porque la política exterior de México con respecto a la región de Centroamérica implica un problema social. La región de Centroamérica en su conjunto se caracteriza por un bajo desarrollo económico-social. La región del sur-sureste de México también se encuentra en esas condiciones de bajo desarrollo económico-social. Si la idea en la formulación de la política exterior es eliminar esos problemas, resulta que, quienes la realizan son aquellos individuos que se encuentran en la toma de decisiones y en la cual sólo participan los grupos más influyentes. El fin de la investigación es describir este fenómeno con el afán de sugerir líneas de cambios, ver que es factible reorientar la formulación de la política exterior que permita una amplia comprensión de la problemática social que representa la región del sur-sureste de México y la de Centroamérica y que tenga la posibilidad de reflejarse verdaderamente en la transformación de esa región, de resolver o mejorar la situación en que se encuentra esa parte de la sociedad. Creo, que las condiciones actuales en esta era de globalización, permiten reformular la política exterior de México. La investigación con rigor científico señalará los factores que así lo permiten.

Cabe señalar que cada uno de los capítulos contiene un apartado final de conclusiones, en el cual se dan a conocer comentarios específicos de los mismos y asimismo, se presenta una sección final de conclusiones generales de la investigación que complementa a las específicas para cada capítulo.

CAPÍTULO PRIMERO

LA POSICION INTERNACIONAL DE MÉXICO

Entre los elementos que tradicionalmente han constituido las bases que dan apoyo a la política exterior de México y que han determinado el punto de partida en su formulación se encuentran algunos de carácter permanente como la geografía y otros que pueden experimentar variaciones a lo largo de los diferentes periodos históricos, entre estos últimos se pueden mencionar a las características socio-económicas, políticas y geopolíticas.

I. LA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA DE MÉXICO

Es muy importante resaltar la influencia que tienen las condiciones geográficas de un país al establecer los lineamientos de su política exterior.

Andrés Rozental señala que: “En el contexto continental, México ocupa un papel peculiar. Nuestro país es la bisagra geográfica y cultural en la que se empalman las dos grandes porciones de América.”² Y en efecto, la República Mexicana, situada en el hemisferio occidental, se encuentra desde el punto de vista geográfico-político en América del Norte -y por ende pertenecemos al Atlántico del Norte y al Pacífico del Norte, las dos grandes cuencas donde se toman las decisiones políticas y económicas que afectan el devenir internacional, a diferencia del sur, donde normalmente nunca pasa nada- y por su situación geográfica pertenece también a Mesoamérica, región con la que nos une características geográficas semejantes y lazos históricos comunes. Desde el punto de vista cultural, tradicional y de lengua México forma parte de América Latina; su frontera norte, que se extiende a lo largo de más de 3 100 km, se convierte en el punto de contacto entre esta región y la América anglosajona. En ese contexto, somos entre otras cosas, un país norteamericano, atlántico, pacífico, centroamericano, caribeño, latinoamericano, hispano-parlante y plurracial.

Los límites de nuestro país son al norte, los Estados Unidos de América, lo que conlleva a estar divididos por la frontera más extensa del mundo entre un país desarrollado y uno en

² Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, op. cit., p.67.

vías de desarrollo. En el sur y sureste limita con Guatemala y Belice con una frontera 871 y 251 km, respectivamente. Tiene litorales en dos océanos, en el Océano Atlántico al este, por medio del Golfo de México y el Mar Caribe y al oeste con el Océano Pacífico, siendo la longitud de sus costas de más de 11 000 km. Su extensión territorial es de 1 967 183 km² de superficie, lo que lo ubica en el decimocuarto lugar entre los países del mundo con mayor territorio y el tercero en América Latina, después de Brasil y Argentina.

El territorio está localizado en la zona intertropical -cruzado por el Trópico de Cáncer- y este hecho, junto con la accidentada orografía, determina una gran variedad de climas y paisajes que, asociados a la historia geológica del subsuelo, han dado lugar a una amplia diversidad de recursos naturales, que a su vez han condicionado el desarrollo de las actividades económicas en determinadas zonas, la estrategia y tendencia comercial que el país ha ido adoptando y sobre todo, determinado la historia económica, social y política.

Veamos ahora la realidad geográfica de México desde una perspectiva geopolítica en el contexto internacional actual, ya que resulta determinante en la configuración de su estatus de poder y en la delimitación de sus áreas de acción.

1. La realidad de la frontera norte

Como se señaló, un aspecto que es necesario tomar en cuenta al analizar los elementos que condicionan o influyen en la política exterior es la realidad geopolítica de México. La vecindad inevitable; los 3141 km de frontera que compartimos con el país más rico y poderoso del mundo, le ha costado al país una guerra, pérdidas territoriales, varias intervenciones, una constante intromisión en la política interna –desde la segunda Guerra Mundial hasta el presenta- y una gran dependencia económica que se ha expresado en una limitación a su libertad de acción política. Todo esto es consecuencia del valor estratégico que tiene México para los Estados Unidos, al encontrarse en su área prioritaria de seguridad dentro del sistema defensivo norteamericano enmarcado dentro de la concepción realista de la política exterior norteamericana.³ Esto significa que México no es totalmente libre en su política internacional. Adicionalmente significa que todo gobierno mexicano debe estar en buenos términos con Washington; de otra manera corre el riesgo de ser subvertido o desestabilizado desde el exterior. Finalmente, y más importante, significa también que la forma misma del sistema político, así como las políticas básicas del gobierno mexicano, deben ser aceptables para Washington. Así, encontramos que todos los sucesos políticos que ocurren en México -incluidas las últimas elecciones presidenciales- y todo lo que el gobierno mexicano haga o deje de hacer, ha sido analizado en Estados Unidos desde el punto de vista

³ Según expertos norteamericanos en estrategia, el globo terráqueo se divide en cinco regiones de acuerdo con la escala de prioridades de la seguridad de los Estados Unidos: imperativo categórico, vital, muy importante, de interés y, de poca importancia. México está ubicado dentro de la zona de más alta prioridad: “imperativo categórico”. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, el Colegio de México, 1976, p. 20. Adicionalmente debemos agregar que la política exterior intervencionista de los Estados Unidos se ve influida por la doctrina Monroe y su corolario expresado por Teodoro Roosevelt como el derecho de intervención exclusivo de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, la cruzada por la libertad wilsoniana y finalmente el logro de los intereses nacionales estadounidenses.

estratégico.

Al respecto, Mario Ojeda indica que la estructura de las relaciones entre México y los Estados Unidos presenta las siguientes características principales: 1) contigüidad territorial, con implicaciones de carácter estratégico militar para la seguridad nacional de los Estados Unidos, que significan para México una obvia limitación potencial a su plena soberanía; 2) asimetría de poder, en el sentido de que México es el socio débil de la relación; 3) dependencia económica y tecnológica de México respecto de los Estados Unidos, que conlleva una gran vulnerabilidad de México a decisiones tomadas por Washington o por las empresas transnacionales de origen norteamericano.⁴

Sin embargo, como bien indica al respecto Mercedes Pereña-García: “...este valor estratégico le ha dado a México con relación a otros países latinoamericanos, mayor capacidad para negociar con Estados Unidos.”⁵ En este sentido, agrega que: “A pesar de las limitaciones, México a podido seguir en cierta medida una política exterior relativamente independiente.”⁶ Así, Estados Unidos acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, más no fundamental, es decir, siempre y cuando los intereses de seguridad de Estados Unidos no estén involucrados. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país. Los Estados Unidos han estado dispuestos a tolerar una política disidente por parte de México, en determinados momentos históricos, si esto ayudaba a fomentar la estabilidad política interna del país, ya que esta estabilidad, debido a la vecindad geográfica, ha estado integrada al sistema de seguridad estadounidense, que fue decisivo, por ejemplo, en el periodo de la guerra fría.

En el momento actual, después de la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista, se han modificado los temas que interesan a Estados Unidos con relación a México y que se inscriben dentro del concepto de su seguridad nacional. Entre ellos se destaca el narcotráfico, la migración de indocumentados, la protección del medio ambiente y la promoción de sus intereses comerciales y financieros. A partir de los años noventa es cuando se da esta mayor cooperación entre los dos países tanto en asuntos económicos, como políticos y en el fortalecimiento de las instituciones internacionales. Sin embargo, esto no quiere decir que México deje de ser parte de la esfera de influencia de dicha potencia o que pueda compensar la limitación a la plena soberanía que la vecindad con la superpotencia le impone a México.

Por lo tanto, la actuación de México sólo adquiere significación completa cuando se analiza a la luz del cambiante patrón de interacción que mantiene con la potencia hegemónica y del grado de subordinación o autonomía relativa que el país pueda asumir en relación con ciertas problemáticas internacionales.

⁴ *Idem.*

⁵ Mercedes Pereña-García, *Las relaciones diplomáticas de México*, México, Ed. Plaza y Valdes-UNAM, op. cit., p. 33.

⁶ *Idem.*

2. La realidad de la frontera sur

Si México encara, hacia el norte, al coloso del mundo contemporáneo en una relación asimétrica por lo desigual de las economías y el poder de cada país, por el lado sur México ve hacia una región de menor desarrollo relativo y cuyo peso, aun en conjunto, es bastante bajo en relación a México. En consecuencia, la relación internacional asimétrica que México tiene con su vecino del norte, se invierte en el trato con el sur. Por un lado está México, con una población de 103 millones 301 mil habitantes (2003) y un nivel de ingreso *per cápita* de 5 070 dólares (2001). Por el otro lado, hacia el sur, formada por Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Belice, está Centroamérica, con una población en conjunto de 38 millones 990 mil habitantes (2003) y un nivel de ingreso *per cápita* de 2 302 dólares (2000). La asimetría es todavía mayor porque esta región no constituyen un sólo país y su peso aislado tiende a ser menor. De hecho la desigualdad entre ellos es notoria. Por ejemplo, tomemos el caso de Costa Rica en un extremo y el de Honduras en el otro. Costa Rica: población, 4.2 millones; ingreso *per cápita* 3 810 dólares. Honduras: población 7.0 millones; ingreso *per cápita* 8600 dólares. Pero lo más destacable y compartida señal de identidad es que más del 70% de los mesoamericanos son pobres.⁷

Sin embargo, a pesar de la cercanía geográfica, el origen histórico común y los lazos de cultura y lengua (muestra de ello es que gran parte de México y América Central constituían antes de la llegada de los españoles lo que hoy se conoce como Mesoamérica, un área habitada por pueblos como los mexicas o aztecas, los purepecha o tarascos, los zapotecas, los mixtecos, los mayas y los quiches), las relaciones entre México y los países de Centroamérica había sido de poca importancia. La prioridad asignada a la región por la política exterior mexicana data apenas del sexenio de José López Portillo, en la cual, México empezó a desarrollar una política más activa y comprometida en el sentido de haber dejado atrás el aislamiento pasivo y el juridicismo. Actualmente, la presencia mexicana continua siendo activa en la región de Centroamérica: la estabilidad política y social de Centroamérica es para el gobierno de México una cuestión de seguridad nacional, habida cuenta de que el más del 70% de los habitantes del istmo viven por debajo de la línea de pobreza, y que el analfabetismo regional promedio supera el 50%, ante lo cual no es exagerado pensar en que podrían presentarse nuevos ciclos de inestabilidad en la región. Este escenario no puede descartarse del todo, en especial si se toma en cuenta la enorme vulnerabilidad productiva, demográfica y ecológica en que se encuentra toda la región. A esto debe sumarse que los conflictos en la región generan fenómenos migratorios como flujos de refugiados, desplazados internos, trabajadores indocumentados, así como el tráfico de armas a través de la frontera sur; factores todos potencialmente desestabilizadores.

Un segundo ámbito en la actualidad en que Centroamérica es de interés para México y que tiene sus inicios en la década de los noventa, es en el ámbito económico y comercial. Con sus 38 millones de habitantes (incluyendo a Belice y Panamá), y con un Producto Interno Bruto regional combinado de más de \$58, 000 US millones anuales, Centroamérica es un mercado interesante que México no puede dejar pasar inadvertido. En este sentido, Centroamérica se ha convertido en una nueva frontera económica para México.

⁷ Los datos pueden ser consultados en las respectivas páginas de cada gobierno en Internet: www.inegi.gob.mx; www.bekize.gov.bz; www.casapres.go.cr; www.bcr.gob.sv; www.banguat.gob.gt; www.bch.hn; www.bcn.gob.ni; contraloria.gob.pa.

Ahora bien, que tan cierto puede ser que México actúa como una influencia regional que inhibe los proyectos diplomáticos, políticos, militares y económicos de la potencia hegemónica, proponiendo soluciones y estrategias alternativas que resten legitimidad a las iniciativas norteamericanas frente a la opinión pública mundial (México, después de los Estados Unidos, es la potencia subregional más importante en el istmo). Eso, lo veremos en el desarrollo de los siguientes capítulos.

II. ECONOMÍA Y PODER INTERNACIONAL

Si se compara el lugar que ocupa México en el mundo respecto a ciertos indicadores (Tabla 1), se observa que en relación con los de extensión territorial, población, producto nacional bruto y comercio exterior, nuestro país destaca por ocupar uno de los primeros 14 lugares en la clasificación mundial y uno de los tres primeros lugares en América Latina (Banco Mundial, 2000). De acuerdo con los resultados del XII Censo de Población y Vivienda,⁸ el número de habitantes en la República Mexicana fue de 97 361 711 y su tasa de crecimiento entre 1990 y 2000 fue de 1.9% en promedio anual (INEGI). La densidad de población a nivel nacional es cercana a 50 habitantes por kilómetro cuadrado, observándose marcadas diferencias a lo largo del territorio; una cuarta parte de la población vive en localidades de menos de 2500 habitantes y el 26.3% lo hace en localidades de menos de 2 500 habitantes y el 26.3% lo hace en localidades mayores de 500 mil habitantes. Por lo que respecta a términos de extensión territorial, nos da una idea aproximada del potencial de recursos naturales con el que cuenta. Ahora bien, por lo que se refiere a su comercio exterior México ha desplazado a países como Taiwan, Singapur, España y Suecia, los cuales pasaron a ocupar los lugares 14, 15, 16 y 17.⁹

En este sentido, la existencia de México en el mundo se deja sentir por encima de la gran mayoría de los países en desarrollo, y específicamente, en términos económicos México ocupa un lugar privilegiado en el grupo países en vías de desarrollo. Sin embargo, en cuanto a indicadores sociales como el producto nacional bruto *per cápita* y éste con relación a la paridad del poder adquisitivo se advierte con claridad porque México pertenece al Tercer Mundo, ocupando la posición 70 y 75 respectivamente. Sin embargo, aún en este aspecto México sale bien librado en comparación con la mayoría de los países en vías de desarrollo. Si se clasifica a los países del mundo conforme a su ingreso *per cápita* en cuatro distintos grupos, México con 4100 dólares en 1999, queda ubicado en la categoría de “ingreso medio

⁸ Al 14 de febrero de 2000.

⁹ Al respecto, un reporte publicado por El Financiero el 9 de mayo del 2000, señalaba que para el año del 2003 era de esperarse que la tendencia del comercio mundial favorezca la posición mexicana para ubicarlo en la posición 12 desplazando a Hong Kong de esta posición. Sin embargo, para fines del 2001, México ya se ubicaba como la octava potencia exportadora y, para principios de mayo del 2002, México se ubicó como la séptima potencia exportadora. Para el 2003, México, por el tamaño de su economía (PNB de 2002: 637 mil millones de dólares), representaba la número nueve, según el Banco Mundial. Sin embargo, aunque el gobierno federal se ufana de que México es una potencia exportadora y una de las economías más abiertas del mundo, las empresas de origen nacional están prácticamente excluidas del comercio internacional. Fuera de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus subsidiarias, sólo cinco grupos mexicanos figuran en la lista de los 100 principales importadores y exportadores: Extrade, comercializadora de Grupo Modelo; Met Mex Peñoles; Leiser, filial del Grupo Mabe; Servicio Panamericano de Protección, y la también transportista SEPSA. El resto son transnacionales con operaciones en México. Ahora bien, sin contar a PEMEX y sus subsidiarias, las empresas mexicanas tienen una participación marginal en las ventas al exterior (La Jornada, 28/julio/2003).

alto” (categoría que se ubica abajo de la categoría de países de “alto ingreso”).¹⁰

Por otra parte, según el Informe sobre el Desarrollo Humano 2000 (PNUD, 2000), el índice de desarrollo humano, que toma en cuenta la esperanza de vida, el alfabetismo de adultos, la matrícula escolar en los tres niveles y el producto nacional bruto per cápita, México se encuentra en un índice de 0.784 que lo ubica en la posición número 55 en el mundo y lo coloca por debajo de varios países de América Latina y el Caribe.

TABLA 1.

**México en el mundo.
Indicadores de desarrollo**

INDICADORES	MÉXICO	LUGAR EN EL MUNDO	LUGAR EN AMÉRICA LATINA
Extensión territorial (km ²)	1 967 183	14°	3°
Población	97 361 711	11°	2°
PNB (millones de dólares)	428 800	12°	2°
PNB per cápita (dólares anuales)	4 400	71°	4°
PPA (PNB/CAP) dólares anuales	7 719	75°	3°
Índice de desarrollo humano	0.784	55°	10°
Escolaridad (matrícula) (%)	70	78°	17°
Exportaciones (% del total mundial)	2.4	13°	1°
Importaciones (% del total mundial)	2.5	12°	1°

Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo humano Mundial 2000-2001* OMC, *Reporte anual 2000*. Naciones Unidas, PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*.

Ya se mencionó algunos indicadores que permiten sugerir que México tiene un lugar preeminente entre los países en vías de desarrollo, lo cual significa un gradual ensanchamiento de la brecha económica que separa a México (junto con Brasil y otros países

¹⁰ Uno más uno, 29/enero/2000. Para el 2002, el producto interno bruto por habitante en México superó por primera vez los cinco mil dólares; de acuerdo con la paridad peso-dólar, para el 2001 un trabajador recibía 5 500 dólares al año pero, calculado por el poder de compra, ascendía a 8 mil 700 dólares (La jornada, 21/abril/2002). Para el 2003, el poder de compra per cápita en México se encontró en un nivel estimado de 8 mil 790 dólares, lo cual lo ubica como el cuarto país en América Latina en ese indicador (superado por Argentina, Chile y Uruguay) y por encima del promedio mundial (7 mil 140 dólares) La Jornada, 23/abril/2003. Ahora bien, un país es clasificado como de alto desarrollo en el índice de Naciones Unidas cuando sus habitantes tienen aproximadamente 73 años de esperanza de vida, 80 por ciento de matriculación, 90 por ciento de alfabetización y 12 mil dólares de ingresos al año.

medianos exportadores) del resto de los países de la periferia capitalista. Un elemento más que viene a fortalecer esta tendencia esta basado en el desarrollo de la industria petrolera. El petróleo ha venido a significar en términos generales por una parte, en una mayor presencia económica externa directa y, por otra parte, a nivel geopolítico en un incremento de la importancia estratégica global, dada su posición de vecino directo de la primera potencia del mundo occidental con lo cual se convierte en uno de los países latinoamericanos más representativos de la nueva división internacional del trabajo. La importancia petrolera de México, actualmente, no radica en la magnitud de su producción ni en el monto de sus exportaciones -aún cuando su participación es importante como productor independiente no marginal en la dinámica petrolera internacional-, sino en su enorme potencial como futuro abastecedor del mundo occidental y como fuente estable y segura de suministro en momentos de crisis.¹¹ Esto ha permitido un mayor margen de maniobras para la instrumentación efectiva de políticas de diversificación de mercados, fuentes de tecnología y capital, así como para la instrumentación efectiva de programas de asistencia económica y técnica a otros países de menor desarrollo, con el consiguiente aumento de su prestigio e influencia en ciertas regiones del Tercer Mundo.

¹¹ La importancia estratégica del petróleo mexicano volvió al primer plano a raíz del embargo petrolero de la OPEP contra Estados Unidos, por su alineamiento junto a Israel durante la guerra de Yom Kippur (Día del perdón), en 1973. A partir de la guerra de Medio Oriente, que exhibió el grado de dependencia de Estados Unidos del petróleo árabe, México pasó a convertirse en un problema de seguridad nacional para la Casa Blanca y el Pentágono.

Ante la perspectiva de una nueva guerra petrolera, y luego de que el aparato de inteligencia y contrainteligencia estadounidense -en particular a través de la estación de la CIA en México- logró saber que las reservas probadas mexicanas superaban 50 mil millones de barriles, cada barril de crudo nacional comenzó a tener un valor estratégico agregado y Washington empezó a presionar para “especializar” a México en la exportación de petróleo hacia su territorio. De ahí el proyecto de Estados Unidos de la *norteamericanización* energética, viejo plan de la campaña presidencial de Ronald Reagan por convertir a México en una especie de “reserva estratégica hemisférica” alternativa a la del Golfo Pérsico que no ha logrado concretarse para desfortuna del gobierno de Estados Unidos.

Asimismo, el *proyecto estratégico* conjunto del Pentágono y el Departamento de Estado, acerca de los yacimientos petrolíferos que pueden formar parte de la *primera reserva* estadounidense está planteado en el caso de un conflicto regional. Esta previsión surgió entre los analistas de alto nivel del Pentágono, para quienes el próximo *competidor global real* de Estados Unidos, y, por lo mismo, posible rival en el ámbito militar en el siglo XXI, es la República Popular China. Si llegara a presentarse la necesidad de alguna operación de acción rápida, los hidrocarburos de acceso inmediato tendrían un enorme valor estratégico-militar (véase La Jornada, 6/mayo/2001 y “Página Uno”, suplemento especial de Uno más uno 11/marzo/2001).

Por su parte PEMEX señala al primero de enero de 2002, las reservas totales de hidrocarburos, que incluyen las probadas, probables y posibles ascendieron a 52 mil 951 millones de barriles de petróleo crudo (véase La Jornada, 24/marzo/2002). Sin embargo, un informe de PEMEX para mayo de 2003 señalaba que las reservas alcanzaban 20 mil 77.3 millones de barriles de petróleo y 15 billones de pies cúbicos de gas natural; el descenso en las reservas probadas ha sido atribuido a una metodología más estricta en cuantificación, exigida por la Comisión de Valores de Estados Unidos (SEC por sus siglas en inglés), para homologar la contabilidad con los estándares internacionales y con ello obtener mejores condiciones en la colocación de títulos de deuda que realiza PEMEX en los mercados mundiales (La Jornada, 20/mayo/2003). Así que, muchas de las reservas antes oficiales no son reales. No obstante, como señala José Antonio Rojas Nieto (investigador universitario especializado en temas energéticos), hay voces de la mayor autoridad que aseguran que tenemos mucho más crudo y un poco de más gas natural del señalado; sólo que hay que invertir para identificarlo, desarrollarlo y explotarlo. Pero también se corre el riesgo de tener cifras manipuladas (La Jornada, 19/octubre/2003). El caso de México no es único; como bien lo indica Antonio Gershenson, las reservas petrolíferas de los países de Medio Oriente (Irak, Kuwait y Arabia Saudita) pudieran ser también *sospechosas*, es decir, pudieran estar por de más infladas (para más detalle, véase La Jornada, 8/junio/2003).

III. PODER MILITAR Y POLÍTICA EXTERIOR

Además de los rasgos particulares que caracterizan la naturaleza del potencial económico de México y el papel que juega en la economía capitalista mundial como país semiindustrializado y exportador de hidrocarburos es importante resaltar otro aspecto de su dimensión de poder que define el papel particular de México: el bajo perfil militar. De acuerdo con esta perspectiva, el medio más favorable para el ejercicio de una mayor influencia externa y el logro de los objetivos nacionales, no es el desarrollo de una política de dominación y competencia con el resto de los actores regionales, sino el fortalecimiento de los vínculos y las relaciones de cooperación mediante la instrumentación de la capacidad política e ideológica. En tal sentido, la posición de debilidad relativa en cuanto a la dimensión militar del poder nacional es un factor que ha fortalecido las bases polític-ideológicas de la presencia internacional de México y su capacidad para influir en el desarrollo de los acontecimientos regionales. En primer lugar, ha dado credibilidad a la política de distensión y desarme que tradicionalmente ha seguido México, incrementando así el prestigio internacional del país. En segundo lugar, el bajo perfil militar, junto con otros elementos relacionados ha reducido tanto la desconfianza como el temor de los países pequeños de la región -en este caso Centroamérica- frente a la presencia mexicana, y coloca a México en una posición privilegiada para ejercer influencia sobre los países menores -específicamente los de la región de Centroamérica- y las fuerzas progresistas como factor de mediación, comunicación y diálogo.

IV. LAS BASES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS DE LA PRESENCIA INTERNACIONAL DE MÉXICO

Para completar la descripción del perfil de México existe otra fuente de influencia política internacional que emana del desarrollo de un cuerpo doctrinario coherente y prestigioso de principios jurídicos y políticos rectores de la actuación internacional del país. Los principios de autodeterminación y no intervención, tanto como el apego estricto a las normas del derecho internacional, han constituido por mucho tiempo la piedra angular de la tradición diplomática mexicana, lo cual ha conferido a México un gran prestigio internacional en la opinión pública mundial y en los foros multilaterales, como promotor de la paz y defensor de las causas de los países débiles. Como instrumento político ha constituido por mucho tiempo la base más importante para el ejercicio de una mayor influencia internacional en los momentos en que ha existido la voluntad política de participar de manera más activa e independiente en el ámbito regional e internacional.¹²

¹² Sin embargo, desde su campaña y una vez electo, Vicente Fox buscó presentar una imagen distinta de México como un país democrático. Dicha imagen repercutió indudablemente en la política exterior mexicana. Jorge G. Castañeda quien estuvo hasta el pasado 10 de enero de 2003 al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde la campaña de Vicente Fox planteó la necesidad de una política exterior “más activa”, de “mayor presencia en el mundo” y de “salida del aislacionismo en el que nos encontrábamos”, acorde con el cambio político interno que vive México.

Los gobiernos posrevolucionarios (con algunas excepciones) sostuvieron una política exterior de mantenimiento del status quo y centraron dicha política en los famosos principios de política exterior consagrados en el artículo 89 de la constitución mexicana: “la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

En contraste, la política exterior dirigida por Castañeda sí bien no abandonó los principios tradicionales,

En resumen, cuando se compara a México con todos los demás países resulta claro que ocupa un lugar intermedio en la escala de poder internacional y que no encuadra totalmente en el concepto de “Tercer Mundo”. De ahí que algunos estudiosos de la realidad internacional, como Guadalupe González,¹³ acuñen nuevos conceptos que distingan con mayor claridad a los países que como México, no hallan lugar en dicha clasificación, denominándolo como “potencia media” o “emergente”.

Las dimensiones y el carácter de la presencia internacional de las potencias medias deriva de la compleja y cambiante interrelación entre los siguientes factores: la posesión de ciertos atributos, capacidades y atractivos internos; la ocupación de una posición intermedia en la estructura del poder mundial (condicionada por el modo de inserción en la economía capitalista) que se manifiesta de manera más inmediata en el ámbito regional; y la voluntad explícita o implícita de utilizar dichos recursos y aprovechar esa posición de poder relativo, para influir en ciertas instancias de la vida internacional y regional, con el fin de promover y defender los intereses nacionales –relativamente independiente y diferenciado con respecto a las potencias hegemónicas- en los términos definidos por la elite política en el poder (seguridad nacional, desarrollo económico, estabilidad política, etc.).

De acuerdo a estos parámetros, México ha sido considerado, tanto desde el punto de vista académico como desde la óptica de los intereses de la potencia hegemónica como una potencia media en el escenario mundial desde inicio de la década de los ochenta.

La actual posición internacional de México como potencia media y las dimensiones de poder que la sustentan son resultado de un proceso histórico en el que se entrecruzan factores estructurales y coyunturales, internos y externos, que han hecho posible una participación activa, diferenciada y continua de México en los asuntos internacionales y regionales desde la década de los setenta.

Así pues, basándonos en los términos de los indicadores más generales del poder nacional, esto sugiere que México tiene un lugar preeminente en ciertas áreas, especialmente en los niveles regional y subregional: Centroamérica y el Caribe, para ejercer un liderazgo político y económico. Pero está claro, haciendo caso al realismo político, que ese espacio de acción de México en la región de Centroamérica estará siempre delimitado de manera decisiva (con distinta intensidad y rigidez según las situaciones) por el gobierno de Estados Unidos.

buscó promover los derechos humanos y la democracia en el mundo. Evidentemente, dicha promoción implicaba un cambio radical en nuestra política exterior; se quiera o no, la promoción de los valores humanos y la democracia significa inevitablemente la intervención en asuntos de política interna de otros países. Esto fue evidente en la tortuosa relación con Cuba, en la que se cometieron errores lamentables. Por supuesto, esto es algo que el gobierno de Estados Unidos vio con muy buenos ojos.

¹³ Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE (Ensayos del CIDE), 1981.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES GENERALES EN LA RELACION MÉXICO-CENTROAMÉRICA

I. LA ACCIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO EN CENTROAMÉRICA HASTA 1978

Como se señaló en el capítulo anterior, a pesar de la cercanía geográfica, el origen histórico común y los lazos de cultura y lengua, las relaciones entre México y los países de Centroamérica hasta finales de la década de los setenta habían sido en general de poca importancia. La prioridad asignada a la región por la política exterior mexicana había sido muy baja en realidad.

Esto ha sido cierto particularmente en las relaciones económicas y políticas. En el terreno cultural, México siempre ha tenido una gran influencia en la región. Pero el comercio, por ejemplo, nunca ha sido significativo. La excepción se dio durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial, cuando las exportaciones mexicanas a la región llegaron a representar 12% del total y las importaciones 5%. Pero una vez concluida la guerra, ambas partes volvieron a comerciar con sus antiguos socios y el intercambio entre ellas descendió nuevamente. Por ejemplo, entre 1960 y 1970 las exportaciones mexicanas a la región crecieron de 90 a 265 millones de dólares y las importaciones de 6.5 a 35 millones, pero esto fue poco importante como parte del intercambio total de México con el mundo. Las exportaciones a la región pasaron del 0.98% al 1.8% del total de las exportaciones de México entre 1960 y 1970, mientras que las importaciones crecieron del 0.04% del total de 1960 al 0.11% del total de 1970. También para Centroamérica esto significó un aumento poco importante en términos de su comercio con el resto del mundo. Las ventas centroamericanas a México significaron en 1960 apenas 0.15% de las exportaciones totales, y las compras a México, 1.8% del total de las importaciones en ese año. Este panorama cambió desde 1980 debido a las ventas de petróleo mexicano a la región.

Si nos atenemos al periodo que se inicia en 1945, las relaciones diplomáticas entre las partes (las bilaterales) siempre estuvieron dominadas por asuntos de rutina, con excepción del asilo político: México tuvo la oportunidad de distinguirse como uno de sus más activos practicantes debido a los frecuentes golpes de Estado, típicos en la región.

A nivel multilateral, por el contrario, si hubo un mayor dinamismo y México desempeñó un papel de cierta importancia. Por lo general, México apoyó los esfuerzos tendientes a

desarrollar una política común para la defensa conjunta de los intereses económicos de los países del área y para mejorar los términos de trato a la región por parte de las grandes potencias y de los organismos internacionales. En un nivel multilateral es muy importante el papel tradicional de México en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención, como se verá más adelante.

Las causas que explican la actitud tradicional de pasividad oficial de México ante Centroamérica son varias. En primer término está la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México. La preocupación esencial de los gobiernos posrevolucionarios estuvo centrada en la estabilidad y en el desarrollo interno. De ahí, que la atención prestada a los asuntos externos -con excepción de aquellos relacionados con los Estados Unidos, que por razones obvias se debían tomar en consideración- fuera mínima. Por otra parte, la experiencia histórica de intervención extranjera sufrida por México que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención como principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica la no intervención con el aislacionismo, tal vez porque se pensaba que la mejor forma de evitar intervenciones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de verse envuelto en asuntos extranjeros.

Un elemento que adicionalmente ayuda a explicar el poco interés que México tuvo para fomentar las relaciones con otros países del globo, es el magnetismo que ha ejercido sobre el país los Estados Unidos, particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este magnetismo tendió a actuar como una especie de velo que impedía apreciar en toda su amplitud el valor que tiene la diversificación de las relaciones internacionales. En este sentido, podría decirse que las relaciones exteriores de México se vieron dominadas durante los años que siguen a la Segunda Guerra Mundial, por un desmedido bilateralismo con los Estados Unidos.

Un último factor importante que explicaría la baja intensidad de las relaciones de México con sus vecinos del sur, es el tipo de gobiernos que ha tendido a prevalecer en la región. El hecho de que la mayor parte de estos gobiernos hayan sido de corte militar y tenido su origen en golpes de Estado, contribuyó indudablemente a la frialdad oficial mexicana hacia el área.

La prioridad política otorgada por México a sus vecinos de Centroamérica es algo más reciente. Hoy en día, México mantiene en Centroamérica una política más activa y comprometida en el sentido de haber dejado atrás el aislamiento pasivo y el juridicismo evasivo.

Sin embargo, durante el periodo de gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, hubo ya un ensayo para sacar a México de su tradicional aislamiento y darle a la política exterior un mayor dinamismo con respecto a la región de Centroamérica. Durante los años de gobierno de Díaz Ordaz, México toma la iniciativa de promover sus relaciones con los países del istmo centroamericano. Las razones concretas e inmediatas del interés mexicano por la región obedecieron a la convergencia de dos causas, una interna y otra externa. Primero, una nueva política mexicana de diversificación de mercados nacida de la idea de que el mercado interno resultaba insuficiente para dar cabida a la producción industrial mexicana conforme a su capacidad instalada; y segundo, la decisión de los gobiernos centroamericanos de acelerar el proceso de integración económica de sus países hacia un verdadero Mercado Común

Centroamericano. Esto último creaba el peligro de que México quedara permanentemente fuera del intercambio comercial de dicho esquema.

A consecuencia de ello, el gobierno de México decidió fomentar la exportación de capital de inversión a Centroamérica con el propósito de evadir las altas barreras arancelarias que imponía a terceros países el nuevo tratado centroamericano de integración, las cuales obstaculizaban el intercambio comercial que México deseaba. Este capital, en su mayor parte debía tomar la forma de inversión conjunta en la que fueran casi iguales la participación local y la mexicana. Adicionalmente, México ofreció garantías de que las inversiones mexicanas en el área seguirían los lineamientos de su propia política sobre inversiones extranjeras. Por ende, las inversiones mexicanas en Centroamérica, además de que serían conjuntas, podrían ser adquiridas por el capital local o expropiadas sin que ello diera lugar a injerencias del gobierno mexicano en favor de las empresas afectadas. Por otra parte, con el fin de avivar el interés centroamericano en el acercamiento, México ofreció otorgar trato preferencial a los productos de la región, sin esperar reciprocidad.

Con estos objetivos, el gobierno mexicano emprendió una serie de acciones, tales como la apertura de líneas de crédito a los países centroamericanos por parte del Banco Nacional de Comercio Exterior; el envío de misiones comerciales a Centroamérica, con objeto de promover los productos mexicanos y conocer las necesidades de centroamericanos; el encuentro de funcionarios mexicanos con funcionarios centroamericanos; la realización de mesas redondas sobre Centroamérica para lograr un mejor conocimiento de la región y la firma de un convenio de compensación y créditos recíprocos entre el Banco de México y los bancos afiliados a la Cámara de Compensación Centroamericana, en agosto de 1963, hasta por 5 millones de dólares (ampliado a 25 millones en 1977), con el fin de agilizar los pagos de operaciones comerciales y ahorrar divisas.¹⁴

El acercamiento México-Centroamericano alcanzó uno de sus momentos culminantes en enero de 1966, cuando el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz recorrió la región. Díaz Ordaz puso especial énfasis en sus discursos en la amistad y en la cooperación México-Centroamérica a fin tratar de despejar las dudas y atenuar los temores de los centroamericanos ante el súbito interés de México por el acercamiento. En este sentido, expresó que México estaba dispuesto a darle a Centroamérica, región de menor desarrollo, un trato especial mismo que exigía para sí a las naciones desarrolladas, y que trataría a Centroamérica como le gustaría ser tratado. El resultado más inmediato del viaje fue la firma de convenios de cooperación técnica y científica, así como de acuerdos de intercambio cultural con los diversos gobiernos centroamericanos. Sobre fomento del comercio mexicano-centroamericano, sólo hubo el anuncio de México con respecto a la concesión de trato arancelario preferencial a una lista de productos centroamericanos que se elaboraría de común acuerdo.

Pero esta concesión no llegó a materializarse, al menos en el corto plazo, puesto que entraba en conflicto con otros compromisos internacionales de México. En efecto, México

¹⁴ Rosenzweig Gabriel, La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años, en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.

pertenecía a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, como tal, en caso de otorgar preferencias comerciales a Centroamérica estaba obligado a extenderlas a los miembros de dicha Asociación. México solicitó a la ALALC su consentimiento para no extender las preferencias, pero no le fue otorgado. La situación fue motivo de desilusión para los centroamericanos, y como consecuencia de ello las negociaciones comerciales México-Centroamérica, iniciada tras el viaje de Díaz Ordaz, se estancaron.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos oficiales, este acercamiento con Centroamérica nunca llegó muy lejos. Además de obstáculos técnicos y legales, hubo problemas como el temor y la desconfianza de ciertos sectores políticos centroamericanos en el sentido de que el interés mexicano escondía designios imperialistas. Fue sobre todo el desmoronamiento del proceso de integración económica, que se inició con la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras de 1969, lo que dio el golpe final a este acercamiento. Pero el impedimento real para la intensificación de las relaciones entre ambas partes es que, las economías de México y Centroamérica, lejos de ser complementarias, eran en realidad competidoras y aquellos pocos bienes industriales que México podía exportar a precios competitivos gracias a que nos los fabricaban los países centroamericanos, eran los bienes que estos esperaban producir con el estímulo de la integración.

Años más tarde, durante el gobierno de Echeverría, México encontró una fórmula para conceder tratamiento preferencial a los productos centroamericanos en forma unilateral. La fórmula consistía en bonificar hasta el 75 % de los impuestos de importación para una serie de productos, a los que se concedía el permiso de importación en forma automática. Sin embargo, estas medidas no tuvieron un impacto sustancial en el comercio entre ambas partes. Finalmente, México otorgó a los países centroamericanos una serie de líneas de crédito para aliviar los desequilibrios de su balanza comercial con México, créditos que para 1972 ascendían a 15 millones de dólares.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos que el gobierno de México realizó desde 1960 por aumentar las relaciones económicas con Centroamérica, para 1978 fue poco lo que se había conseguido. Así, el comercio seguía a niveles prácticamente insignificantes; ni siquiera se había logrado conquistar la confianza de los centroamericanos. Por otra parte, la inversión mexicana en la región también resultó mucho más pequeña de lo que habría podido suponerse. Se estima que en 1972 alcanzaba 89 millones de dólares, cifra muy baja para un país como México.¹⁵ Sin embargo, tomando en cuenta que esta era la primera experiencia mexicana en materia de inversión directa en el extranjero, la cifra no resultaba insignificante. A principios y mediados de la década de los sesenta, el sector privado mexicano, creyendo que la integración económica centroamericana era un proceso irreversible, optó por realizar algunas inversiones en la región para no quedar fuera de lo que entonces se consideraba un mercado promisorio. En 1969 había en Centroamérica 55 empresas con capital mexicano y la inversión ascendía a 64 millones de dólares; en 1972 el número de esas empresas era el mismo, pero la inversión había aumentado a 89 millones de dólares.¹⁶ Si bien, en general, las inversiones mexicanas en Centroamérica tuvieron éxito, no prosperaron a causa de que la economía mexicana ofreció mejores oportunidades, y en menor medida, debido a que el

¹⁵ *Ibid.*, p. 241.

¹⁶ *Idem.*

fracaso del MCCA perdió su principal razón de ser.

Con el paso del tiempo, la mayor parte de esta inversión pasó a manos de empresarios y gobiernos centroamericanos mediante diversas transacciones.

Como consecuencia de todas las iniciativas adoptadas en los años sesenta y setenta, el comercio mexicano-centroamericano se intensificó considerablemente, pero no dejó de ser marginal para ambas partes. En lo que corresponde a las exportaciones mexicanas pasaron de poco más de 7 millones de dólares en 1960, a 21 millones en 1970 y a cerca de 137 millones de dólares en 1979. Las importaciones mexicanas de Centroamérica, por su parte, aumentaron en esos mismos años de 528 mil dólares a casi 3 millones y a 13 millones, respectivamente.¹⁷

Ahora bien, en 1970 las exportaciones a Centroamérica representaron 1.6% del total de las exportaciones mexicanas, y las importaciones de Centroamérica constituyeron únicamente 0.1% del total de las importaciones del país. En 1979 estas proporciones eran de 2.4% y 0.1%, respectivamente (véase tablas 1 y 2).¹⁸

Por su parte, la única inversión realizada por el sector público mexicano en Centroamérica en julio de 1970, que debía convertirse en un proyecto complementario industrial, resultó un fracaso. México adquirió la totalidad de acciones de Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA), única empresa productora de fertilizantes en la región, a sugerencia del entonces presidente de Costa Rica, José Figueres, quien convenció al gobierno mexicano de que esa era una oportunidad real para incrementar los vínculos económicos y la cooperación con Centroamérica. Desde un principio, el Gobierno pensó que la empresa debía ser mixta, esto es, mexicano-centroamericana, y que la participación mexicana debía ser minoritaria para ser congruentes con los lineamientos que en México regían para la inversión extranjera. El apoyo de los gobiernos centroamericanos nunca se materializó. Estos nunca adquirieron parte de las acciones y tampoco concedieron la protección arancelaria que requería FERTICA debido a las presiones de las oligarquías centroamericanas para quienes FERTICA era más bien un estorbo. A eso debe sumársele que la expansión de FERTICA fue desordenada, lo cual provocó que la empresa tuviera que enfrentar pesadas cargas financieras. Por otro lado, la tecnología que se adquirió no fue en algunos casos la más adecuada, y las nuevas plantas no comenzaron a producir en los plazos estipulados. Ante esta situación, en 1978 el presidente López Portillo dio instrucciones para que México vendiera FERTICA.

Con ello se cerraba un capítulo importante de la política exterior mexicana que, fue sin embargo, un ensayo poco exitoso por salir del aislamiento y la pasividad. La acción económica de México en Centroamérica entre 1960 y 1978 mostró, pues, una constante contradicción entre la voluntad política y las posibilidades objetivas. La siguiente ocasión en que México habría de interesarse por Centroamérica sería a partir de 1979 y más bien por razones políticas que económicas.

Así pues, hasta 1978, la acción de México en Centroamérica estuvo orientada fundamentalmente a incrementar el intercambio comercial con los países de la región. Para

¹⁷ Rozenszweig, p. 242.

¹⁸ Ibid., p.243.

lograrlo el gobierno tomó una serie de medidas que fueron desde el otorgamiento de créditos, la concesión de un trato arancelario preferencial a los productos centroamericanos y la puesta en marcha de un proyecto de complementación industrial. Sin embargo, los resultados fueron muy pobres.

TABLA 1

*Valor de las Exportaciones Mexicanas a Centroamérica en el periodo 1960-1979
(miles de dólares)*

PAÍS	1960	1970	1975	1976	1977	1978	1979
Costa Rica	1 104	5 043	26 559	21 245	24 584	37 285	35 501
El Salvador	1 944	3 184	16 045	9 996	16 044	24 710	25 340
Guatemala	2 693	8 807	24 468	27 552	43 392	49 988	52 843
Honduras	652	1 730	8 263	6 443	13 787	21 125	19 101
Nicaragua	833	2 439	8 145	9 129	13 769	9 868	3 939
Total	7 226	21 203	81 480	74 365	111 576	142 976	136 724

Fuente: IMCE. Subdirección de Planeación, Investigación y Desarrollo, Indicadores de Comercio Exterior 1950-1980, México, D.F., IMCE, enero de 1981. p.33.¹⁹

TABLA 2

*Exportaciones Mexicanas a Centroamérica como Porcentaje del Total de las Exportaciones
en el Periodo 1960-1979*

PAÍS	1960	1970	1975	1976	1977	1978	1979
Costa Rica	0.2	0.4	0.9	0.5	0.5	0.6	0.4
El Salvador	0.3	0.2	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3
Guatemala	0.3	0.7	0.8	0.8	0.9	0.8	0.6
Honduras	0.1	0.1	0.3	0.2	0.3	0.4	0.2
Nicaragua	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	-
Total	1.0	1.0	2.7	2.0	2.4	2.4	1.6

Fuente: IMCE. Subdirección de Planeación, Investigación y Desarrollo, Indicadores de Comercio Exterior 1950-1980, México, D.F., IMCE, enero de 1981. p.34.²⁰

¹⁹ Ibid., p. 243

²⁰ Ibid., p. 243

II. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA A PARTIR DE 1979

A partir de los primeros meses de 1979, la política de México hacia Centroamérica experimenta un giro radical. El gobierno de México, preocupado por las repercusiones que para el interés nacional pudiera tener la crisis económica y política centroamericana, se compromete mayormente en la búsqueda de soluciones a los problemas de la región. Por un lado, emprende esfuerzos en el ámbito político tendientes a lograr la distensión del área, y por el otro, incrementa sustancialmente sus esfuerzos de cooperación económica con los diferentes países centroamericanos. El principal de ellos es el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, dado a conocer en agosto de 1980, también conocido como Acuerdo Petrolero de San José, mediante el cual México y Venezuela abastecen de petróleo a dichos países. Entre los programas de cooperación bilateral destaca por su magnitud el programa establecido con el gobierno sandinista de Nicaragua.

Por otra parte, hacia finales de 1978, existía en el gobierno de López Portillo una clara voluntad política para conducir a México hacia un papel más activo en materia internacional. La nueva condición de potencia petrolera le había otorgado a México, en medio de una crisis mundial de energéticos, una mayor estatura internacional. Además, el petróleo en sí mismo constituía un arma política que permitía ser protagonista en la política internacional, por encima de las posibilidades reales del país. Faltaba entonces, la coyuntura que empujara a México a actuar en esa dirección. La coyuntura se presentó con la revolución de Nicaragua y la crisis política general de Centroamérica, que hicieron cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la región tiene para México. Con posterioridad vendría a sumarse una cuarta razón: la agresividad de la política de seguridad nacional seguida por Washington con el advenimiento del poder de Ronald Reagan que, tendió a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región. Esto hizo que México buscara la negociación entre las partes a fin de evitar que los conflictos escalaran hacia una guerra generalizada.

Así, la acción política en el extranjero se inició el 20 de mayo de 1979: el presidente López Portillo anunció sorpresivamente su decisión de romper relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza. El rompimiento de relaciones constituyó una importante desviación respecto de la política exterior tradicional. En primer lugar, porque la medida iba dirigida en contra de un gobierno establecido y que había llegado al poder mediante un proceso electoral. Claro está, que dichas elecciones habían sido de dudosa legitimidad. En opinión del gobierno mexicano, la violación reiterada de los derechos humanos, representada por un evidente genocidio, hacía necesario aislar diplomáticamente a Somoza a fin de apresurar su caída. Una desviación más en cuanto a la política tradicional fue el hecho de ir más allá de una acción unilateral y embarcarse en una campaña de proselitismo entre los países de la región al invitarlos a sumarse al bloqueo en contra de Somoza. Los riesgos de tal acción parecían no ser muy grandes: el costo político interno y externo de apoyar a la revolución nicaragüense no podía ser muy alto, dado que por una parte el carácter pluralista del movimiento, su amplia base social de apoyo, así como el hecho de que el gobierno somocista fuera el producto de una dictadura cuasi-hereditaria que contaba con la antipatía generalizada de la comunidad internacional. En este sentido, México se embarca junto con Costa Rica en una campaña, sin mucho éxito, de reclutar a otros países de la región en el bloqueo diplomático al gobierno de Nicaragua.

El 19 de julio de 1979, triunfa la revolución en Nicaragua, y a partir de ese momento la diplomacia mexicana dirigirá sus esfuerzos en dos sentidos: tratar de proteger al nuevo gobierno revolucionario de Nicaragua de los embates de la política exterior norteamericana y tratar de moderar al nuevo gobierno nicaragüense a fin de que conserve el carácter pluralista de la revolución.

La protección brindada por México al gobierno revolucionario nicaragüense se expresa a través de varias acciones: gestor ante Washington para persuadir al gobierno norteamericano de no intervenir en Nicaragua, al punto de proponer el 21 de febrero de 1982 un pacto de no agresión con Nicaragua; abastecedor junto con Venezuela, de petróleo que demanda la economía nicaragüense; garante, ante la banca internacional, de la deuda externa nicaragüense; y suministrador de ayuda económica y técnica en proporción sobresaliente entre los países donantes.

Es obvio que México esperaba que su presencia ayudara a dar viabilidad a la economía nicaragüense y, sobre esta base, a evitar la radicalización del gobierno revolucionario y a conservar su carácter pluralista. Por otra parte, México esperaba que su participación ayudara a frenar la extensión de los conflictos en Centroamérica y a reducir gradualmente la presencia en la región de “las hegemonías de uno u otro signo”.

Con el transcurso del tiempo, la política exterior de México se va a ver complicada con dos eventos posteriores al triunfo sandinista: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980 y el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan, en enero de 1981. En efecto, en 1981 el escenario centroamericano se complica aún más. La ubicación que hace Estados Unidos del conflicto centroamericano como caso típico de confrontación este-oeste, empieza a generar problemas a la posición de México. Por otra parte, México va a perder dos importantes aliados: Costa Rica y Venezuela, que se tornarán críticos del gobierno revolucionario nicaragüense y apoyaran al gobierno de Napoleón Duarte en El Salvador.

Las amenazas del nuevo gobierno norteamericano de intervenir en El Salvador y el recrudecimiento de la violencia en Guatemala parecían ligarse en un contexto de regionalización de la lucha armada, que confirmaba la visión de que el conflicto centroamericano era un asunto vital para los intereses de seguridad y estabilidad interna de México. El flujo masivo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos a México recrudeció esa inquietud.

Dentro de ese contexto crítico, el gobierno de México emite, el 28 de agosto de 1981, un comunicado conjunto con el gobierno de Francia. El comunicado, que es presentado ante las Naciones Unidas, solicitaba que se advirtiera la representatividad que tienen, como fuerza política para negociar, las organizaciones revolucionarias salvadoreñas. Esta acción es sumamente criticada por ciertos sectores de opinión, tanto en el interior del país como en el extranjero, y, nuevamente, constituyó una disgresión respecto de la política exterior tradicional de México.

Mientras tanto, las tendencias hacia la regionalización del conflicto se agudizan, con acusaciones del gobierno de Nicaragua al de Honduras y al de los Estados Unidos de estar fomentando a grupos contrarrevolucionarios que incursionan en sus fronteras, así como

acusaciones de Washington a Cuba y a Nicaragua de estar alimentando el tráfico de armas para las guerrillas de El Salvador. Ante esta situación, la diplomacia mexicana hace un llamado a todas las partes en conflicto para un plan regional de distensión. La propuesta es hecha por el propio presidente López Portillo el 21 de febrero de 1982, poco antes de las elecciones salvadoreñas.

El plan sugería tres canales de acción: primero, el dialogo entre Cuba y los Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador en la que México y otros países amigos y aun aliados de los Estados Unidos, otorgaran seguridades a Washington en cuanto a sus preocupaciones sobre las consecuencias de una paz negociada; y tercero, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra.

El 16 de septiembre de 1982, ante noticias reiteradas de que había indicios serios de una inminente conflagración armada entre Honduras y Nicaragua, los mandatarios mexicano y venezolano decidieron enviar cartas separadas, pero idénticas, a los presidentes de Estados Unidos y Honduras, así como al Coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua. En dichas misivas se hacia un llamado urgente para frenar la escalada bélica en Centroamérica y a no desperdiciar las vías que están abiertas para la solución pacífica de la crisis en la región.

En ese contexto, finalizaba el gobierno de López Portillo. La política exterior mexicana se desarrolló en razón de la necesidad de eliminar un foco de tensión que pudiera degenerar en un conflicto internacional próximo a las fronteras de México, que tarde o temprano lo llevara a involucrarse en él más directamente y por otra parte a alterar la prioridad de su poco significativa política de defensa nacional.

En consecuencia, el objetivo estratégico de México en la región era la estabilidad política. Pero la estabilidad de la cuenca a largo plazo requería de cambios políticos y sociales de profundidad, así como de una mayor viabilidad de las precarias economías de la región. De aquí que México no nada más estuviera dispuesto a aceptar estos cambios, sino a proporcionarlos y a hacer posible que fueran viables y perdurables a largo plazo.

En síntesis, esta nueva diplomacia mexicana, buscaba persuadir a los Estados Unidos de atemperar sus afanes intervencionistas; a Cuba de moderar su celo de solidaridad internacional revolucionaria; a Nicaragua de no radicalizar sus procesos de cambio; a las partes en conflicto en El Salvador, de desistir de soluciones militares y avenirse a la negociación política; y a los otros gobiernos del área, de coadyuvar en la tarea colectiva de estabilización regional. Por otra parte, la diplomacia mexicana buscaba actuar como puente de comunicación a fin de reducir las tensiones, fomentar el dialogo entre las partes y propiciar un clima favorable a la negociación a largo plazo.

A este respecto, el dialogo propuesto por México no excluía a ninguna de las partes en conflicto fueran éstas movimientos revolucionarios, como en El Salvador, o gobiernos establecidos, como los de Cuba, Guatemala y Nicaragua.

Sin embargo, la política de México hacia los conflictos revolucionarios de Nicaragua, El Salvador y Guatemala tuvo diferencias importantes. En el caso del movimiento

revolucionario nicaragüense, se otorgó un apoyo político amplio y decidido que llegó al extremo de romper relaciones con el gobierno de Somoza a fin de “apresurar su caída”. Esto se puede explicar por varios factores. En primer lugar está el hecho de que la revolución nicaragüense tuvo una dimensión de movimiento nacional, que aglutinó prácticamente a todas las clases y sectores sociales del país, dejando fuera únicamente a la Guardia Nacional, a la elite favorecida por el somocismo y a ciertos grupos culturalmente marginales. En segundo término, porque el somocismo era una dictadura casi hereditaria que se había perpetuado en el poder desde 1936 y que por lo tanto se había granjeado la antipatía internacional generalizada. Por otra parte, porque la revolución contaba con el decidido apoyo de las dos indiscutibles democracias de América Latina: Costa Rica y Venezuela. Finalmente porque, el gobierno norteamericano de James Carter había retirado su apoyo a Somoza.

En el caso de la revolución salvadoreña la posición de México fue distinta. Si bien, se llegó a reconocer al movimiento revolucionario -conjuntamente con Francia- como “fuerza política representativa para negociar”, por otra parte, nunca se llegó al rompimiento de relaciones con el gobierno salvadoreño. Sin embargo, el peligro de un rompimiento existió, pero más como una reacción del gobierno salvadoreño a la acción de reconocimiento que como una iniciativa mexicana.

El caso de la posición del gobierno mexicano frente al gobierno guatemalteco fue diferente. Para empezar, ésta no fue tan explícita como en los otros casos. Aparte del asilo concedido a refugiados, la política de México se redujo a dos tácticas principalmente: convencer a los militares en el poder de que México no auspiciaba santuarios en su territorio para las guerrillas guatemaltecas y disuadir a cualquiera de las partes en conflicto de una posible aventura de provocación, mostrando el nuevo poderío militar mexicano. En todo caso se advirtió, hacia final de la administración de López Portillo, una evolución hacia una posición equidistante y neutral entre el gobierno y la guerrilla. Esto debido a que la guerrilla guatemalteca, nunca llegó a tener, ni militar ni políticamente, el peso relativo de la salvadoreña.

En cuanto a la materia de asilo, la necesidad de mantener la continuidad en su política tradicional y de guardar consistencia en sus posiciones en sus fronteras norte y sur, llevó al gobierno mexicano a constituir una serie de campos a lo largo de la frontera con Guatemala que, para finales de 1982, se calculaban que alojaban un total de 30, 000 refugiados.

En cuanto a la asistencia económica, a partir de 1979, momento en el que Centroamérica se convierte en una de las prioridades de la política exterior mexicana, la cooperación resulta la pieza central de la acción económica en esa región. A través de ella, se busca aliviar las presiones de tipo económico sobre los gobiernos centroamericanos, así como evitar que esto cree mayor tensión que dificulte la solución a los problemas políticos. Así, mientras por un lado se fortalecen los programas de cooperación que ya estaban vigentes desde antes,²¹ por

²¹ Gabriel Rosenzweig señala que desde antes de 1979 se habían firmado convenios en materia de alimentos, energía, telecomunicaciones, pesca, minería, comercialización de productos básicos, intercambio cultural, etc. Rosenzweig Gabriel, La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años, en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.

el otro se inician nuevos. Cabe destacar que la cooperación se prestó a todos los países del área sin distinciones de orden político, lo cual no elimina el énfasis puesto en unos más que en otros.²²

Entre los programas que se fortalecen, destacan la ampliación de líneas de crédito a los diferentes países y el “Mecanismo de Cooperación Comercial” que en su momento benefició a 657 productos centroamericanos. Con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sustituyó en 1980 a la ALAC, dicho mecanismo permitió a México llevar a cabo compromisos en materia de concesión de preferencias arancelarias, al permitir la ALADI contemplar la posibilidad de que un país miembro otorgue preferencias arancelarias a quien desee. En ese entonces, el gobierno manifestó a todos los gobiernos centroamericanos su disposición a firmar acuerdos comerciales que formalicen la ampliación del “Mecanismo”. Igualmente, debe mencionarse la ampliación del Convenio de Compensación y Créditos Recíprocos, en marzo de 1982, entre el Banco de México y la Cámara de Compensación Centroamericana, de 25 millones a 50 millones de dólares.

Entre los nuevos programas destacan, por su impacto y magnitud, el Acuerdo Petrolero de San José, cuyo nombre oficial es Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, y los programas bilaterales de ayuda establecidos con Nicaragua, primordialmente, y con Costa Rica.

En el caso de Nicaragua, la cooperación que México brindó a ese país abarcó una gama amplia de campos,²³ que se aceleró notoriamente desde el día en que triunfaron los sandinistas. Esto obedeció tanto al interés del gobierno mexicano en contribuir a que los sandinistas llevaran a cabo un modelo económico y político viable, que pudiera ser una opción para América Latina, como a la preocupación de que el gobierno nicaragüense, por presiones económicas, se orillara a tomar posiciones radicales que lo acercaran a la Unión Soviética. Sin embargo, la ayuda que se proporcionó a Nicaragua en su momento, se dio en forma un tanto desordenada, fuera de un programa previamente establecido.

El programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica mejor conocido como Acuerdo Petrolero de San José, puesto en vigor el 3 de agosto de 1980 y renovado cada año hasta la actualidad, es uno de los principales mecanismo de cooperación de México con Centroamérica.

La idea del programa surgió a raíz de la petición del entonces presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo, acerca de que México y Venezuela, los principales exportadores de petróleo en América Latina, ayudaran a aliviar la crítica situación económica de los países de la Cuenca del Caribe, asegurándoles el suministro de crudo con ciertas facilidades financieras.

²² Rosenweig, al respecto señala que aun cuando las relaciones con el gobierno guatemalteco eran especialmente difíciles, recibió ayuda. Por ejemplo, en abril de 1979, México le proporcionó 100 mil barriles de diesel destinados a las empresas estatales encargadas de la generación de energía eléctrica, que en ese momento no contaban con combustible suficiente.

²³ Al respecto, puede consultarse los datos proporcionados por Gabriel Rosenzweig en su ensayo “La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años.”, 1983.

La situación económica de los países de Centroamérica era realmente crítica en el momento en que se decidió implementar el Acuerdo de San José, y se ha seguido deteriorando, puesto que ninguno de ellos cuenta con recursos petroleros propios. La compra de petróleo constituye una pesada carga para sus pequeñas economías agroexportadoras.

Así, el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe tiene como propósito atender el consumo interno neto petrolero de origen importado de los países del área y contribuir al financiamiento oficial correspondiente. Para ello, México y Venezuela se comprometieron a destinar, en partes iguales, hasta 160 mil barriles de petróleo al día y acordaron otorgar crédito a los países beneficiarios por el 30% de sus respectivas facturas petroleras con un plazo de 5 años y una tasa de interés del 4%. Además de otorgar financiamiento en esas condiciones a los países beneficiarios, el programa contemplaba la posibilidad de convertir dichos créditos en otros de hasta 20 años con una tasa de interés anual del 2%, si los recursos se destinaban a proyectos prioritarios de desarrollo económico, en particular aquellos relacionados con el sector de energía.

El programa de Cooperación Energética, al igual que el resto de la ayuda que México brindó a Centroamérica durante el gobierno de López Portillo, fue libre de ataduras políticas y benefició en forma indiscriminada a todos los países de la región. Ello obedeció, por un lado, al interés de contribuir a que todos los países resuelvan sus problemas económicos y, por el otro, al deseo de lograr que Estados Unidos no excluyera de sus planes de ayuda a determinados países por consideraciones políticas.

Con el Acuerdo de San José se alteraron los patrones tradicionales del comercio entre México y los países centroamericanos. Desde que México comenzó a exportar crudo a dichos países el valor de las exportaciones mexicanas a Centroamérica experimentó un marcado incremento, al pasar aproximadamente 134 millones de dólares en 1979 a poco más de 224 millones de dólares en 1980, cuando se suministró crudo sólo a Costa Rica y a Nicaragua, y a más de 421 millones de dólares en 1981, cuando los cinco países de Centroamérica recibieron petróleo (véase Tabla 3).

Por lo que respecta a las importaciones mexicanas de Centroamérica, estas también se incrementaron notablemente, aunque su monto continuó siendo marcadamente inferior al de las exportaciones. Es así que las importaciones de Centroamérica pasaron de 13 millones de dólares en 1979, a 32 millones de dólares en 1980 y a casi 100 millones de dólares en 1981 (véase tabla 4).

El incremento obedeció a los esfuerzos que hizo el gobierno de México para incrementar sus compras de productos centroamericanos, con el fin de reducir, en la medida de lo posible, el tradicional déficit comercial de Centroamérica con México.

No obstante el notable incremento que registró las exportaciones mexicanas a Centroamérica, la región continuó siendo un cliente marginal de México; en 1981 absorbió 2.1% del total de las exportaciones.

TABLA 3***Valor de las exportaciones mexicanas a Centroamérica en 1979, 1980 y en 1981******Valor de las exportaciones de petróleo (en dólares)***

PAÍS	EXPORTACIONES EN 1979 (TOTAL)	PETRÓLEO	EXPORTACIONES EN 1980 (TOTAL)	PETRÓLEO	EXPORTACIONES EN 1981 (TOTAL)	PETRÓLEO
El Salvador	24 887 676	-	11 317 962	-	75 442 570	65 061 878
Costa Rica	34 940 628	2 903 023	95 103 365	58 816 478	94 537 975	64 174 837
Guatemala	51 693 770	-	57 123 210	-	126 014 081	74 497 766
Honduras	18 689 049	-	18 601 004	-	19 791 441	7 132 618
Nicaragua	3 606 616	-	42 329 747	19 250 433	105 715 742	93 186 976
Total	133 817 739	2 903 023	224 475 288	78 066 911	421 501 809	304 054 075

Fuente: IMCE, Exportaciones por país-valor del producto, enero-diciembre de 1980 y enero-diciembre de 1981.²⁴

TABLA 4***Importaciones Mexicanas de Centroamérica en 1980 y 1981 (miles de dólares)***

PAÍS	1980	1981
Costa Rica	854	17 384
El Salvador	1 260	1 178
Guatemala	25 876	72 583
Honduras	3 871	946
Nicaragua	186	7 554
Total	32 047	99 645

Fuente: IMCE. Subdirección de Planeación, Investigación y Desarrollo, Indicadores de Comercio Exterior 1950-1980, México, D. F., 1981, P. 12.²⁵

Desde los inicios del nuevo gobierno, se estructuraron las bases para dar continuidad a la política exterior, particularmente la que correspondía a Centroamérica. En consecuencia, a los pocos días de asumir el poder, el gobierno de Miguel De la Madrid inicia una nueva campaña diplomática en busca de aliados para un nuevo esfuerzo de distensión en Centroamérica y encuentra respuestas favorables de parte de Colombia, Panamá y Venezuela. En esta forma, México va a redoblar sus esfuerzos de pacificación a través de una nueva estrategia: la acción diplomática colectiva.

²⁴ Ibid., p. 260.

²⁵ Ibid., p. 261.

Así, el 9 de enero de 1983, en la isla panameña de Contadora, los cancilleres de los cuatro países sellan el compromiso de actuar conjuntamente en la búsqueda de este objetivo, después de considerar otras iniciativas de paz como poco viables debido a su carácter excluyente que no toma en cuenta a todas las partes involucradas en los conflictos. A partir de esa ocasión, el grupo de cuatro países habrá de recibir el nombre de Contadora. México promueve Contadora a sabiendas de que con ello se verá obligado a negociar sus propios puntos de vista. De otra forma no se podrá obtener el consenso necesario que permita funcionar al grupo en su gestión colectiva.

Los esfuerzos del Grupo se centraron en tres objetivos: detener una conflagración bélica en el área centroamericana; crear condiciones pacíficas en Centroamérica, mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera; y por último, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región. El riesgo de una conflagración bélica en el área centroamericana fue continuo, pues cualquier circunstancia podía desencadenarla, sobre todo entre Honduras y Nicaragua; de no existir el grupo Contadora, se habría producido la generalización del conflicto.

Paralelamente a los esfuerzos de México por la pacificación de Centroamérica, llevados a cabo en el marco multilateral de Contadora, el gobierno De la Madrid promovió el dialogo directo entre Washington y Managua.

Una de las principales virtudes de Contadora consistió en el hecho de que un grupo de países latinoamericanos tomaba la iniciativa de mediación, sin el aval, la consulta o el acuerdo previo con el gobierno norteamericano. Los latinoamericanos se habían decidido a probar que un problema latinoamericano podía ser resuelto de modo civilizado por ellos mismos, excluyendo con ello la injerencia extranjera directa o indirecta.

Por otra parte, el gobierno de De la Madrid decidió mantener la presencia mexicana en Centroamérica y el Caribe a través del suministro de petróleo conforme al Acuerdo de San José, iniciado por su predecesor. A ello debe agregarse que México y Venezuela decidieron, en ocasión de la firma de renovación del Acuerdo de San José, el 3 de agosto de 1984, suspender los envíos de petróleo a aquellos países participantes del Acuerdo que inicien acciones bélicas contra otros estados del área, en violación a la Carta de las Naciones Unidas. Esta decisión se tomó como respaldo a los objetivos del Grupo Contadora, en especial de la preservación de la paz. En este sentido, el presidente De la Madrid mantuvo los compromisos adquiridos por su antecesor, e incluso, los amplió.

Un cambio importante que registra la política exterior con Miguel De la Madrid es que México pasa a desempeñar el papel de mediador activo en los conflictos centroamericanos y no el de simple “comunicador”. Este último era el papel que se había autoasignado el gobierno de López Portillo en sus gestiones de paz. El presidente López Portillo había reiterado en varias ocasiones que el papel de México era el de puente de comunicación entre las partes que han dejado de hablarse.

Pero el cambio no se limitó a transitar de comunicador a mediador, sino que también incluyó el paso de partidario a intermediario. Al asociarse con otros países en un esfuerzo conjunto de pacificación México, se vio en la necesidad de moderar sus puntos de vista favorables a los sandinistas y de atemperar su antipatía por los regímenes de otros países.

Así, se vio en la obligación de desempeñar un papel más cercano al de verdadero intermediario y de guardar una posición más neutral y equidistante entre las partes en conflicto. Si bien, México contaba con la confianza de los sandinistas, eran los gobiernos de Colombia, Panamá y Venezuela quienes creaban, por esta razón, menos recelos y sospechas entre los otros países centroamericanos. Esto indudablemente hacía más viable el esfuerzo de intermediación.

Con respecto a Guatemala, Miguel De la Madrid había advertido la necesidad de un mayor pragmatismo en las relaciones con Guatemala desde antes de llegar a la presidencia. El peligro de que ocurrieran incidentes graves en la frontera sur era una posibilidad real en aquel entonces. La presencia de cerca de 50 mil refugiados guatemaltecos en campos establecidos a lo largo de la frontera; las acusaciones del gobierno de Guatemala de que estos campos servían de santuario a las guerrillas; así como varios hechos de sangre ocurridos en estos campos atribuidos al ejército guatemalteco, eran las causas concretas de esta preocupación. A todo esto se añadía la preocupación por la seguridad de los campos petroleros, cuya cercanía a la frontera sur los expone a ser blancos fáciles de posibles ataques externos.

El cambio hacia un mayor pragmatismo incluye también, por otra parte, un elemento nuevo en la labor de persuadir al gobierno sandinista de que modere sus actitudes políticas. Este nuevo elemento se refiere a las relaciones de Nicaragua con el exterior y por lo tanto va más allá del pluralismo político y de la economía mixta, y es el no alineamiento.

Si bien, el objetivo último de la política del presidente Miguel De la Madrid fue la pacificación total de la región, también debe incluirse otras metas, como son la distensión y la moderación. En consecuencia, Contadora debe verse junto con otros esfuerzos menos visibles, como instrumentos para lograr esas metas.

Como ya se señaló más arriba, a pesar de los cambios introducidos en la política exterior, en general ésta mantuvo sus compromisos básicos en incluso fueron ampliados. Esto condujo a que la discrepancia con la posición de Washington se mantuviera y en cierto sentido aumentara. Precisamente porque, con la creación de Contadora, esta no nada más dejaba fuera a los Estados Unidos como miembro del esfuerzo mediador, sino que había venido a rivalizar con las iniciativas auspiciadas o apoyadas por Washington. Además, mucho de los puntos de vista de México chocaban con los norteamericanos.

La última versión del Acta de Contadora para la paz de Centroamérica, del 7 de junio de 1986, contiene en sus partes medulares compromisos en los siguientes aspectos: asuntos políticos, en materia de reconciliación nacional, derechos humanos, seguridad, limitación de maniobras militares, eliminación de bases, asesores y efectivos militares extranjeros, control del tráfico de armas y prohibición para el apoyo a fuerzas irregulares o promoción de terrorismo, sabotaje y subversión. Igualmente se incluían compromisos en materia económica social.²⁶

²⁶ Benítez Manus Raúl, "Proceso de paz en Centroamérica y México: Génesis y desafíos pendientes a inicios del siglo XXI, en *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XX*. México, ITAM, 2001.

Un año después, el 7 de agosto de 1987, es firmado por los cinco gobiernos centroamericanos el acuerdo de Esquipulas II, donde destaca las coincidencias en la promoción de medidas de “reconciliación interna” (apertura política, respeto a los derechos humanos y democratización) en Nicaragua, por un lado, y en Guatemala y El Salvador por el otro. El documento de Esquipulas es el primero donde se comprometen los presidentes centroamericanos a buscar tanto medidas internas para la solución de las guerras civiles, como las tensiones geopolíticas que habían escalado a niveles de posible estallido de conflictos militares entre los países. En este documento, sobresalen los capítulos de democratización, elecciones libres y cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo. Sin embargo, no pudo lograrse la solución a los conflictos armados. A pesar de que se firmó el compromiso de Esquipulas II, los actores decisivos que determinaron la dinámica geopolítica y militar continuaron siendo los determinantes: Estados Unidos y en menor medida Cuba y la Unión Soviética, dada la gran importancia estratégica que tiene esta zona.

Durante más de cuatro años el grupo de Contadora realizó enormes esfuerzos, conduciendo negociaciones políticas y diplomáticas complejas llenas de incidentes y retrocesos. Se llevaron a cabo encuentros en todos los niveles. Los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países por separado en más de trece ocasiones y con sus colegas de los países centroamericanos en más de diez. Innumerables sesiones de comisiones de trabajo lograron proponer directrices generales de negociación e identificar los principales temas del conflicto. El Grupo de Contadora y, más tarde su Grupo de Apoyo, concentraron esfuerzos diplomáticos en la negociación de un tratado llamado “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación de Centroamérica”, que si bien no llegó a realizarse, formula una propuesta concreta de paz y cooperación.

Habiendo fracasado el esfuerzo del grupo Contadora y no logrando sus objetivos la firma de la paz de Esquipulas II, a inicios de los noventa, se volverá a intentar esfuerzos desde la comunidad internacional para buscar la distensión del área. Fue una síntesis que articuló la presión externa con la dinámica política interna la que pudo encontrar fórmulas nacionales de pacificación.

Sin embargo, no hay duda que las gestiones del grupo Contadora detuvieron el peligro inminente y redujeron los riesgos de una confrontación bélica generalizada. Los cuatro países consolidaron un espacio político y construyeron el dique que debía frenar el intervencionismo y la guerra. Asimismo, fue de vital importancia el tratamiento igualitario que se promovió entre todos los países centroamericanos.

En cuanto a las relaciones de México con los países de Centroamérica en otros ámbitos, la administración del presidente Miguel De la Madrid, instrumentó en la década de los ochenta diversos esquemas de cooperación financiera para apoyar el desarrollo económico y social de la región. Estos esquemas permitieron también ampliar la presencia de México en la zona.

Dada la diversidad de requerimientos, se atendieron necesidades de financiamiento en materia de suministro petrolero, de ejecución de proyectos de desarrollo, de apoyo al comercio y también de asistencia técnica y de reestructuración de pasivos.

- Convenios de compensación y créditos recíprocos

Los convenios de compensación y créditos recíprocos se instrumentaron con un efecto positivo sobre las economías de la región.²⁷ Mediante dichos convenios se compensaban cuatrimestralmente los saldos comerciales bilaterales evitando el uso de monedas duras para su pago. Los acuerdos de alcance parcial, por su parte, otorgaban preferencias comerciales basadas en principios de no reciprocidad.

Desde la óptica financiera, sólo se le puede atribuir cierta importancia a los convenios y créditos recíprocos y pueden considerarse como el primer esfuerzo de las autoridades mexicanas por apoyar a los países centroamericanos. Sin embargo, este mecanismo perdió vigencia con el tiempo. Hacia mediados de los ochenta todos los convenios se encontraban suspendidos debido a la acumulación de adeudos. Estos convenios, por sí solos, no fueron mecanismos correctores de los desequilibrios del comercio, sino más bien facilitaron el intercambio.

- Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe

En agosto de 1983, el financiamiento sobre los embarques de petróleo se redujo de 30 por ciento a 20 por ciento y se elevaron las tasas de interés para los financiamientos a mediano plazo (hasta cinco años) de 4 por ciento a 8 por ciento y para largo plazo (hasta 20 años) de 2 por ciento a 6 por ciento. Debido a una menor demanda de crudo por parte de algunos de los países beneficiarios, a partir de 1984 se redujo el volumen de suministro petrolero de 160 000 barriles diarios a 130 000. Asimismo, en octubre de 1985 se redujo el plazo de los financiamientos de 20 años a 15 años, y en 1986 hubo otra reducción a 12 años.

Independientemente de las modificaciones a las condiciones financieras del Acuerdo de San José, durante los primeros años presentó dificultades de carácter operativo, tales como la impuntualidad en los pagos (lo que motivó la suspensión de la facilidad para algunos países), la incertidumbre en la programación de los embarques y la imposibilidad práctica de canalizar recursos para el financiamiento de proyectos de largo plazo. Dichas dificultades condujeron a que se suspendiera la facilidad a Nicaragua y Panamá en 1983 y 1987 respectivamente.

Al no ser posible canalizar recursos para financiar proyectos de desarrollo en los primeros años del Acuerdo, esta situación se resolvió con la formalización de acuerdos bilaterales con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los cuales permitieron utilizar los recursos del Acuerdo de San José para la ejecución de ese tipo de proyectos. La canalización de fondos a través del BCIE evitó a los países centroamericanos la necesidad de constituir garantías para recibir dichos financiamientos, ya que el BCIE asumió el riesgo de cobro de ellos.

Pero de entre todas las facilidades previstas inicialmente en el Acuerdo, los países

²⁷ Gurría José Ángel, "Política financiera internacional 1970-1992, Las relaciones de México con los países del Caribe y de Centroamérica", p. 324, en César Sepúlveda (compilador), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

beneficiarios sólo aprovecharon la de mediano plazo, generalmente para resolver problemas de corto plazo de la balanza de pagos. En este sentido, en el periodo comprendido entre el 3 de agosto de 1980 y el 2 de agosto de 1991 (fecha esta última en la que las condiciones financieras del Acuerdo tuvieron nuevos ajustes), México otorgó financiamiento a mediano plazo sobre la factura petrolera por un monto de 892.6 millones de dólares, en tanto que en el mismo periodo sólo se canalizaron 162.1 millones de dólares de financiamiento de largo plazo.

Además de las facilidades financieras del Acuerdo de San José, se instrumentaron algunos mecanismos especiales de financiamiento sobre la factura petrolera, como fue el caso de Guatemala (mayo de 1985-mayo de 1986 por 66.2 millones de dólares), Nicaragua (agosto de 1980-agosto de 1983 por 386.8 millones de dólares) y Honduras (enero de 1991 por 8 millones de dólares).

Como se señaló anteriormente, el Acuerdo de San José fue la base de los demás mecanismos de cooperación financiera instrumentados por el gobierno de México a partir de la década de los ochenta. Los apoyos con recursos del Acuerdo de San José se canalizaron fundamentalmente a través de los Convenios de Cooperación Financiera suscritos por México con el Banco Centroamericano de Integración Económica (Convenios México-BCIE), para el financiamiento de proyectos de desarrollo y acciones de asistencia técnica; a través del Programa de Financiamiento de Importaciones Centroamericanas (Programa FICE), para otorgar financiamiento especial a importadores mexicanos de productos centroamericanos; y, a través del Programa de Desarrollo Profesional, para apoyar la formación profesional de ciudadanos centroamericanos en México.

- Convenios de Cooperación Financiera México-Banco Centroamericano de Integración Económica.

El Convenio de Cooperación Financiera México-BICE, formalizado en noviembre de 1984, permitió establecer las bases para la efectiva canalización de recursos financieros generados en el marco del Acuerdo de San José para la ejecución de proyectos de desarrollo en Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) por parte de empresas mexicanas, con una estrategia clara de promoción en un horizonte de largo plazo de los intereses de México en la zona, indisolublemente ligados al de la región.

El prime Convenio de Cooperación Financiera México-BCIE canalizó 107.6 millones de dólares. El fondo de este primer Convenio se utilizó para el financiamiento de proyectos de integración económica regional, de desarrollo económico y social de los países de Centroamérica y de complementación económica regional con México. Se dio preferencia a proyectos cuyo destino es la producción de alimentos orientados a la exportación hacia el mercado mexicano, así como a programas y proyectos de inversión que pretenden contribuir al desarrollo de recursos energéticos, programas para la utilización de recursos naturales o estudios de preinversión, incluyendo factibilidad y proyectos de infraestructura básica.

La participación de empresas mexicanas en los proyectos se promovió en la medida en que el convenio establece que un cierto porcentaje del valor de cada proyecto a financiar debía destinarse a la adquisición de bienes y servicios mexicanos. El objeto de esta política era alentar la incursión de empresas mexicanas en la región con el fin de que conocieran el

potencial de la misma y al mismo tiempo se den a conocer. Así, muchas empresas mexicanas que actualmente tienen negocios en la región tuvieron el apoyo en un primer momento de recursos del Acuerdo de San José. Las condiciones financieras aplicadas a los créditos con recursos del Convenio México-BICE se ven en la tabla 5.

En materia de financiamiento de proyectos, al 30 de septiembre de 1993 los recursos del Primer Convenio México-BCIE (107.6 millones de dólares) se encontraban comprometidos en 24 proyectos con un costo total de 215 millones de dólares, donde el financiamiento por medio del Convenio representaba 50 por ciento del costo total de los proyectos, en los términos que se detallan en la tabla 6.

Los recursos del Convenio se destinaron a financiar proyectos del sector eléctrico (38% del total), carreteras (24%), proyectos del sector portuario (18%), vivienda (10%), exportaciones mexicanas de apoyo al sector productivo centroamericano (8%) y proyectos del sector turístico, así como actividades de asistencia técnica (2%).

TABLA 5.

Condiciones de financiamiento de proyectos en el Convenio México-BCIE

	PRIMER CONVENIO (1984)	
	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
Distribución del financiamiento	80%	20%
Plazo y gracia	15 y 4 años	10 y 3 años
Monto máximo a financiar	80% del costo total de cada proyecto	
Integración nacional requerida	Mínima de 53% costo total de cada proyecto	
Financiamiento de gasto local	Hasta 30% del gasto total de cada proyecto	
Tasa de interés	6% anual sobre saldos insolutos más margen de intermediación de 2.5% al inicio y de 1.4% en la actualidad (1994)	

Fuente: José Ángel Gurriá, en las relaciones de México con los países de Centroamérica y el Caribe, p.332.

TABLA 6

**Primer Convenio México-BCIE
(millones de dólares)**

	NÚMERO DE PROYECTOS	COSTO TOTAL	FINANCIAMIENTO MÉXICO-BCIE	RECURSOS DESEMBOLSADOS
Proyectos concluidos	9	66.4	28.1	28.1
Proyectos en ejecución	6	47.7	33.1	26.1
Proyectos aprobados	8	67.9	26.4	0
Proyectos elegibles	1	33.0	20.0	0
Total	24	215.0	107.6	54.2

Fuente: Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales, *Cuadro General de proyectos financiados con recursos del Convenio México-BICE*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agosto de 1993, p. 7.

En cuanto a las actividades de cooperación y asistencia técnica, México los ha

realizado en el contexto de los Acuerdos Marco de Cooperación Hacendario Financiera y del Programa de Cooperación Técnica con la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En ambos casos las actividades previstas atienden necesidades concretas de asistencia técnica en áreas tales como deuda externa, banca de desarrollo, mercado de valores, desincorporación de empresas, políticas aduaneras, fiscal y de ingresos y sistemas tributarios.

- Participación de México como socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica

Un elemento adicional en la relación de México con el BCIE es la incorporación de México como socio extrarregional. Esta acción tuvo un efecto importante no sólo porque permitió a México participar activamente al interior del Banco, sino también porque abrió la posibilidad de instrumentar proyectos adicionales de cooperación.

La incorporación de México como socio extrarregional fue posible debido a que en septiembre de 1986 se suscribió con BCIE el Estatuto y el Convenio de Participación en el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (FONDESCA), mecanismo transitorio que permitió la incorporación de socios extrarregionales. La contribución de México al FONDESCA ascendía originalmente a 57.6 millones de dólares, de los que 14.4 millones de dólares (25%) correspondían a los recursos comprometidos para este fin en el Convenio de Cooperación Financiera suscritos en 1984, y el restante (43.2 millones de dólares) quedarían como aportación contingente.

APRECIACIÓN GENERAL

Se señaló que hasta 1978, la acción de México en Centroamérica estuvo orientada a incrementar el intercambio comercial con los países de la región. Sin embargo, los resultados fueron muy pobres por muy diversas circunstancias ya explicadas. A partir de los meses de 1979, la política exterior del gobierno mexicano hacia Centroamérica presenta un cambio, fundamentalmente ante la crisis económica y política que vive esa región. En este sentido, México se compromete a la búsqueda de soluciones a los problemas de la región. Por un lado, emprende esfuerzos en el ámbito político tendientes a lograr la distensión del área -política que buscó ante todo la estabilidad política en la región de Centroamérica, a través de la neutralización de los conflictos y de una amplia defensa del derecho internacional-, y por el otro, incrementa sustancialmente sus esfuerzos de cooperación económica con los diferentes países centroamericanos.

En uno y otro caso, quien tomó la iniciativa de llevar a cabo tales políticas, de tipo económico por una parte, y por la otra, de tipo político y de cooperación, fue el gobierno mexicano, aún cuando los recursos de poder no eran mayores a las vulnerabilidades que tiene México. Sin embargo, dichas políticas en ningún momento hubieran podido ser llevada a cabo por los países de la región de Centroamérica debido a la carencia de recursos mínimos de poder para hacerla prosperar. Si bien, México no tuvo posibilidad de proyectar su primera política de un mayor intercambio comercial con la región de Centroamérica, su segunda política de buscar soluciones a los problemas de la región centroamericana, tanto de distensión del área -agenda que pudo prosperar por el apoyo de otras entidades-, como de

incrementar sus esfuerzos de cooperación económica con los diferentes países de Centroamérica, le dio cierto “brillo” a la política exterior de México, al permitir actuar como una influencia regional que inhibió los proyectos diplomáticos, políticos, militares y económicos de la potencia hegemónica, al proponer soluciones y estrategias alternativas que restaron legitimidad a las iniciativas del gobierno de Estados Unidos frente a la opinión pública mundial. Como resultado derivó en que varias iniciativas desarrolladas por el gobierno mexicano, estrecharan los contactos políticos, económicos, culturales, científicos y tecnológicos con la región de Centroamérica.

En este sentido, el Acuerdo de San José marcó un hito en la relación financiera de México con Centroamérica al ser uno de los vehículos de cooperación más amplios entre países en desarrollo. Precisamente porque alrededor del Acuerdo de San José se diseñaron diversos esquemas de cooperación financiera y de asistencia técnica fortaleciendo los vínculos entre México y la región. Este tipo de acuerdos apoya la labor de la política exterior de México al contribuir a mejorar los niveles de vida de los pueblos vecinos.

En torno a lo que sucedería con las relaciones económicas mexicano-centroamericanas, era aun incierto y todo dependería por un lado, del rumbo político y económico que tomara Centroamérica, es decir, una Centroamérica integrada económicamente, con gobiernos democráticos y progresistas, y por el otro, un México que lograra diversificar y hacer más eficiente su planta industrial, de tal manera que, permitiera establecer una vinculación mutuamente ventajosa.

Por otro lado, en los que respecta a la cooperación brindada por México hacia Centroamérica ésta se mantendría en el futuro, a pesar de las dificultades de la economía mexicana, dada la importancia que tiene para México mantener su presencia en Centroamérica.

Estas dos políticas, de tipo económico y de cooperación, del gobierno mexicano hacia Centroamérica, juntas iban a caminar en las próximas administraciones.

CAPÍTULO TERCERO

LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE SALINAS

Poco después de tomar posesión de su cargo como presidente de México Carlos Salinas de Gortari, el fin de la Guerra Fría había sido sancionado formalmente en los acuerdos de Malta suscritos por los Presidentes George Bush y Mijaíl Gorbachov; la rivalidad Este-Oeste había terminado. A este acontecimiento, lo confirmaría sucesos como la caída del muro de Berlín, las reformas introducidas en el sistema de gobierno de la Unión Soviética -el *glasnot* y la *perestroika*-, el retiro de tropas de ese país de los territorios de Europa Central y de Afganistán y el proceso de reunificación de Alemania.

Asimismo, el mundo socialista, uno de los pilares sobre los que se había sostenido el orden mundial de la posguerra, quedó sumergido en un proceso de rápida transición, no sólo hacia la adopción de economías de mercado, sino también por el desmantelamiento de organizaciones de seguridad colectiva como el Pacto de Varsovia.

Como corolario del proceso, la Unión Soviética no sólo transformó la estructura internacional, sino que ella terminó por fragmentarse en 15 repúblicas independientes, libres de un control central.

De entrada, parecía que este tipo de medidas llevaba a que el mundo se convertiría en un espacio homogéneo, libre de diferencias fundamentales, que por ende viviría en armonía bajo el signo de un liberalismo triunfante y de una democracia actuante para todas las naciones. Pero no fue así.

Se iniciaba así una etapa de entendimientos políticos sin precedentes, bajo la influencia preponderante de la potencia internacional que había ganado la Guerra Fría, los Estados Unidos de América. Y esto, lo confirmaría la Guerra del Golfo Pérsico contra Irak -después de que este país buscara la anexión de Kuwait por la fuerza-. La rapidez y hasta cierto punto la facilidad con la que se conquistó la victoria, parecía confirmar la tesis de que el mundo había adoptado una estructura unipolar, dominada por Estados Unidos y sus principales aliados europeos.

En el ámbito multilateral también se hicieron sentir las transformaciones en la estructura global de las relaciones internacionales. Las deliberaciones al interior de la ONU enviaban el mensaje al mundo de que, en adelante, la voluntad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad permitiría realizar incursiones militares sancionadas y legitimadas por el máximo foro de concertación mundial. Ello implicaba que en adelante bastaría una uniformidad de criterios entre los cinco miembros permanentes para aprobar iniciativas que, sin contar con el consenso internacional, terminarían por intentar legitimar las acciones de esos países con el endoso de las Naciones Unidas. En este sentido, se concentra el poder internacional en la que, aun dentro del Consejo de Seguridad, las voluntades de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, actuando de común acuerdo, movilizan los instrumentos multilaterales de seguridad colectiva, ante China y Rusia -heredera del asiento permanente de la URSS- que por razones de debilidad económica y tecnológica y en aras de preservar una posición de privilegio en el entorno internacional ya no ejercen con la misma facilidad que antes el derecho de veto.

Asimismo, una vez terminado el conflicto en el Pérsico, el reabastecimiento de las potencias victoriosas y los intereses de las empresas productoras de armamentos se conjugaron para subrayar que los requerimientos de defensa seguían siendo tan altos o más aún que en el periodo de la guerra fría. Esta tesis se fundamentó en la visión de que al término de la rivalidad bipolar haría resurgir con nuevo vigor todas aquellas disputas regionales, sobre todo europeas, que habían quedado congeladas por más de cuatro décadas de tensiones Este-Oeste.

Así pues, la conjunción del fin de la Guerra Fría y la vertiginosa victoria en el Pérsico, apuntó hacia una profunda concentración del poder internacional, sin los balances y contrapesos que habían caracterizado a la rivalidad Este-Oeste.²⁸

Por otra parte, las antiguas fricciones Este-Oeste fueron sustituidas por las diferencias entre las naciones del Norte y del Sur. Las diferencias entre opulencia y miseria a nivel internacional dividirían al mundo de manera más profunda y convulsionada que los propios antagonismo entre capitalismo y socialismo.

Sin embargo, las posiciones del mundo en desarrollo no se vieron trasladadas al primer plano de los grandes debates internacionales. En efecto, resultó reveladora la rápida conformación de una “nueva agenda” en la que los temas protagónicos pasaron a ser el medio ambiente, la migración, el tráfico de drogas, los derechos humanos y la promoción de

²⁸ Actualmente, la hegemonía de los Estados Unidos se da al lado de los organismos financieros mundiales, consolidándose un modelo de organización social identificado con la democracia liberal y el mercado -conceptos que hoy sintetizan la idea de progreso de las sociedades actuales-. De tal manera que, se ha constituido una diplomacia coercitiva, basada en el funcionamiento de ese modelo, que se ha caracterizado por imponer sanciones económicas y militares a los gobiernos de los países que violan los derechos humanos y que también establecen barreras comerciales al libre flujo de mercancías y capitales controlados por las empresas transnacionales. En lo que corresponde a las instituciones supranacionales, como es el caso de las Organización de las Naciones Unidas (ONU), han visto limitada su función para impartir justicia en un mundo afectado por las asimetrías económicas y políticas; mientras, su papel punitivo ha ganado más espacio porque se ha subordinado a los objetivos estadounidenses de combate al terrorismo. En este sentido, la seguridad internacional que es un asunto público se ha venido a definir por las necesidades de los países desarrollados y no por la urgencia de los países pobres.

la democracia en el mundo. Irónicamente, el tema central del desarme pasó a un plano secundario que, por lo mismo, es reveladora del nuevo orden de prioridades internacionales. Por lo tanto, la atención internacional se enfocará en aquellas cuestiones que preocupan mayormente a las sociedades del mundo industrializado, sin que necesariamente aborden simultáneamente los temas estructurales del desarrollo, la pobreza extrema y la asimétrica distribución del ingreso y el financiamiento a nivel internacional.²⁹

Más aún, la cooperación para el desarrollo, tradicionalmente sujeta a las inclinaciones políticas del país receptor, se vio seriamente mermada al carecer ahora del valor estratégico que tenía en el contexto bipolar.

Como respuesta a los nuevos desafíos -el surgimiento explosivo de reivindicaciones nacionalistas, especialmente en Europa, de agudización de fundamentalismos y, no menos importante, de demandas real al desarrollo económico y social-, las grandes potencias iniciaron un nuevo reparto de las zonas de influencia y de responsabilidades internacionales. Ello queda de manifiesto en la atención que la Comunidad Europea brindó a la crisis de desmembramiento en Yugoslavia y, por parte de Estados Unidos, en la mediación exclusiva que ha ejercido para la pacificación del Medio Oriente. La realidad económica de las grandes potencias ha venido a dictar los ámbitos geoestratégicos sobre los cuales pueden tener alguna influencia.

El resto de las naciones ha tratado de insertarse de la mejor manera posible en las grandes corrientes de cambios internacionales, buscando ampliar sus oportunidades económicas, acreditarse con solidez en los centros financieros y de inversión y conformando nuevas áreas de colaboración económica. En este intento se inscriben, desde los esfuerzos de reforma económica instrumentados por el nuevo gobierno de Rusia, hasta los procesos de ajuste y saneamiento de las finanzas públicas ensayados por la mayoría de los gobiernos

²⁹ Si bien, para mediados de marzo de 2002 se realizó en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (Consenso de Monterrey) organizada por la ONU, el programa neoliberal ratificó sus visiones y convicciones. La reunión ilustra la insistencia en “políticas económicas racionales que permitan altos ritmos de crecimiento, pleno empleo, estabilidad de precios y cuentas externas y gubernamentales sostenibles. Políticas que prioricen el combate a la inflación y a las fluctuaciones económicas bruscas que concentran el ingreso. Asimismo, se anunciaron las ofertas tradicionales de ayuda por parte de los países desarrollados, pero que no dejarán de ser siempre raquíticas y muchas veces ridículas al ser insuficientes.

Lo que hace falta para un verdadero desarrollo económico y social sostenible es muchas veces más de lo que se afirmó en ese momento. El mundo rico debe condonar la deuda externa de los pueblos y conceder nuevos préstamos blandos para financiar el desarrollo de los países pobres, así lo propuso Fidel Castro. Pero eso no va a poder suceder mientras el mundo desarrollado se siga manejando bajo sus visiones y convicciones neoliberales.

Por otro lado, la desestabilización política y económica, que en mayor o menor grado sufren los países subdesarrollados, no se convierten en un asunto que pueda ser tratado por la diplomacia mundial, a menos que encuadre dentro de la clasificación de actos terrorista, sino por los gobiernos nacionales, pero utilizando las soluciones que establece el modelo de la democracia efectiva, es decir, mediante la celebración de elecciones competidas. Así, en el mundo de hoy las respuestas a los problemas económicos y políticos están filtradas por el punto de vista dominante en las principales democracias occidentales y articuladas en bloques económicos donde la doctrina del libre comercio no se aplica. Desde esta perspectiva, la nueva diplomacia no solamente busca gestionar los intereses de los países poderosos, encabezados por Estados Unidos, sino el legitimar la expansión del sistema de mercado en su lucha por abrir nuevas fronteras económicas para los negocios de las élites financieras internacionales.

latinoamericanos, incluyendo por supuesto, al de México.

Al mismo tiempo, la Europa comunitaria conoció de primera mano los reclamos de los países del Este para incorporarse de lleno a la competencia internacional por mercados, nuevas tecnologías, financiamiento y adiestramiento de cuadros. Las opiniones en Europa se fragmentaron entre quienes abogaban por incorporar a la parte oriental en un gran conglomerado continental de tipo confederal y quienes sostenían que primero debía culminarse la integración de los 12 antes de ensayar cualquier empresa adicional.

Por otro lado, el papel de los Estados Unidos como gran gestor de la estabilidad europea se ha visto seriamente vulnerado por el fin de la rivalidad bipolar. La fragmentación de la Unión Soviética y sobre todo el abandono de una ideología de alcances internacionales, se tradujo en que los aliados europeos occidentales, especialmente Francia y Alemania, cuestionaran el papel político y militar de Estados Unidos en el viejo continente. Esta visión se generalizó con el desmantelamiento del Pacto de Varsovia. El liderazgo ejercido por Washington a través de la OTAN cayó en un vacío práctico y conceptual que todavía no ha logrado superarse.

De esta incipiente ruptura del cordón umbilical de seguridad entre Estados Unidos y Europa, debe sumarse la creación del Mercado único comunitario que ha sido interpretado en Washington como un esfuerzo tendiente a romper nexos de dependencia también en el terreno económico.

Los Estados Unidos agobiados con un gigantesco déficit y una merma constante de su competitividad mundial, al mismo tiempo que cargaban con una recesión que dejó estancado a su economía llevó a la industria y a los proveedores de servicios a reconocer la importancia de una cada vez mayor penetración de mercados externos y fueron principalmente ellos quienes apoyaron los esfuerzos de la administración de Bush por negociar zonas de libre comercio y un nuevo esquema multilateral del GATT. Sólo así, los Estados Unidos podrán recuperar su posición de liderazgo económico mundial y hacer frente a la competencia de Europa y Japón.

Es en esta tesis que se inscriben las negociaciones entre México, Canadá y Estados Unidos para suscribir un Tratado de Libre Comercio en América del Norte. La firma del Tratado de Libre Comercio, el 17 de diciembre de 1992, es en el fondo una manera de normar y dar carácter institucional al hecho de que Estados Unidos sea el socio comercial número uno de México y Canadá.

En la región inmediata de México por cultura, historia y geografía, los países de América Latina y el Caribe se han debatido entre la consolidación y el perfeccionamiento de sus democracias y esfuerzos de ajuste económico de gran profundidad y trascendencia.

Por lo que hace al primer tema, la región se vio animada por una tendencia general hacia la estabilidad y vigencia de la democracia. Sin embargo, el proceso, no estuvo exento de dificultades, como lo atestiguan los casos de Guatemala, Haití, Perú, Panamá y Venezuela. Pero, en general, en América Latina y el Caribe la tendencia dominante fue la de consolidar procesos democráticos con alternancia en el poder. Ello fue meritorio en países que recientemente habían emergido de dictaduras militares, como Argentina y Chile. A su vez, el

retorno de gobiernos civiles dio un nuevo dinamismo a la concertación política latinoamericana, especialmente al interior del Grupo de Río -que rápidamente vio ampliada su membresía- y un enfoque más activo a organismos regionales como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Es pues este complejo panorama de referencia el que determinó en buena medida la actuación internacional de México. Coincidentemente, México también se hallaba sumergido en un proceso de cambio estructural. La política de “modernización” que impulsó el gobierno del Presidente Salinas sería la herramienta que haría frente a los grandes retos del exterior, sacando provecho de una inserción más ágil y participativa de México en los asuntos mundiales.

II. EL INTERÉS NACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Es importante recordar que al momento de tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari recibe un país profundamente debilitado por la crisis de endeudamiento; prácticamente había sido una década de crecimiento nulo de la economía, altos niveles de inflación, pérdida de valor del peso mexicano frente a la divisa de otras naciones, parálisis en las inversiones productivas que requería el país.

El Presidente Salinas de Gortari se concentró al inicio de su mandato en revertir estas tendencias que tenían sumergido al país. Los primeros meses de su gobierno se concentraron en reanimar las fuerzas internas del país y restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico de México.

Paralelamente, esta imagen se vio reforzada con el impulso que recibió la privatización, bajo el mensaje de que no se buscaba preservar un Estado desmesurado, sino uno justo, eficiente y de genuino servicio a la sociedad. Asimismo, la desregulación de diversos aspectos de la inversión extranjera y el conjunto de medidas de simplificación, aunado a un ambiente y cifras económicas más favorables, atrajo un flujo sin precedentes de inversiones extranjeras y, también condujo a una repatriación de capitales mexicanos.

Sobre la base de este diseño de política interna, la diplomacia mexicana se concentró en proyectar de manera dinámica los intereses internacionales del país y en sembrar las alianzas fundamentales del Estado mexicano en esta etapa de reactivación económica y nueva inserción en los asuntos mundiales. Al respecto, Andrés Rozental señala que: “esa política exterior fue desplegada en primera instancia por el propio Presidente de la República, quien desde muy temprano en su mandato visitó los puntos neurálgicos de la acción internacional de México, tanto para contar con un pulso preciso de la realidad internacional, como para exponer las intenciones y perspectivas de México en los años venideros. Estas giras de trabajo le llevaron en los primeros meses de su administración a Estados Unidos y Canadá, Europa Occidental, Japón y América Latina.”³⁰

En este sentido, la política exterior tuvo como importante papel en ser vocero de los

³⁰ Andrés Rozental , 1994, op. cit., pp. 46-47.

profundos cambios que ensayaba el gobierno de México fuesen conocidos en las principales capitales del mundo. Por lo tanto, las embajadas y consulados se desempeñaron como promotoras de la imagen de México, al tiempo que buscaron el acercamiento con los centros financieros, tecnológicos, políticos y académicos de mayor incidencia sobre nuestro país.

Finalmente, la política exterior de México participó en el diseño general de la política de renovación del Estado mexicano. En tal sentido, se constituyó como sostén de las necesidades internas del país.

Así pues, desde su inicio, la administración del presidente Salinas de Gortari se propuso mantener el estrecho vínculo entre la política exterior y la política interna. Deliberadamente, se buscó hacer de la política internacional un sostén fundamental del proyecto de desarrollo del país, porque así lo exigía el interés nacional y las constantes transformaciones del escenario internacional. La influencia de la situación internacional sobre la evolución interna del Estado mexicano, derivó en una influencia relevante sobre la política exterior del país. La internacionalización de México no sólo era necesaria sino inevitable ante el aumento de la interdependencia económica global, la crisis del “liberalismo administrativo” como eje ordenador de las relaciones económicas internacionales, la movilidad sin precedentes del capital y los cambios en la política económica internacional de Estados Unidos. La alteración del estado normal de las cosas en cualquier parte del mundo repercute en todo el mundo. La economía nacional se volvía provincia de la economía global. El modo capitalista de producción entraba en una época propiamente global, y no internacional o multinacional.

En el pasado, hasta finales de los sesenta, la política exterior mexicana se caracterizó por su indudable congruencia en la aplicación de los principios de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de controversias y cooperación internacional para el desarrollo, pero era evidente su desvinculación de la política interna. Había pues, en términos generales, autonomía –que no se deja de ser relativa- de la política exterior respecto de las estructuras internas del estado mexicano.

Este divorcio de la política exterior de los asuntos internos era entendible en épocas pasadas, en las que el gobierno mexicano había determinado mirar solamente hacia adentro, precisamente por el modelo de industrialización seguido, el cual, se concentró en la sustitución de importaciones, además, porque la estructura internacional de poder estaba definida, dejando poco margen de acción para iniciativas de países intermedios. Más aún, los procesos de globalización económica y creciente interdependencia eran inexistentes o aún muy incipientes y sus efectos sobre la capacidad de maniobra de gobiernos anteriores no parecían esenciales para el éxito o fracaso de logros de los objetivos nacionales.

Durante la década de los setenta el modelo de desarrollo comenzó a mostrar señales de agotamiento que, sumado a diversos fenómenos externos de naturaleza económica, obligaron a México a buscar una vinculación más efectiva con el exterior.³¹ En muy pocos años,

³¹ El modelo sustitutivo de importaciones, proteccionista por definición, entró en crisis. Ese fortalecimiento de la industria nacional que a la larga le permitiría al país competir ventajosamente en el ámbito internacional se agotó. A principios de 1982 nos encontramos con una industria muy ineficiente, un Estado que gastaba enormes recursos en proteger esta industria a través de subsidios directos e indirectos, un endeudamiento externo cuyas obligaciones eran enormes y una excesiva dependencia del ingreso proveniente de las exportaciones petroleras que, para colmo, bajó drásticamente con la caída del precio internacional del crudo.

México diversificó su presencia en el mundo y más adelante, la recién descubierta riqueza petrolera no sólo proporcionó al país los recursos necesarios para iniciar una nueva etapa de crecimiento acelerado, sino que le permitió, por la magnitud e importancia estratégica de su riqueza petrolera, emprender una política exterior activa como promotor y organizador de nuevas alternativas en el diálogo Norte-Sur. Entonces empezó a ser ya considerado como una potencia media.

La profunda crisis del modelo de desarrollo que ilustra la situación de la deuda externa en 1982 según la posibilidad de vincular estrechamente la política económica con la política internacional. No obstante, fue una década de gran activismo internacional. La importancia estratégica de su riqueza petrolera, mantuvo el activismo del gobierno mexicano como comunicador y generador de iniciativas frente a la crisis centroamericana.³² México se había convertido ya en nuevo centro de poder regional destinado a desempeñar un papel significativo en la trayectoria de los acontecimientos que sucedían en Centroamérica y en el contexto internacional. A ello debemos sumarle que, en el nivel de la política internacional, México ya contaba con un alto prestigio en ciertos foros multilaterales, donde ejercía influencia junto con otros centros de poder del Tercer Mundo en el curso de diversas negociaciones, básicamente las que se realizan en torno a la cooperación económica internacional y el desarme. Sin embargo, México seguía debilitado y empobrecido, en una situación de concentración excesiva de sus nexos económicos con los Estados Unidos, y sin haber logrado la diversificación que se había perseguido.

Las enormes transformaciones de la economía mexicana, en particular la apertura comercial que se inició con el ingreso de México al GATT en 1986 y que hizo de la economía mexicana una de las más abiertas del mundo, reafirmó la necesidad de desplegar una creciente actividad ante los principales centros comerciales, económicos, financieros y tecnológicos mundiales. Era indispensable maximizar los beneficios potenciales de la apertura, atrayendo flujos de capital, corrientes comerciales y tecnologías de punta que vigorizaran el aparato económico.

En la nueva era surgen recursos que antes no se empleaban, de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural. Ahora, los intereses que realmente están en juego en la política internacional son mucho más intangibles: mejorar las relaciones económicas, asegurar mercados y ganar el favor de la opinión mundial. La política internacional actual está profundamente determinada por las relaciones económicas, en las cuales los asuntos comerciales entre los países juegan un papel preponderante.³³ En efecto, la profundización de los procesos de globalización e interdependencia económica que han dado lugar a una creciente competencia por recursos financieros, tecnológicos y acceso a mercados, hicieron indispensable desplegar una política exterior propositiva y diversificada.

³² Al respecto Andrés Rozental señala algo interesante: “La secuela de esos conflictos afectaba de manera inevitable y directa la seguridad de México, especialmente ante el peligro de una intervención militar del exterior y subrayaban la necesidad de una política exterior más activa que vinculara, de manera explícita, la acción internacional con el proyecto nacional.” Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, op. cit., p. 49.

³³ Ver Wilhemy Manfred, *Política Internacional: enfoques y realidades*, Buenos Aires: Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA. Grupo Editorial Latinoamericano. 1994, pp. 70-77

Esta claro, se reconoce que la sociedad nacional no es capaz de contener las fuerzas, política, geografía, geoeconomía, geopolítica, historia, demografía, cultura, mercado, negocios, etc. Se reconoce que las fronteras son continuas y periódicamente rotas, rehechas, rebasadas o disueltas. La nación es un hecho histórico y geográfico, un proceso que se crea y recrea continuamente. El aparato estatal, por todas sus agencias, políticas, económicas y administrativas, es llevado a reorganizarse o “modernizarse” según las exigencias del funcionamiento mundial de los mercados.

Así, para el gobierno mexicano, el cambiante escenario internacional significó la oportunidad histórica de lograr una mejor inserción del país en el contexto internacional que derivara en beneficio del desarrollo económico y social del país y en niveles superiores de bienestar para los mexicanos. El nuevo grupo en el poder, los neoliberales, actuaba acorde a la nueva visión de la política mundial. En este sentido, las nuevas circunstancias mundiales reafirmaron la absoluta necesidad de diseñar una política exterior a la medida de lo que las transformaciones económicas internas ya exigían. Los cambios mundiales nos afectaban, por lo tanto, se debía ser actor y no espectador, de tal manera que, permitiera maximizar los beneficios y evitar posibles inconvenientes. De esta manera, el gobierno promovió los intereses nacionales. Era la nueva política exterior activa del nuevo gobierno condicionada por nuevos factores internos (reestructuración de la economía nacional) y externos (el predominio de la economía de mercado en las relaciones internacionales, la competencia por los mercados mundiales y la cada vez más interdependencia de las naciones). La naturaleza del modelo económico actual iba a exigir de ahora en adelante una mayor congruencia entre las políticas interna y exterior y por ende, una menor diferenciación cualitativa entre relaciones internacionales e internas.

Al respecto, Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores explicaba: “La política exterior de México es resultado de nuestra historia, de nuestra experiencia histórica. No es formulación que se pueda inventar de tiempo en tiempo. Es un continuo que tiene su evolución con la historia misma de México y del mundo. Por ello, no puede cambiar de un día para otro.”

“Hay una continuidad en los principios, continuidad en las normas que regulan a nuestra acción. Y tiene que haber cambio en estrategias y prácticas, porque las hay en el mundo, porque estamos obligados a adecuarnos a las condiciones que el mundo nos está exigiendo. Probados en su validez y vigencia, los principios son la base de nuestra acción, definitorios de la estrategia que estamos siguiendo; a su vez, en su aplicación concreta, la cambiante realidad a nivel mundial impone una readecuación de estrategias y prácticas hacia las regiones críticas del mundo”.³⁴

Y agregaba, “La política exterior del México actual responde, como toda política exterior, a las circunstancias internas y externas.”

“Ambas han cambiado no sólo en el último siglo sino en los últimos años. Internamente

³⁴ Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, entrevista concedida a Djuka Julios de Excelsior, “Definiciones de la Política Exterior de México”, marzo de 1989, en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 124.

somos un país más poblado y más complejo social y políticamente, con una economía en plena transformación. Externamente, el fin de la Guerra Fría nos deja de golpe, colocados al lado de la única superpotencia del mundo. El manejo que se requiere, en estas circunstancias, para preservar nuestra soberanía y fortalecerla a partir de nuestros principios históricos, es diferente al que, para el mismo objetivo y con los mismos principios, requirió México en cualquier otro momento de su historia³⁵.

Al momento de delinear las nuevas acciones de política exterior de México, el Presidente Salinas planteó que la diplomacia debía adoptar un enfoque de gran flexibilidad y pragmatismo, ante un escenario mundial que permitía vislumbrar cambios acelerados y profundos. Por lo tanto, se buscó que la diplomacia mexicana adoptara una posición más activa en la promoción de los intereses de México frente al exterior, sacando el máximo provecho de los vínculos con el mundo. De esta manera, las acciones que realizaran los agentes diplomáticos de México con el exterior estarían enfocadas especialmente con los temas relativos al empleo, la inversión, el comercio, la cultura y la transferencia de tecnologías necesarias para el país.

Al mismo tiempo, al formular la política exterior el Presidente Salinas, reiteró la permanencia de los principios de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo. Por lo tanto, la nueva política exterior activa no implicaba un abandono o marginación de los principios tradicionales de la política exterior. Antes al contrario, la nueva política exterior debía ser, la garante de la soberanía nacional, pero además coadyuvar de manera decidida y directa al mejoramiento de los niveles de vida de los mexicanos mediante la atracción de inversiones y la promoción de la imagen, buscando que se apreciara a nuestro país como un ámbito positivo para los negocios.

Con estos propósitos, la administración estableció seis objetivos que debía seguir su política exterior:

- *Primero*, preservar y fortalecer la soberanía nacional, lo cual implica la defensa de nuestra integridad territorial, de nuestros mares, plataformas continentales y recursos naturales.
- *Segundo*, apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual.
- *Tercero*, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
- *Cuarto*, utilizar la cultura mexicana como uno de los principales elementos de identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo.
- *Quinto*, ayudar a proyectar una imagen positiva de México en el exterior.
- *Sexto*, apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores

³⁵ Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, discurso pronunciado en el CLXXXVI Aniversario del Natalicio de Benito Juárez, Chih., 21 de marzo de 1992, en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, p. 124.

de paz, convivencia entendimiento y desarrollo.

Así, los objetivos generales de la nueva política exterior se diseñaron a partir de la interdependencia creciente entre todos los estados del actual sistema mundial que se expresa en relaciones cada vez más intensas y profundas en el plano económico, social, ecológico y cultural –la cual ha dado origen a un desarrollo incomparable, respecto de las épocas precedentes-; de la realidad geopolítica; de las circunstancias económicas, políticas y militares de la nación y, del peso específico que tiene México en la comunidad internacional como potencia emergente.

1. El nuevo impulso diversificador

La precisión de estos objetivos imprimió una nueva dinámica a la política internacional de México. Se multiplicaron los contactos con todas las regiones del mundo y se intensificaron los intercambios políticos y económicos.³⁶ En este sentido, se reconoció que aun cuando el proceso global ha llevado a la emergencia de bloques regionales esto no implicaría la incorporación exclusiva a uno de esos bloques, porque ello iría en detrimento de los vínculos con otras regiones y de aquellos que se puedan establecer. Además de que, esa tendencia mutilaría la acción externa de México y crearía frentes de mayor vulnerabilidad. Por lo tanto, la diversificación e intensificación de la relaciones de México con el mayor número de países y regiones posible, ha constituido la estrategia fundamental para alcanzar los seis objetivos de política exterior. Al respecto, José Juan de Olloqui hace notar que desde ese momento “México dejó de ver su situación geográfica como una fatalidad y comenzó a darse cuenta de la ventajosa situación geopolítica en la que está situado.”³⁷ En efecto, la nueva política exterior de la administración del presidente Salinas empezó a aprovechar la privilegiada situación geopolítica del país. En este sentido, Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, señalaba: “De frente a las aceleradas transformaciones del mundo, ha sido preocupación constante del Presidente Carlos Salinas de Gortari ejercer una política exterior activa y diversificada.”

“El ejercicio de esta diplomacia exige acciones que, a la vez que defiendan la validez de los principios fundamentales de la convivencia internacional, redunden en beneficios concretos para nuestro país.”

“La diversificación e intensificación de las relaciones de México abarcan a todos los países y regiones del mundo. Pero se realiza de acuerdo con un orden de prioridades determinado por la vecindad, el volumen de los intercambios, las afinidades culturales y políticas, así como por las posibilidades de concertación y acuerdo mutuo.”

³⁶ Al respecto, en la década de los noventa, en México el sector exportador se ha convertido en la principal actividad de la economía. La tasa de crecimiento de las exportaciones de 1985 a 1998 creció en 12% anual. Un detonante de esta expansión es el crecimiento de la industria manufacturera cuyas exportaciones son las más significativas del comercio exterior, ya que de 1985 a 1998 pasaron de diez mil millones de dólares a 106 mil millones de dólares. En 1985 la industria manufacturera sólo participaba con la tercera parte de las exportaciones y hoy lo hace con un noventa por ciento. La importancia del sector exportador se refleja en el crecimiento de la economía pues, las exportaciones equivalen hoy al 30% del PIB.

³⁷ José Juan de Olloqui, *La diplomacia total*, México, FCE, op cit., p.26.

“México ha fortalecido su presencia en el mundo. Hoy está mejor preparado para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades y espacios que brinda el entorno internacional.”

“El activismo y diversificación de nuestra política exterior son una respuesta a un mundo interdependiente y globalizado.”

“Pero, ante todo, muestra claramente conciencia del sentido que el gobierno de México le requiere imprimir a su actividad internacional. Se trata de una estrategia que ha permitido diseñar, simultáneamente nuevos esquemas de concertación política y complementación económica con países y regiones de diverso grado y desarrollo. Se trata, también, de una toma de postura frente a los principales dilemas que afrontan todas las naciones”.³⁸

Así, la diversificación ha consistido en un conjunto de acciones encaminadas a reafirmar la presencia de México en Europa, América Latina y el Caribe, los países de la Cuenca del Pacífico y, en participar en instituciones y grupos dedicados a la promoción del desarrollo económico y social, tanto de países desarrollados, como de países en desarrollo. Con ello se busca fortalecer la capacidad soberana de México pero al mismo tiempo aumentar su capacidad negociadora, es decir, al aplicar la estrategia de diversificar los contactos internacionales esto permitirá hacer contrapeso a la profunda concentración de los vínculos externos con Estados Unidos (que más que una relación de interdependencia es una relación de dependencia). Claro está, que existen importantes dificultades para lograr que en la realidad estas zonas del mundo pudiesen ejercer un contrapeso efectivo y de la magnitud necesaria frente a la bien cimentada presencia de Estados Unidos. Si bien, la nueva política exterior de México no desatiende la vecindad con los Estados Unidos, tampoco se le consideró como su único determinante. El presidente Carlos Salinas de Gortari al respecto señalaba: “En un mundo donde existe una marcada tendencia a la conformación de bloques económicos regionales, México no tiene interés en formar parte de un bloque hermético ni de integrarse a un mercado cerrado. Las actuales negociaciones en favor de un arreglo trilateral entre nuestros países, Estados Unidos y Canadá, para la creación de una zona de libre comercio no excluye nuestra inserción en otros mercados”.³⁹ En este sentido, la nueva política exterior buscó el máximo aprovechamiento de la privilegiada situación geopolítica en la que se ubica México. Al respecto, José Juan de Olloqui inquiriere: “Somos, entre otras cosas, un país norteamericano, atlántico, pacífico, centroamericano, caribeño, latinoamericano, hispanoparlante, pluriracial y una potencia emergente. Debemos, explotar la polivalencia de estas dimensiones.”⁴⁰

La estrategia planteada de intensificar las relaciones con aquellos países claves -Canadá, Japón, Alemania, Francia, Italia, España, Corea- para México, que reclamaban un mayor esfuerzo diplomático, no sólo estuvo determinada por el gobierno mexicano, sino también,

³⁸ Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, comparecencia ante el Senado de la República, México, 6 de diciembre de 1991, en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, p. 127.

³⁹ Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México, discurso pronunciado en el Parlamento Hill, con motivo de su visita a Canadá, abril de 1991, en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, p. 174.

⁴⁰ José Juan de Olloqui, *La diplomacia total*, op. cit., p.27.

por los empresarios mexicanos. Esta variable, la cual estará dada por la influencia de los empresarios mexicanos en la nueva política exterior de México, se vendrá a sumar a otras variables internas ya mencionadas como es el cambio de ideología del Estado.⁴¹

Así pues, la política de modernización propuesta por el Presidente Salinas estaba dirigida precisamente a romper con el aislamiento y la protección a ultranza del mercado mexicano. Su finalidad era forzar al aparato productivo nacional a ser más competitivo y a explotar las ventajas comparativas de México ante el resto del mundo. Por esta vía, el mexicano se vería beneficiado al tener a su alcance una mayor variedad de productos, calidades y precios, y sobre todo la economía nacional vería fortalecidos sus esfuerzos de combate a la inflación. Se partía de la base, de que los impuestos que el gobierno aplicaba a las importaciones terminaban por repercutir directamente en la estructura nacional de precios. De ahí que la estrategia de apertura se diera precisamente con la revisión de los niveles arancelarios que México aplicaba a sus adquisiciones del exterior.

Al decidir abrir su economía, México optó por el sendero de una creciente interdependencia. La nación ha sido subsumido por la sociedad global -altamente determinada por las exigencias de la reproducción capitalista-, por las configuraciones y los movimientos de la globalización.

2. El Tratado de Libre Comercio y la estrategia de la política exterior

Decidido a integrar a México en la economía internacional, Carlos Salinas profundizó la reforma iniciada por su predecesor y la orientó hacia nuevos niveles. Una de esas iniciativas era la de atraer la inversión extranjera para proyectos productivos que el país requería. Pero esta no fluía.

Para revertir esa resistencia, el Presidente de la República realizó un viaje a Europa a principios de 1990, con objeto de difundir la reforma emprendida por México y promover negocios con el país. En este sentido, participó en la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. En esa ocasión fue evidente que la coyuntura europea no favorecía el flujo de capitales y de inversión hacia México. Europa estaba enfocada con las perspectivas de su integración y los cambios que traerían las revoluciones en Europa Central y Oriental. La percepción, entonces, era que el Este europeo era una de las opciones más promisorias para la inversión.

Por su parte, Japón y los países de industrialización reciente del Pacífico, con base en modelos de desarrollo planteados a partir del sector externo de sus economías, que

⁴¹ Blanca Heredia, señala que, una de las consecuencias políticas más importantes del proceso de reforma económica tuvo que ver con la redistribución del poder en el aparato gubernamental. La crisis financiera aumentó el peso y la capacidad de influencia, dentro de la burocracia económica, de los grupos más radicalmente pro libre mercado. El proceso de reforma se constituyó en el vehículo hacia el poder de la nueva tecnocracia económica la cual, optó por determinadas opciones de política económica, y no otras (Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México”, en *La Política Exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos), 1997.

acumulaban superávits en sus balanzas comerciales y se convertían en fuentes de despliegue tecnológico intermedio, dieron una respuesta tenue a México. A su juicio, el mercado mexicano no era lo suficientemente atractivo por sí mismo y la memoria de la crisis del endeudamiento estaba fresca aún en los japoneses.

En ese contexto, las opciones más viables y realistas eran las de ensayar que la integración fuese con América Latina o con los Estados Unidos. La decisión del Presidente de la República fue no ser excluyente. Con esa perspectiva, se inician consultas para conformar acuerdos de libre comercio en América del Norte y con algunos de nuestros vecinos del Sur: los Estados Centroamericanos, Colombia, Venezuela y Chile.

En 1990, se realizan las primeras consultas entre los gobiernos de México y Estados Unidos con vistas a iniciar las negociaciones para un tratado de libre comercio. El tema se reincorporaba a la agenda bilateral luego de haber sido excluido por más de una década. Para México, la coyuntura interna e internacional presentaba las condiciones propicias para un viejo proyecto de Estados Unidos.

La decisión de negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte unos meses después de suscrito un acuerdo marco con los Estados Unidos, reflejó un cambio en la percepción del tema por parte del gobierno de México. El Tratado de Libre Comercio representa una adecuación del proyecto económico emprendido por el gobierno frente a las condiciones imperantes en el sistema internacional. Pero simultáneamente el TLC representó una parte de la nueva estrategia de desarrollo económico de México y constituyó un símbolo de la forma en la que el país se adaptaba a los grandes cambios internacionales.

Lejos de representar un signo de incongruencia política o una ruptura con la continuidad en la búsqueda de México hacia mejores estándares de desarrollo y bienestar, el Tratado de Libre Comercio constituyó un elemento tangible del tránsito del país hacia la “modernidad”. Más aún, el efecto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio sobre el proyecto económico del país fue significativo. De entrada, se captaron capitales europeos y asiáticos en volúmenes importantes, además de grandes flujos de inversión de los Estados Unidos y Canadá.⁴² El flujo de inversión estaría planteado como instrumento para alcanzar las tasas de crecimiento requeridas para generar los empleos que la sociedad reclama.

Asimismo, el TLC garantizó el acceso de México a fuentes de tecnología de primera magnitud que contribuirán a elevar la productividad y a incrementar la competitividad general de la economía frente al exterior

Finalmente, el TLC permitió al país acceder al mercado más grande y rico del mundo. Desde esa perspectiva comercial el TLC permite a México competir en mejores condiciones bajo las circunstancias que impone la economía global. Esta mayor vinculación con los Estados Unidos representó también un cambio de actitud y percepción en materia de política exterior. México asumió así las ventajas de la posición geográfica.⁴³

⁴² Andrés Rozental, *La política exterior de México ...* p. 64.

⁴³ Con este tratado el intercambio de México con Estados Unidos se intensificó, siendo favorable para México ese intercambio comercial ya que ahora exporta más a la Unión Americana de lo que importa de ese mercado. Con el TLACAN México se ha convertido en el segundo socio comercial de Estados Unidos sólo después de Canadá, superando a Japón; México es también el segundo mercado en importancia para Estados Unidos y ocupa

Las nuevas realidades de la economía mundial demandaron un nuevo enfoque de la política económica y de asociación internacional. Ha sido esta perspectiva y que tiene como interés específico -según la nueva teconocracia económica- el bienestar social, es decir, lograr mejores condiciones de vida para los mexicanos, lo que hizo posible el proyecto de concertación con los Estados Unidos. En este sentido, la política exterior se fragmentó por una agenda internacional cada vez más amplia, cada vez más compleja y menos jerarquizada. Junto al problema de la seguridad nacional emergieron otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la calidad de vida, entre otros.

En términos de la política exterior, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entraña tres cambios fundamentales: el vuelco abierto hacia Estados Unidos; la consolidación del giro hacia un predominio claro de los temas económicos dentro de la agenda de la política exterior; y la reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados de cooperación internacional. Estos tres procesos marcan un quiebre sustancial en relación con el pasado y sientan las bases de un nuevo modelo de política exterior. Las relaciones de México y Estados Unidos han sido siempre el punto de partida para analizar cualquier posible cambio en la orientación externa del país.⁴⁴

el tercer lugar como proveedor de bienes de ese país. Entre 1993 y 1999, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentaron de 42.9 mmd a 120.6 mmd, elevándose en 18%, mientras que las importaciones de México procedentes de Estados Unidos se incrementaron en 133%, de 45.3 mmd a 105.4 mmd. Asimismo, el comercio total entre México y Estados Unidos se incrementó 156% en los primeros seis años de vigencia del Tratado, es decir, a una tasa de crecimiento anual promedio del 17% al pasar de 88.1 miles de millones de dólares (mmd) al cierre de 1993 a 226 mmd al final de 1999 (Alejandro Chanona Burguete y José Ignacio Martínez, "Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial", en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001. p. 78).

⁴⁴ Así, el TLCAN sería un factor que modificaría, a los dos años posteriores a su entrada en vigor, las relaciones entre México y América Latina. De entrada la firma del TLCAN chocaba con el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980 que da vida a la ALADI, ya que este artículo determinaba que un país miembro de la ALADI que negocie con un país regional, continental o extracontinental, está obligado automáticamente a extender a todos los países miembros de ALADI las mismas preferencias que extendió al país no miembro del Tratado de Montevideo.

El gobierno mexicano logró posponer por cinco años esta cláusula de ALADI y así evitar la extensión de los beneficios que otorgó a Estados Unidos y Canadá. El resto de países de ALADI no objetaron esta negociación de México, ya que algunos de ellos también estaban en proceso de crear acuerdos de libre comercio subregionales. Por ejemplo, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, miembros del MERCOSUR, estaban negociando entre sí un arancel externo común.

El objetivo de México al no aplicar la cláusula del artículo 44 de ALADI era negociar bilateral o subregionalmente, acuerdos similares al TLCAN, con cada uno de los países miembros de ALADI. Es por ello que México tiene ahora acuerdos de libre comercio con Chile; Bolivia; Colombia y Venezuela. Con los miembros del MERCOSUR ha negociado acuerdos sectoriales. De igual forma, ha negociado acuerdos de libre comercio con casi todos los países del Istmo centroamericano: (Costa Rica; Nicaragua, El Salvador; Guatemala y Honduras).

Así pues, a partir de la vigencia del TLCAN, México modificó sus estrategias comerciales con América Latina, dejando atrás los mecanismos de ALADI sustituyéndolos por acuerdos de libre comercio. En este sentido, México ha suscrito desde 1995 acuerdos similares al del TLCAN evitando la posible expulsión de la ALADI.

A la preeminencia creciente de los temas económicos en la formulación de la política exterior habría que agregar la ampliación de la influencia de actores sociales -grandes grupos económicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros- en el diseño y la instrumentación de la acción internacional del gobierno mexicano. En un primer momento, podemos señalar, que quienes marcaron la pauta a seguir fueron los empresarios -grandes y medianos-. El activismo de los empresarios en materia de política exterior económica, en particular comercial, fue notable con motivo de las negociaciones para la firma del TLCAN -la mayoría de ellos dedicado a la exportación o cuyos intereses incluían a los mercados externos-. Este activismo se orientó, por una parte, a promover dicho tratado en Estados Unidos mediante labores de cabildeo directo e indirecto, la neutralización de opositores al mismo a través de contactos con empresarios estadounidenses y las campañas a su favor en la prensa y los medios audiovisuales. De otra parte, los empresarios influyeron en las disposiciones específicas del TLCAN mediante el proceso de consulta paralelo a las negociaciones que se llevó a cabo en el llamado “cuarto de al lado”, principal aunque no únicamente, con la Coordinación de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior (COECE). Con el TLCAN ya en marcha, las consultas del gobierno con la COECE se han mantenido por dos vertientes: para la afinación y seguimiento de la aplicación del tratado y para las negociaciones de acuerdos comerciales con países de América Latina.

Así pues, es en este nuevo contexto en que se dará la nueva política exterior de México hacia la región de Centroamérica.

III. LAS RELACIONES CON AMÉRICA CENTRAL

Con la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari el elemento económico viene a ocupar también un lugar fundamental en las relaciones con América Central y tiende a consolidarse como sustento de la relación política. En ello ha influido la globalización de la economía mundial y, por sus características, la política económica del país. En ese contexto, el fortalecimiento de las relaciones económicas con América Central es objetivo prioritario de la política exterior y elemento indispensable para avanzar en la promoción de los intereses del país y en el cumplimiento de los internos y externos. Naturalmente, la administración del Presidente Salinas también ha otorgado una atención prioritaria al fortalecimiento de la cooperación, esto en base a sus recursos de poder que posee -como el geográfico (que abarca el territorio, los recursos naturales, las actividades económicas entendidas como ventajas comparativas naturales, la ubicación, las fronteras terrestres y las marítimas); el económico (producto nacional bruto, distribución de las actividades económicas en la composición del PNB, distribución de la población por ocupación, distribución de la riqueza, productividad, comercio e inversión); y el político (“democracia” entendida como distribución del poder político en el seno de la sociedad: papel del gobierno, partidos políticos, opinión pública, etc., estabilidad, institucionalidad, cohesión y capacidad de acción colectiva, calidad diplomática entendido como influencia en organismos internacionales)- así como, en cumplimiento a lo estipulado por el artículo 89 fracción X de la Constitución Política Mexicana. Al respecto, el Presidente Carlos Salinas de Gortari señalaba: “Los mexicanos nos sentimos íntimamente enlazados con la región vecina de América Central, ya que compartimos el mismo orgullo por nuestra cultura, la firme tenacidad para solucionar nuestros problemas y una amistad sincera que se ha arraigado en la historia de nuestras relaciones. Todo ello constituye una base firme para sustentar una

amplia y eficaz cooperación entre nuestros pueblos. En México, estamos convencidos que nuestros países deben enfrentar unidos, y con mayor rigor, las oportunidades y retos del mundo actual“.⁴⁵

Por lo tanto, las acciones en favor de la pacificación y el desarrollo de los países centroamericanos no se agotaron con el fin de los conflictos armados que asolaron a la región desde fines de la década de los setenta. Al contrario, la gradual normalización de la vida política de esas naciones hizo indispensable la aplicación de políticas favorables al desarrollo económico y social, sobre todo porque México siempre subrayó que la raíz de los conflictos centroamericanos tenía buena parte de su origen en las deplorables condiciones económicas y sociales que afectaban a la mayoría de la población. En efecto, la misma desigualdad y estancamiento, las mismas estructuras sociales que estuvieron presentes en el estallido de los problemas, siguen allí y no desaparecerán hasta que se ataquen las causas que les dieron origen y permanencia. En este sentido, Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores en la administración del Presidente Salinas de Gortari, señalaba: “Centroamérica representa un espacio prioritario para nuestra política exterior. México quiere para los países de Centroamérica lo mismo que quiere para sí mismo: respeto a su soberanía, paz, recuperación económica y democracia”.⁴⁶

Debido a la crisis social y económica que no ha dejado de padecer Centroamérica es posible decir que en Centroamérica el conflicto está latente. México es su vecino y no era posible desatender el área, muy al contrario, existía la necesidad de que México siguiera siendo un factor para disminuir las tensiones y alentar el desarrollo. La necesidad apuntaba pues, a tener vecinos estables y prósperos así como cuidar que Centroamérica no se convierta en un grupo de países que se hunde en el olvido. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, indicaba: “En el mundo contemporáneo las fronteras se dan por razones no sólo de colindancia. Por eso se ha dado una atención especial a Centroamérica, cuyos graves conflictos tienen repercusiones de importancia para México por su intermediación con el país. Nuestro país continuará atento a los acontecimientos en esa región y dispuesto a apoyar, cuando los países centroamericanos así lo deseen, el diálogo y la concertación en la zona ístmica. Se busca alcanzar niveles de desarrollo que garantice la paz y la estabilidad en la región. En Centroamérica el esfuerzo de México se seguirá uniendo a todo intento por lograr una solución a los problemas del área que se base en el respeto a su derecho de autodeterminación; insistiremos en que dicha solución deberá ser producto negociado de los propios países centroamericanos“.⁴⁷

Además -como se señaló más arriba-, el acercamiento con los países centroamericanos fue un elemento que contribuyó a la satisfacción de otras metas tales como la diversificación de las relaciones internacionales, la liberalización comercial, con base en el argumento de

⁴⁵ Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México, discurso pronunciado durante la cena que ofreció en su honor la Cámara de Comercio e Industria de Belice, en su visita de Estado a ese país, Belmopan, Belice, 20 de septiembre de 1991, en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial, Antología de principios y tesis*, p. 277, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁴⁶ Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, comparecencia ante la Cámara de Senadores de la República, México, 6 de diciembre de 1991, en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, p. 277, FCE, 1993.

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, mayo de 1989.

que la interdependencia se profundiza con la vecindad geográfica y la comunidad de intereses.

En este sentido, no es cierto lo que señaló en su momento Cheryl L. Eschbach que con los cambios en la política mexicana hacia Centroamérica se dio un franco retroceso con respecto al activo papel que jugó México durante el decenio de los ochenta, y, que el gobierno del Presidente Salinas mostró desde sus inicios restarle importancia a la región.⁴⁸ México tiene interés en el desarrollo económico de la región porque los serios problemas económicos de esos países tiñen la imagen de la región en el extranjero, incluso la de la propia situación económica de México, la cual, en realidad, no se nota más prometedora que la de sus vecinos del sur -y principalmente la de la región sur-sureste de México-. Por lo tanto, México mantuvo su política de responsabilidad regional a la que se ha comprometido.

Desde 1989, el gobierno del presidente Salinas hizo énfasis en lograr un mayor acercamiento con la región más allá de los aspectos políticos formales. Como una constatación concreta de esa voluntad, la primera visita oficial del Presidente de la República y del Secretario de Relaciones Exteriores fueron a un país centroamericano, precisamente a Guatemala. Desde un principio se buscó traducir los discursos de amistad en apoyos concretos.

Como resultado de esta gira se constató, por una parte, que Centroamérica tendría un lugar privilegiado en la agenda internacional mexicana y, por la otra, que la cooperación internacional se postulaba como el instrumento que permitiría un mejor acercamiento político, económico y cultural con la región.

Los logros de la política exterior de México hacia América Central han sido significativos -claro está, dentro de las posibilidades de nuestro país-, si tomamos en cuenta que la política exterior activa que lleva a cabo México no podría ser llevada a cabo por alguno de los países de la región, precisamente, por ser pobres y por carecer de los recursos mínimos de poder para hacerlos prosperar. La agenda económica bilateral y multilateral a nivel regional es cada vez más amplia, variada y compleja. En este apartado se hace una evaluación de las relaciones económicas con América Central a partir de un análisis de la política económica internacional y de la política exterior de México.

1. Política económica internacional y política exterior de México

Las relaciones exteriores de México en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se desarrollaron en un contexto nacional e internacional distinto del que predominó en los años de la posguerra. Las grandes transformaciones políticas y económicas ocurridas a partir del inicio de la década de los años noventa han influido en la formulación e implantación de la nueva política exterior de México. Los principios en los que descansa la

⁴⁸ Cheryl L Eschbach, "Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses" en Riordan Roett (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI editores, 1991, p. 226.

política exterior de México siguen vigentes. Los objetivos adquieren mayores alcances.

Con la adopción de una estrategia de desarrollo que encuentra en la apertura económica uno de sus rasgos más distintivos, intereses y objetivos que antes eran secundarios son ahora prioritarios. En el contexto de globalización económica mundial la política económica se ha extendido al ámbito internacional. En este sentido, la inserción eficiente de la economía mexicana en la economía mundial es objetivo fundamental de la política económica. Como señala Rogelio Granguillhome: “El éxito de la política económica interna depende en parte de los logros en el escenario internacional. Por ello, la política económica interna tiene cada vez mayor peso específico en la definición de nuestra política exterior.”⁴⁹

En este sentido, la política exterior de México en materia económica fue definida en dos grandes vertientes:

Una que se rige por factores íntimamente ligados a la política económica nacional, identificada como la política económica del país y que comprende aspectos comerciales, financieros, de promoción de la inversión mexicana y de integración.

La otra vertiente propia de la política exterior, dirigida por intereses claramente políticos, se refiere a la cooperación. Por su desarrollo económico y sus vínculos, políticos, históricos y culturales, México está llamado a jugar nuevamente un papel relevante en la vida de América Central. Bajo esta perspectiva, México ha orientado sus acciones de cooperación como medio para contribuir al desarrollo económico de estos países y como instrumento para ampliar su presencia en la región.

Estas dos vertientes de la política exterior de México definirán simultáneamente la relación económica de México con América Central en la década de los noventa -y a inicios del nuevo siglo-, por lo que es difícil separar las cuestiones que son propias de la política económica del país de aquellas que lo son de la política exterior.

La política exterior de México hacia Centroamérica que estará marcada por una parte, por el elemento económico, es una idea del pasado que vuelve a ser retomada, por lo tanto, no es tan nueva como parece ser, pero, claro está, que esta política se da ahora bajo nuevas circunstancias en el escenario internacional, la interdependencia creciente en el plano económico entre todos los estados del actual sistema mundial. Ya lo señalamos en el capítulo anterior, hasta 1978, la acción de México en Centroamérica estuvo orientada fundamentalmente a incrementar el intercambio comercial con los países de la región. Sin embargo, los resultados fueron muy pobres. La crisis económica y política que vive Centroamérica a partir de 1979 lleva a que ese objetivo pase a segundo término; la política de México hacia Centroamérica experimenta un giro radical. Se emprende esfuerzos en el ámbito político tendientes a lograr la distensión del área, y por el otro, se incrementa sustancialmente los esfuerzos de cooperación económica con los diferentes países

⁴⁹ Rogelio Granguillhome, “Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe: 1988-1994”, en Revista de Política Exterior # 44, *Seis años de política exterior: 1988-1994, México*, Instituto Matías Romero SRE, 1994.

centroamericanos. En 1980, con la creación de la ALADI que sustituyó a la ALAC, permitió a México llevar compromisos en materia de concesión de preferencias arancelarias a 657 productos centroamericanos. Es en ese mismo año, nuevamente el gobierno mexicano manifestó a todos los gobiernos centroamericanos su disposición a firmar acuerdos comerciales que formalizara la ampliación del Mecanismo en materia de concesión de preferencias arancelarias. La idea pues, de firmar tratados de libre comercio con las naciones de Centroamérica tenía ya un buen rato. La política llevada a cabo por México a partir de 1979 -la de distensión y la de cooperación- continuaría en la administración del presidente Salinas, pero ahora ya, acompañada de esa política exterior marcada por el elemento económico que tendrá resultados concretos. Estas dos políticas del gobierno mexicano caminarán juntas de aquí en adelante y en las siguientes administraciones del presidente Ernesto Zedillo y del presidente Vicente Fox.

En el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Salinas de Gortari se estableció como objetivo diversificar las relaciones políticas y económicas de México para crear condiciones más equilibradas con el exterior.

Al identificar a los tratados de libre comercio como instrumentos de la política comercial del país, se fijó como el mismo instrumento a utilizar para el norte y para otras latitudes. En ese sentido, al mismo tiempo de la negociación con Estados Unidos y Canadá se impulsó la negociación de tratados similares con América Latina y el Caribe, en congruencia con la política comercial y con base en la prioridad al fortalecimiento y diversificación de las relaciones de México.⁵⁰

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 identifica a Centroamérica como área prioritaria en el quehacer internacional de México y concede especial importancia a la relación con Guatemala y Belice.⁵¹

⁵⁰ El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señalaba: “Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.”

⁵¹ El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 al respecto señalaba: “La cercanía geográfica, la importancia relativa de Guatemala en Centroamérica y continuidad étnica y cultural con México hacen de ese país el puente natural de nuestro contacto con la región. Las relaciones con Guatemala deberán mantener el nivel más alto de intensidad. Entre las prioridades de la agenda bilateral está el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación y operación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico. En tanto así lo deseen las partes, México seguirá participando amistosamente en el proceso de paz de ese país, con la mediación del Secretario General de la ONU. Para México, la pacificación completa de Centroamérica es a un mismo tiempo asunto de seguridad nacional y de cooperación con un grupo de naciones hermanas.”

“México debe intensificar su presencia y sus intercambios políticos, económicos y culturales con Belice y las demás naciones del Caribe.”

2. Primera vertiente de la política exterior: la política económica internacional de México

A. Aspectos comerciales

En un contexto internacional caracterizado por la liberalización comercial y el surgimiento de nuevas formas de proteccionismo, desde inicios de la década de los noventa México ha venido promoviendo acuerdos comerciales con los países de la región.

En este sentido, México está comprometido con la liberalización comercial hemisférica. Así, paralelamente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el gobierno mexicano inició negociaciones para la celebración de tratados de libre comercio con los países centroamericanos. Tal es el caso del acuerdo suscrito con Costa Rica el 5 de abril de 1994 y que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1995.⁵² El texto de este acuerdo sirvió de base para avanzar en las negociaciones que se llevaron a cabo con Nicaragua y con los países que integran el llamado Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador, y Honduras). Se preveía que las negociaciones del tratado con Nicaragua concluyeran antes de que finalizara la administración del Presidente Salinas de Gortari, sin embargo, no fue así.

Los tratados de libre comercio que México negocia con países de América Central son instrumentos que liberan, regulan y fomentan el intercambio de bienes y servicios. Estos acuerdos son integrales pues abarcan aspectos de propiedad intelectual, de fomento a la inversión e incluye mecanismos de solución de controversias.

A pesar de los esfuerzos de la administración del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari por incrementar el comercio en forma armónica y ofrecer los marcos jurídicos apropiados persistían algunas dificultades. Con los países centroamericanos destacan los problemas con relación a las exportaciones de productos agropecuarios a México principalmente, carne y azúcar.

B. Aspectos financieros

El tema de la deuda de los países centroamericanos merece atención especial debido al impacto que ha ejercido sobre las relaciones de México con los países de la región. La grave situación económica y en algunos casos la inestabilidad política y social que enfrentaron los países centroamericanos acentuaron las dificultades para el pago de sus adeudos en general y con México en particular; ampliando el monto de los mismos y agotando así la capacidad de financiamiento.

Por esta razón, la relación financiera de México con los países centroamericanos se caracterizó hacia finales de la década de los ochenta por adeudos vencidos y flujos comerciales con un comportamiento irregular y de montos pocos significativos.

⁵² Este tratado liberó de aranceles al 70% de exportaciones mexicanas. Lo que permitió un crecimiento de 27.6% de las ventas totales de México hacia ese país durante 1995-1998, las cuales ha crecido a un promedio de tasa anual de 31.4%. Sin embargo, el comercio total con este país significa sólo 0.2% del total de las mercancías que comercia México.

Las recurrentes reestructuraciones de los adeudos de corto, mediano y largo plazo no permitieron a los países deudores recuperar su capacidad de pago ni el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los diversos acuerdos negociados.

En el marco del Acuerdo de San José la deuda tuvo su origen en los créditos de mediano plazo utilizados para apoyar la balanza de pagos. La acumulación de adeudos obligó a utilizar el financiamiento de mediano plazo del Acuerdo para refinanciar automáticamente tales adeudos. Esto significó que el nuevo financiamiento no se destinara a apoyar directamente la planta productiva del país beneficiario sino a cubrir adeudos vencidos. Sin embargo, con el tiempo esta práctica de carácter cíclico llegó a un límite porque los adeudos vencidos por capital e intereses fueron mayores que los financiamientos que se generaban. Los países debieron entonces recurrir a solicitudes continuas de renegociación de los adeudos, sin que pudiera solucionar el problema inherente a la acumulación de los mismos.

Por esa razón, en 1988 las autoridades financieras mexicanas iniciaron el estudio de nuevas modalidades para la reducción de la deuda de los países de Centroamérica. La experiencia adquirida en ese proceso con respecto a la reestructuración de la deuda mexicana fue aprovechada en la reestructuración de la deuda de los países centroamericanos. Los acuerdos alcanzados, permitieron, al mismo tiempo de sanear la relación financiera, contribuir al desarrollo económico de los países deudores. Así, la posición acreedora de México fue utilizada para la puesta en práctica de mecanismos para la promoción del comercio y la inversión. De esta manera, se diseñaron procedimientos para aprovechar el descuento en que se cotiza la deuda en los mercados secundarios y para la reducción de saldos por la vía de la recompra o de su intercambio por activos. Esto último favoreció en una mayor presencia del sector privado mexicano en los países deudores.

El primer ejemplo de esta nueva concepción para el tratamiento de la deuda fue el acuerdo de reestructuración firmado con Costa Rica en junio de 1988, el cual permite a dicho país cubrir sus adeudos con papel de deuda externa mexicana adquirida a descuento en los mercados, con lo que se benefician ambos países.

Una fórmula similar fue utilizada en el caso de Guatemala, considerando que el Acuerdo de Reconocimiento y Reestructuración de la Deuda, suscrito en 1992, establece también la facilidad de que este país cubra sus adeudos con papel de deuda mexicana, compartiendo el descuento del mercado secundario.

Otro de los mecanismos utilizados por el gobierno de México para reducir los adeudos fue la aceptación de un prepagado para la liquidación del total de la deuda, reconociendo un descuento sobre el valor nominal de la misma. A esta fórmula se acogió El Salvador, país que realizó un prepagado por el total de su deuda vencida y por vencer con México en agosto de 1991.

Otro de los esquemas que se utilizaron para la reducción de los adeudos es el pago con bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos o instrumentos similares emitidos por la Tesorería de la Federación de México. De estas negociaciones destacan por su amplitud y beneficios el acuerdo con Nicaragua. En septiembre de 1991 se reestructuró con bonos cupón cero 50% del total de los adeudos de Nicaragua con México. Sin embargo, se

reconoce que con éste país persistieron dificultades para avanzar en la instrumentación del programa de intercambio de deuda por activos. Con el paso del tiempo se perfilaba más difícil su materialización en la medida en que cada año se incrementa la tasa de conversión.

En el caso de Honduras, en marzo de 1992 se alcanzó un acuerdo mediante el cual el pago del principal quedó garantizado con un pagaré emitido por la Tesorería de la Federación

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos del gobierno de México no se logró reestructurar la deuda petrolera de Panamá.

La regularización de los adeudos permitió la apertura de nuevos créditos sobre bases de garantías diferentes a las anteriores. Esto ha generado que a lo largo de Centroamérica exista una red de líneas de crédito en apoyo al comercio y a la inversión. El papel que ha desempeñado el sector financiero de México en el fortalecimiento de las relaciones económicas con esas regiones ha sido fundamental.

Finalmente, el gobierno de México desplegó también, a partir del saneamiento de la relación financiera, una estrategia más agresiva en apoyo al Banco Centroamericano de Integración Económica, que culminó en 1993 con la incorporación de México como socio no prestatario de la institución.

C. Promoción de la inversión extranjera

El proceso de privatización y de apertura a la inversión extranjera en la región y puesta en marcha de programas de intercambio de deuda por activos ha motivado la inversión mexicana en Centroamérica.

En los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez se acordó realizar acciones de promoción de la inversión con objeto de contribuir a modernizar y a ampliar la planta productiva centroamericana. Estas se llevan a cabo mediante la movilización de capital -incluso de riesgo- en proyectos de infraestructura y desarrollo industrial, comercial y de servicios. También se convino en establecer, entre los sistemas bancarios, instrumentos de promoción de proyectos de coinversión y de intercambio de información de licitaciones públicas.

Asimismo, en el sexenio del Presidente Salinas se promovió la inversión en Centroamérica principalmente en proyectos de rehabilitación de infraestructura. Destacan la participación de México en la construcción de vías de comunicación y en la rehabilitación de centrales hidroeléctricas o geotérmicas.

Finalmente, en los últimos años de la administración del gobierno de Salinas, empresas mexicanas ampliaron su presencia en la región a través de coinversiones o de la adquisición de negocios principalmente en la industria manufacturera y hotelera. En algunos países centroamericanos como Guatemala y Costa Rica las empresas mexicanas tienen un peso importante en la economía generando un porcentaje considerable del Producto Interno Bruto.

D. Integración

Uno de los objetivos centrales de la política exterior del presidente Salinas de Gortari fue impulsar la integración de América Central mediante la celebración de acuerdos de libre comercio. La concertación de estos acuerdos ha ido acompañada por una intensa gestión diplomática para redefinir la estrategia de integración regional a fin de hacerla más acorde al contexto internacional y adecuado a los intereses de México y a los de su política comercial.

Uno de los puntos más importantes en los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez, era el establecimiento de una zona de libre comercio para el 31 de diciembre de 1996. Sin embargo, hasta el momento no se ha concretado.

En este sentido, acorde a sus capacidades, México ha participado con liderazgo en la promoción de la integración centroamericana mediante la firma de acuerdos de libre comercio como primer paso, para que en un futuro se pueda iniciar el proceso para lograr su convergencia en un sólo tratado.

3. Segunda vertiente de la política exterior: la cooperación

Los programas de cooperación de México que están dirigidos principalmente a beneficiar a Centroamérica, son con un claro objetivo: contribuir al desarrollo económico de la región que permita a su vez la estabilidad política de la zona. La gradual normalización de la vida política de esas naciones permitió la aplicación de políticas favorables a la región. Después de todo, debe recordarse que México siempre subrayó que la raíz de los conflictos centroamericanos tenía buena parte de su origen en las deplorables condiciones económicas y sociales que afectaban a la mayoría de la población. Asimismo, la cooperación que México otorga a Centroamérica abrió importantes espacios políticos y económicos que han permitido consolidar sus relaciones con la región.

A. Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José)

La cooperación mexicana para fines de 1994 cumplía 15 años de haberse institucionalizado. El Acuerdo de San José suscrito en 1980 por México junto con Venezuela como Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, que permite asegurar el abasto de petróleo y el financiamiento, en términos preferenciales, de parte de ese petróleo, garantizó en la administración del Presidente Salinas, el abastecimiento de 160 000 barriles diarios de petróleo y estableció un mecanismo que generara recursos para financiar proyectos de desarrollos en los países beneficiarios.

Sin embargo, ante el uso de financiamiento de mediano plazo para apoyar la balanza de pagos, vinculado a la situación económica que enfrentaron los países beneficiarios, condujo a la acumulación de adeudos importantes con México por este concepto. Dicha acumulación obligó a establecer un corte para posibilitar la continuidad de la vigencia del mecanismo sobre bases financieras sanas y sostenibles. Por esta razón, una de las condiciones establecidas en la XI Renovación del Acuerdo de San José, en agosto de 1991, fue que el gobierno y las entidades públicas del país beneficiario se encontraran al corriente en sus

obligaciones financieras con México. Se consideró inconsistente que México otorgara financiamiento a un país, en tanto alguna institución pública del mismo tuviera adeudos atrasados.

Asimismo, la XI Renovación del Acuerdo de San José incluyó modificaciones importantes al esquema, toda vez que además de un incremento en el volumen de suministro de 130 000 a nuevamente 160 000 barriles diarios, se convino relacionar el porcentaje de financiamiento con el precio de venta del crudo a partir de un precio de 15 dólares por barril, de acuerdo con la escala que se muestra en la Tabla 1:⁵³

Conforme a los nuevos términos establecidos en esta renovación, la disponibilidad de recursos para cada país estaría en función de lo que generase dicho país en particular. A su vez, los recursos estarían disponibles para ser comprometidos en un plazo de cinco años a partir de la fecha de cada renovación del acuerdo (3 de agosto de cada año a partir de 1991) y los recursos podrían destinarse a financiar el intercambio comercial y la ejecución de proyectos de desarrollo. En el periodo de agosto de 1991 a agosto de 1993 los países beneficiarios generaron recursos por 114 millones de dólares en los términos que se señalan en la Tabla 2.

TABLA 1.

Precio promedio del barril por factura

DÓLARES	PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO
15.0 A 20.99	20%
21.0 A 24.99	21%
25.0 A 29.99	22%
30.0 A 34.99	23%
35.0 a 39.99	24%
40.0 en adelante	25%

Fuente: “Declaración Conjunta de los presidentes de México y Venezuela en Ocasión de XI Aniversario del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe”, agosto de 1991.

⁵³ “Declaración Conjunta de los presidentes de México y Venezuela en Ocasión de XI Aniversario de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe”, agosto de 1991.

TABLA 2.

**Canalización de financiamiento de México a los países del Acuerdo de San José
(agosto de 1991-agosto de 1993)**

PAÍS	NÚMERO DE BARRILES SUMINISTRADOS (millones)	FINACIAMIENTO GENERADO (millones de dólares)
Belice	0.6	2.7
Costa Rica	3.7	13.5
El Salvador	3.8	13.5
Guatemala	0.0	0.0
Honduras	2.6	9.4
Nicaragua	0.0	0.0
Panamá	0.0	0.0
Total	10.7	39.1

Fuente: “Embarques de petróleo efectuados a través del Acuerdo de San José pendientes de otorgar financiamiento”, Oficina de Convenios Internacionales, Banco de México.

Los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Panamá no generaron recursos a partir de la XI Renovación del Acuerdo. En el caso de Guatemala ello obedeció a que no se encontró una solución técnica que permitiera el abastecimiento de crudo por el Pacífico, debido a que en el Puerto de Salina Cruz, Oaxaca únicamente es posible cargar buques tanque de más de 60 000 toneladas, los que a su vez no pueden desembarcar en Guatemala por falta de calado en sus puertos. Nicaragua, que fuera reincorporado a los beneficios del Acuerdo a partir de la firma del Convenio de Reestructuración de septiembre de 1991, no efectuó embarques por resultarle más conveniente adquirir crudo venezolano, cuya mezcla es más ligera y rica en productos derivados. Panamá, por su parte, mantenía todavía atrasos en los pagos y, por lo tanto no podía acceder a los beneficios del Acuerdo en tanto no regularizaba su situación financiera con México.

B. El Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica

A partir de 1990 la cooperación en favor de los países centroamericanos cobra un nuevo impulso con el establecimiento por decreto presidencial, de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica -noviembre de 1990-. Integrado en su momento por 14 dependencias -actualmente por 23 dependencias- del gobierno Federal es presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores;⁵⁴ tiene por objeto central el de contar con un

⁵⁴ Cabe hacer notar que sobre el número de dependencias que integran la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica no ha sido siempre la misma. Lilia Bermúdez Torres menciona que la Comisión se integró por 13 dependencias e instituciones gubernamentales (Lilia Bermúdez Torres “La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México”, p.173.). Por su parte, Andrés Rozental señala que la Comisión cuando está apenas se integró contaba con 14 dependencias (Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, p. 121), por la otra, Rogelio Granguillhome nos dice que la Comisión al final de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari estaría integrada por 22 dependencias (Rogelio Granguillhome, “Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe: 1988-1994”, p. 174); finalmente, Marco A. Alcázar y Laura Mora Barreto nos menciona que son 23 dependencias las que integrarían la Comisión al final de la administración del presidente Ernesto Zedillo. Marco Antonio Alcázar y Laura Mora Barreto, “El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México“ en Revista de Política Exterior de México # 61, *La política exterior de México 1994-2000*, México, Instituto Matías Romero-SRE 2000, p. 270). Al respecto, se toma en cuenta el dato y la lista de las instituciones

mecanismo definido que permita promover, coordinar y evaluar los programas, proyectos y acciones de cooperación con Centroamérica que ya estaban realizando las dependencias mexicanas desde la década anterior, que incremente la eficiencia de las acciones de cooperación evitando duplicaciones o descoordinación a fin de obtener de ellas el mayor beneficio posible, así como promover la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sociales y privadas que realicen actividades de cooperación con la región que coadyuven al desarrollo económico y social de los países centroamericanos y fortalecer la presencia e imagen de México en la región.⁵⁵ Otro objetivo prioritario ha sido apoyar el proceso de integración regional y estimular la consolidación de los procesos de pacificación del área. Al mismo tiempo, se trata de un instrumento de la política exterior mexicana, cuya razón de ser, en última instancia es la defensa del interés nacional y la promoción de condiciones estables en la frontera sur del país.⁵⁶

En la instrumentación de la Comisión destaca la no condicionalidad y el respeto a los intereses y prioridades que fijen los propios países centroamericanos. Cabe reconocer entonces, la actuación muy cuidadosa de la política exterior mexicana al crear la Comisión Mexicana pues, antes de imponer busca crear consensos. En efecto, en la práctica para que una agenda pueda prosperar requiere del apoyo de las otras entidades.

Esta medida encontró eco entre los países de la región al mes siguiente, reunidos en Puntarenas, Costa Rica, los presidentes de los países del istmo suscribían una declaración de acuerdo con la cual Centroamérica era definida como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Al mismo tiempo, los mandatarios decidían tomar las medidas adecuadas a efecto de intensificar las relaciones de la propia región con los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar, que un documento de esa naturaleza sólo fue posible, gracias a que la

que integran la Comisión proporcionado por Marco Antonio A. Alcázar y Laura Mora Barreto. Así pues, la Comisión está integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, quien la preside, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transporte, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Turismo y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; así como por el Departamento del Distrito Federal, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto del Seguro Social, el Banco de México, Nacional Financiera S.N.C., el Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Adicionalmente más de 100 instituciones del sector público, académico y social, así como los gobiernos de los estados de la República, participan en las actividades de cooperación que realiza la Comisión en los siete países del istmo centroamericano.

El Secretariado Técnico de la Comisión lo ejerce la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe del IMEXCI.

⁵⁵ Al respecto Gabriel Rosenzweig señaló en su momento ese defecto que tuvo la cooperación hacia Centroamérica durante las administraciones del presidente López Portillo -y que se mantuvo en la administración del presidente Miguel de la Madrid-: "...la ayuda debería otorgarse conforme a un programa que podría ser definido anualmente por el gobierno mexicano y los gobiernos de los países beneficiarios, con el fin de que se aproveche de la mejor manera. Continuar dándola como hasta la fecha, es decir sin una coordinación entre las diferentes entidades del Gobierno y sin haber fijado previamente prioridades, da a la política exterior una imagen de improvisación; además se corre el peligro de que no sea todo lo efectivo posible. Gabriel Rosenzweig, "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años", p. 271.

⁵⁶ Para tal efecto, la CMCC presenta informe cuatrimestral al Presidente de la República, permitiéndole así revisar, evaluar y reforzar en forma periódica los avances, resultados y objetivos de la cooperación mexicana con los siete países de la región.

región encontró el camino de la paz y a que los países centroamericanos estaban dispuestos a cooperar entre ellos mismos.

4. El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez (Tuxtla I)

El complemento de la decisión mexicana de coordinación institucional, representada por la creación de la Comisión, fue la convocatoria y realización de la Reunión Cumbre México-Centroamérica, celebrada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en enero de 1991, conocida como Tuxtla I, en la cual el presidente de México y sus homólogos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron, entre otros importantes instrumentos, el Acuerdo General de Cooperación, que estableció los lineamientos generales para la coordinación en el nivel bilateral y regional de la cooperación entre sus países en los ámbitos político, económico, técnico-científico y educativo-cultural que coadyuvara a fortalecer los procesos de pacificación y democratización en Centroamérica.

La relación de México con Centroamérica había sido, hasta 1991 y con la excepción del Acuerdo de San José, irregular y discontinua. El proceso de Tuxtla permitió la construcción de un amplio andamiaje institucional que, desde el más alto nivel político -la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno- hasta los niveles técnicos, otorga continuidad al diálogo y facilita el seguimiento de los acuerdos.

En materia política, en el Acuerdo General de Cooperación firmado en Tuxtla I, se había decidido lo siguiente:

- a) intensificar la realización de visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel a fin de fortalecer la fluidez del diálogo sobre temas de interés común;
- b) establecer los mecanismos adecuados para armonizar las posiciones de las Partes en la defensa y promoción de sus legítimos intereses y profundizar el conocimiento recíproco de su actuación internacional; y
- c) promover que los diversos órganos legislativos y judiciales de cada país, intercambie experiencias e información sobre asuntos de interés mutuo.

En dicha reunión, los seis presidentes firmaron la Declaración de Tuxtla Gutiérrez en la cual reconocieron que en la región existe problemas comunes como el tráfico ilícito de estupefacientes, la proliferación de armamentos, los flujos migratorios y de refugiados, el deterioro del medio ambiente, las desigualdades en el sistema comercial internacional, la deuda externa y la factura petrolera, que pueden ser abordados de manera conjunta mediante la cooperación.⁵⁷

A la Declaración de Tuxtla se anexó otro documento importante: el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica.

El Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica se constituyó como el

⁵⁷ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, “Declaración de Tuxtla Gutiérrez” en Cooperación México-Centroamérica Documentos Básicos I, México DF, 1991, pp. 33-43.

conjunto de proyectos y acciones de cooperación emprendidos por las diferentes dependencias del sector público, privado y académico bajo los auspicios de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC). La estructura del Programa se dividió en tres grandes áreas: económica, técnico-científico y educativo-cultural, las cuales se dividieron respectivamente en siete, once y seis subprogramas.⁵⁸

Asimismo, para cumplir con los objetivos de la CMCC y darle viabilidad financiera al Programa Mexicano de Cooperación, se creó en 1990 el Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica, a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este fondo reúne y canaliza los recursos de manera preferente a proyectos considerados como prioritarios por los países receptores, con particular énfasis en formación de recursos humanos.⁵⁹

Por otra parte, a fin de realizar las acciones del Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica, se asumió el compromiso de establecer las Comisiones Binacionales entre México y cada uno de los países de la región, como los foros de más alto nivel de negociación bilateral, que bajo la coordinación de sus Cancillerías o cualquier otra dependencia que los gobiernos señalaran, se reunirían cada dos años; y en el ámbito regional, una Comisión Mexicano-Centroamérica, la cual se reuniría cada año con el objeto de dar seguimiento, evaluar y recomendar a los gobiernos sobre los programas que se desarrollaran dentro del marco del mencionado Acuerdo.⁶⁰

Así, durante el periodo transcurrido entre 1991 y 1995, la cooperación mexicana ejecutó 4,535 acciones de cooperación con los siete países centroamericanos: 387 de carácter económico, financiero y comercial tales como acuerdos para la reducción de barreras arancelarias, las cuales permitieron allanar el camino para la suscripción de tratados de libre comercio con los países de la región; 1808 acciones en el área educativo-cultural, las cuales entre otras cosas, concedieron a docentes y académicos la oportunidad de capacitarse en lo relativo a nuevas metodologías pedagógicas; y 2,340 acciones en el ámbito técnico-científico, que otorgaron la oportunidad a varios expertos de ampliar sus conocimientos en áreas como la salud, el turismo y la ganadería.⁶¹

En virtud de los lazos históricos, de vecindad y cultura, desde la creación de la Comisión se estableció un amplio programa de cooperación educativa y cultural como parte central de las relaciones con los países de la región. En consecuencia, el mayor número de acciones de cooperación se da precisamente en el área cultural.

Desde 1990, se incrementaron los proyectos educativos orientados a la formación de

⁵⁸ “Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica” en Cooperación México-Centroamérica Documentos Básicos I, México DF, 1991, p.17.

⁵⁹ Jorge Álvarez Fuentes, “La cooperación México-Centroamérica. Una perspectiva histórica contemporánea”, en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro (comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001, p. 162.

⁶⁰ “Acuerdo General de Cooperación” en Cooperación México-Centroamérica Documentos Básicos I, México DF, 1991, p.59.

⁶¹ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*, México DF, 1996, p.10.

recursos humanos, la revisión curricular, la actualización de docentes y a la evaluación universitaria, bajo modalidades de becas de corta y larga duración.

La Comisión también ha desarrollado acciones para preservar el patrimonio cultural y promover la imagen de México en Centroamérica. A través de la capacitación de técnicos, la restauración de monumentos, el apoyo a la libre circulación de libros y la donación de bibliotecas, y con la participación muy activa de las Embajadas, la Comisión ha desarrollado una amplia difusión de la cultura de México en Centroamérica.

En lo económico, las acciones de cooperación promovidas en el marco de la Comisión complementan las medidas de política económica internacional de México, dando mayor dinamismo a la relación económica. A continuación se mencionan esas acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano.

- Programa de Financiamiento de Importaciones Centroamericanas

La cooperación en materia económica ha sido vasta y diversa. En el ámbito comercial, además de la ampliación de los acuerdos de Alcance Parcial, por medio de los cuales se conceden preferencias unilaterales a los países centroamericanos, se financiaron, a través de BANCOMEXT, estudios para promover la oferta exportable de Centroamérica a México.

Otro tipo de mecanismo instrumentado con los recursos del Acuerdo de San José es el Programa de Financiamiento de Importaciones Centroamericanas, mejor conocido como FICE. Este programa tiene como objetivo la provisión de un fondo revolviente hasta por 65 millones de dólares con recursos del Acuerdo de San José para otorgar financiamiento en pesos mexicanos o en dólares a importadores nacionales de productos centroamericanos; con ello se pretende disminuir los desequilibrios comerciales que los países de Centroamérica mantienen con México. Los países centroamericanos incluidos en el programa son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Este mecanismo entró en operación en febrero de 1989. La institución mexicana responsable de su operación es BANCOMEXT. Dicha institución otorga los créditos por medio de la banca privada mexicana con la cual tienen establecidos contratos de líneas de crédito para redescuento. Las condiciones financieras que se aplican sobre tales créditos son similares a las que otorga BANCOMEXT cuando se trata de una exportación nacional, de acuerdo con sus reglas y políticas de operación.

Asimismo, la instrumentación de este mecanismo equivale a posibilitar a los países centroamericanos contar con los servicios de BANCOMEXT para fomentar sus exportaciones no sólo hacia México, sino también a terceros mercados. Sin embargo, a pesar de lo atractivo del mecanismo, las facilidades financieras que provee no fueron aprovechadas por los países centroamericanos y la utilización ha sido mínima (Guatemala, Costa Rica y El Salvador), en tanto que en otros caso fue inexistente (Honduras y Nicaragua).

Hasta septiembre de 1993, las operaciones realizadas por conducto de este programa ascendían a 7.6 millones de pesos (5.7 millones de nuevos pesos de Guatemala, 1.6 millones de nuevos pesos en el caso de El Salvador y 0.3 millones de nuevos pesos de Costa Rica) y a

2.04 millones de dólares (1.7 millones de dólares de Guatemala, 0.3 millones de dólares de El Salvador y 0.04 millones de dólares de Costa Rica).

- Créditos puente a los países de Centroamérica

En el ámbito financiero, una vez reestructurados los adeudos de los países centroamericanos con México, se han concedido créditos puente y contratos de compra y recompra de dólares para apoyar las reservas internacionales de los países de la región.

Dichos créditos generalmente se conceden a corto plazo y con tasas de interés de mercado; tienen como objetivo apoyar a estos países para ponerse al corriente en sus adeudos con organismos financieros internacionales, permitiéndoles así continuar siendo elegibles para obtener nuevos créditos de esas instituciones.

La recuperación de los créditos puente está garantizada por los propios desembolsos que los organismos financieros internacionales se encuentran comprometidos a realizar en favor del país en cuestión. En este sentido, Honduras recibió dos créditos por 25 millones de dólares (1988 y 1990), Costa Rica dos créditos por 35 millones de dólares (1990, 1991 y 1993), y Nicaragua dos créditos por 69 y 15 millones de dólares, respectivamente (1991 y 1992).

- Participación de México como socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica

La participación de México en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) es muy activa. Desde la primera línea de crédito establecida con la institución en 1984, México contribuye al desarrollo económico de los países miembros con su participación en proyectos de desarrollo y de cooperación técnica financiados con recursos mexicanos y ejecutados por empresas mexicanas. En este sentido, en el marco de los convenios de Cooperación Financiera México-Banco Centroamericano de Integración Económica para ese momento se tenían 59 proyectos de desarrollo.

En octubre de 1990 se formalizó el Protocolo de Adhesión de México al Convenio Constitutivo del BCIE, incrementándose el monto del capital suscrito por México a 122.5 millones de dólares, de los que 30.6 millones de dólares (25%) corresponden a capital pagadero en efectivo y 91.9 millones de dólares (75%) al capital contingente. Este incremento al capital atendió por una parte al interés de contar con una representación permanente en la institución y, por la otra, a proporcionar mayor apoyo mediante una suscripción de mayor capital. Formalmente, el gobierno de México se convirtió en el primer país extrarregional del BCIE el 10 de noviembre de 1992.

Con los intereses generados por las aportaciones del gobierno de México en el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (14.4 millones de dólares), se financió un Programa de Becas para el Desarrollo Profesional de Centroamericanos en México. En el marco de este programa, de septiembre de 1988 a septiembre de 1993, se realizaron 20 cursos en beneficio de 356 ciudadanos centroamericanos. Este programa incorporó la formación de recursos humanos en diversas áreas de especialización, entre las que se encuentran: administración pública y administración de empresas públicas

estratégicas; perforación y exploración de pozos geotérmicos; refinación, exploración y explotación de hidrocarburos; planificación y política agraria; salud animal; y fruticultura. En 1993, se realizaron cuatro cursos adicionales con un total de 80 ciudadanos centroamericanos participantes, abarcando áreas tales como gestión de proyectos de inversión, patología veterinaria y diagnóstico, demografía y neumática industrial.

Asimismo, en un esfuerzo del gobierno de México por otorgar una mayor cooperación hacia los países del área, en febrero de 1992 se firmó el *Addendum* al Segundo Convenio México-BCIE, abriendo una línea de 100 millones de dólares entre el BANCOMEXT y el BCIE para la adquisición de bienes y servicios mexicanos

Los recursos de este *addendum* al Segundo Convenio tienen las mismas condiciones financieras del Segundo Convenio México-BCIE, con la excepción de que los recursos no podían ser utilizados para apoyar exportaciones de bienes y servicios mexicanos al amparo del Programa de Apoyo al Sector Productivo. Los recursos serían asignados proporcionalmente entre los países miembros del BCIE, es decir, 20 millones de dólares por país, con la posibilidad de reasignarlo entre los países cuando no sean plenamente utilizados.

Por otra parte, se llevaron a cabo acciones de cooperación y capacitación en áreas fiscal, aduanera y hacendario-financiera con base en los acuerdos Marco de Cooperación suscritos con todos los países centroamericanos, Cuba y Belice.

Aspecto importante en apoyo al proceso de integración centroamericana es el trabajo que se realizó con la Secretaría General del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA). En este sentido, con objeto de promover la complementación de las economías a través de la expansión y la liberalización comercial se renovó en 1993, el Acuerdo Básico de Cooperación entre el gobierno de México y la SIECA.

Asimismo, a principios de 1990, México abrió una segunda zona de libre comercio en su frontera sur. La primera creada en 1975 con un perímetro de 20 km que rodea la ciudad fronteriza de Tapachula, permite importaciones de productos centroamericanos libres de impuestos, por un valor de hasta 120 millones de dólares. La nueva zona, establecida en Quintana Roo, permite importaciones de Centroamérica por 25 millones de dólares adicionales libres de todo impuesto.

Ahora bien, de dicha cifra que es de 4,535 acciones, 4,235 fueron ejecutadas en el nivel bilateral y 300 en el nivel regional, lo cual nos permite apreciar que en dicho periodo la cooperación bilateral a diferencia de la cooperación regional era mucho más significativa para ambas partes. Ello además se puede evidenciar en el número de instrumentos de cooperación suscritos por México con cada uno de los países del istmo, entre los cuales sobresalen en número los suscritos con Guatemala, socio natural de México y con Costa Rica.

Debido a la vecindad geográfica, las acciones de cooperación con Guatemala y Belice revisten especial importancia. En este sentido, en la reunión de Tuxtla, en febrero de 1991, se hizo una amplia revisión de las relaciones bilaterales con Guatemala. De aquí surgió una serie de compromisos que normarían los contactos en el futuro cercano. A saber:

- Revisar ampliamente los problemas derivados de la emigración guatemalteca.
- Ejecutar los proyectos y programas de cooperación binacional en materia de narcotráfico.
- Establecer grupos de trabajo para la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad.
- Iniciar acciones de cooperación para el mejoramiento de diversos servicios fronterizos: puertos, garitas, atención y prevención de desastres naturales, etc.
- Iniciar un proceso de reestructuración de la deuda guatemalteca con México.
- Acelerar el establecimiento de una zona de libre comercio entre Guatemala y México, así como explorar la posibilidad de complementación de ambas economías y de coproducción.
- Continuar la cooperación en materia energética a través de la iniciativa del Grupo de los Tres llamada cuenca energética.
- Cooperación en materia agropecuaria, pesquera, turística, transporte, salud y seguridad social, educativa, cultural y científica.

La tendencia a favorecer la cooperación bilateral se debió en gran parte a las reuniones de comisiones binacionales, celebradas entre México y cada uno de los países centroamericanos, que facilitaron el seguimiento de las acciones. Por otro lado, la cooperación regional no tuvo mayor auge debido a que la norma establecida en el Acuerdo General de Cooperación de llevar a cabo reuniones anuales de la Comisión México-Centroamérica, no se cumplió durante el periodo antes mencionado.

Sobre este último punto, al respecto, Melba Georgina Hernández Juárez, señala que “esta circunstancia es atribuible al hecho de que tanto Centroamérica como México se encontraban sufriendo transformaciones internas y de política exterior al iniciar la década de los noventa”.⁶²

En este sentido, Georgina Hernández indica que en Centroamérica las intensas negociaciones y los diferentes acuerdos suscritos entre los países de la región en la década de los ochenta en el marco de las Reuniones de Esquipulas, comenzaban a dar frutos en torno a la pacificación, la democratización y desmilitarización de la región.

Así, en Nicaragua el gobierno y la oposición llegaron a un Acuerdo Político nacional en agosto de 1989, en el que se plasmaban algunas acciones que el futuro gobierno debería llevar a cabo. Entre las acciones más importantes del Acuerdo destacaban la desmovilización de la *contra*, la suspensión por parte del gobierno sandinista del reclutamiento hasta después de las elecciones, y la participación en éstas de todos los partidos signatarios del Acuerdo. El proceso electoral realizado el 25 de febrero de 1990 permitió el triunfo de la Unión Nacional Opositora (UNO) encabezada por Violeta Barrios de Chamorro, lo cual ocasionó la derrota del sandinismo, el inicio de una nueva apertura política, la transición hacia la “democracia” y

⁶² Melba Georgina Hernández Juárez, *De Tuxtla a Panamá: una revisión de la cooperación regional de México hacia Centroamérica en el Marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez 1991-2001*, México DF, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Universidad Rey Juan Carlos, 2002, pp.31-33.

la pacificación del país mediante la reducción del ejército y la integración de la *contra* a la sociedad nicaragüense.

En el caso de El Salvador, el gobierno y los representantes del FMLN acordaron la mediación de las Naciones Unidas en el conflicto, en abril de 1990. Ese proceso de mediación condujo a la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec el 16 de enero de 1992, con lo cual se dio fin a once años de guerra civil, el desarme del FMLN, la reducción del ejército salvadoreño, y se estableció un régimen político democrático que permitió por primera vez la participación de la izquierda salvadoreña en los comicios presidenciales de 1994.

En Guatemala, a diferencia de los casos mencionados, las negociaciones que desde 1987 había iniciado el gobierno con la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URGN) a fin de acabar con más de tres décadas de conflicto armado, encontraron obstáculos económicos y políticos que impedían la transformación de su estructura política. En ese contexto, se efectuaron las elecciones en las cuales resultó electo Jorge Serrano, cuya gestión se vio deteriorada por la difícil situación social, económica y política del país. Así, el 23 de mayo de 1993, atribulado por el desprestigio de su gobierno, Serrano puso en vigor lo que llamó “Normas Temporales de Gobierno” que no era más que un intento de golpe de Estado. Fue hasta el 6 de junio del mismo año, que el Congreso Nacional, de acuerdo con lo establecido por la Carta Magna guatemalteca, designó a Ramiro de León Carpio como el nuevo presidente. La nueva administración reanudó las negociaciones con la guerrilla pero estas no progresaron como se esperaba debido a las diferencias en las posiciones de ambas partes. Mientras tanto, los partidos políticos se preparaban para participar en un nuevo proceso electoral el cual se llevó a cabo el 12 de noviembre de 1995. En dicha ocasión resultó electo Alvaro Arzú Irigoyen, quien desde el principio de su gobierno dio prioridad a las negociaciones con la URNG y la firma de la paz. Fue en diciembre de 1996 cuando finalmente se logró la suscripción de los últimos acuerdos que culminaron el 29 de ese mes con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

En Panamá, las elecciones celebradas en mayo de 1989 fueron un acontecimiento controvertible para la comunidad internacional y en especial para la región centroamericana puesto que el triunfo electoral de la Alianza Democrática de Oposición (ADO), representada por Guillermo Endara, fue cancelado por la Fuerzas de Defensa encabezadas por el General Manuel Antonio Noriega, quien además había sido encontrado culpable de cargos de narcotráfico en un tribunal de Estados Unidos. En ese contexto, y en clara violación a la soberanía panameña, las tropas estadounidenses invadieron Panamá en diciembre del mismo año para detener a Noriega y trasladarle a Estados Unidos, con el fin de asegurar que Endara asumiera el poder que le había sido conferido por el electorado panameño. El gobierno mexicano ante lo ocurrido reiteró su compromiso invariable con los sistemas constitucionales de gobierno, el respeto por las formas democráticas de convivencia política y rechazó la intervención extranjera. En consecuencia, se dio un enfriamiento en las relaciones con Panamá que duró hasta 1992, cuando el gobierno de México envió un nuevo representante diplomático con rango de embajador.

Paralelamente, los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, se propusieron rescatar el proceso de integración iniciado en la década de los sesenta con el fin de convertir a Centroamérica en una región de paz, democracia y desarrollo.

En este sentido, el 13 de diciembre de 1991 los representantes de los seis Estados suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa mediante el cual se constituyó el marco jurídico y el ordenamiento institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que entró en funcionamiento el 1 de febrero de 1993.

El SICA se perfilaría como una organización regional diseñada para responder a las necesidades de los pueblos centroamericanos y contribuir con la estrategia centroamericana de desarrollo sostenible denominada Alianza para el Desarrollo Sostenible. Con la puesta en marcha del SICA y de la ALIDES, era ya posible hablar de una política exterior centroamericana

Todos estos sucesos eran del conocimiento del gobierno de México, y aún, cuando parecía vislumbrarse un panorama favorable para que la cooperación mexicana hacia Centroamérica pudiera consolidarse, no sucedió así, pues, México también se encontraba sumido en un proceso de modernización iniciado por la administración del presidente Carlos Salinas.

Por otra parte, al iniciarse la década de 1990, el perfil público de la política mexicana sobre seguridad nacional incluyó una serie de iniciativas orientada a mejorar las condiciones de los refugiados centroamericanos en el país. En este sentido, un aspecto importante es la reforma de 1990 a la Ley de Población, que incorpora el término “refugiado” al código civil mexicano. Así, la legislación considera como refugiados a quienes han abandonado sus países porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazados por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva a los derechos humanos o cualquier circunstancia, que ha alterado gravemente el orden público. Este cambio legislativo permitirá el reconocimiento y la legalización de la población centroamericana en México

Finalmente, por lo que respecta al problema político que vivía Centroamérica, a partir de 1987 las aguas cambiaron de rumbo. La responsabilidad principal de la búsqueda de una solución al conflicto centroamericano fue pasando del Grupo Contadora al secretario general de las Naciones Unidas apoyado en sus esfuerzos por instancias centroamericanas que retomaron bajo nuevos ropajes, las iniciativas del Grupo Contadora. En esa nueva época México desempeñó un papel importante en la política hacia Centroamérica al interior de las Naciones Unidas, al apoyar las negociaciones que pusieron fin al conflicto civil en El Salvador. Así, en abril de 1990, bajo los auspicios del Secretario General de la ONU, los representantes del gobierno salvadoreño y FMLN firmaron un acuerdo en Ginebra para negociar las condiciones que pusieran fin al conflicto civil en el Salvador. A lo largo del proceso de negociación, el Secretario General recibió el apoyo de lo que se llamó “el grupo de amigos” formado por Colombia, España, México y Venezuela. Dentro de ese grupo, la actuación de México fue la que gozó de mayor influencia por la capacidad de diálogo que en aquellos momentos se tenía con el FMLN como con el gobierno de Cristiani. El Acuerdo de Paz se firmó finalmente en México el 16 de enero de 1992 en el histórico Castillo de Chapultepec. Asimismo, en este proceso, México contribuyó por primera vez en una operación para el mantenimiento de la paz mediante un contingente de policías en la misión denominada ONUSAL.⁶³

⁶³ Jorge Álvarez Fuentes, “La Cooperación México-Centroamérica. Una perspectiva histórica contemporánea”, p. 160., en Raúl Benítez Manuat y Rafael Fernández de Castro (comp.), *México-Centroamérica. Desafíos a*

Andrés Rozental señala que se justifica que México tenga un programa de cooperación amplio con Centroamérica aún cuando amplios sectores de la propia sociedad mexicana muestran carencias y reclamos igualmente válidos que los vecinos de Centroamérica, porque la promoción del desarrollo económico y social de esa región contribuye directamente a fortalecer la seguridad nacional mexicana. Ya que sin esa garantía de paz y estabilidad en Centroamérica, el desarrollo de México y, la elevación de los niveles de vida de los mexicanos podrían verse comprometida y alterada.⁶⁴ En los años del conflicto centroamericano, los refugiados, los desplazados, las corrientes migratorias, los cruces fronterizos ilegales, fue efecto de la inestabilidad que ha producido la indigencia y el rezago económico centroamericano. La mayoría de ellos requiere empleos, educación, cuidados médicos y vivienda, es decir, comparten numerosas necesidades sociales con un gran segmento de la propia población mexicana, que el gobierno no puede satisfacer. Ya sea que dichos inmigrantes se establezcan en zonas rurales en el sureste, o en zonas urbanas del país, competirán inevitablemente con los mexicanos por estos recursos escasos. Por ello, insiste Rozental: “a pesar de significar cierto sacrificio económico, la cooperación con Centroamérica entraña valores éticos, estratégicos, políticos y de seguridad que dan validez y sentido político al programa.”⁶⁵

APRECIACIÓN GENERAL

La transición hacia una nueva política exterior activa en América Central estará determinada en buena parte por los intereses económicos. Precisamente porque las tendencias internacionales han permitido que la política económica gane mayores espacios en el ámbito de la política exterior. La llamada liberalización económica: apertura comercial, saneamiento de las finanzas, desregulación, privatización, ajuste estructural y fomento a las exportaciones, puede ser vista como una variable explicativa de primer orden en la emergencia de una nueva relación con Centroamérica –como parte de la influencia de la situación internacional sobre la evolución interna de los estados-. De esta manera, México entró a la década de los noventa ofreciéndole a Centroamérica un modelo económico que se caracteriza por reformas drásticas en la política económica. De hecho, estas reformas se convirtieron en ejemplos para las economías de la región que vieron a México como un modelo económico y una fuente de ayuda técnica.

Así, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, proyectó la imagen de México mediante la construcción de una nueva relación moderna que permitiera -según la nueva tecnocracia económica- el desarrollo de la región.

inicios del siglo XXI.

⁶⁴ Cheryl L. Eschbach señala al respecto que, la seguridad nacional es interpretada en el sentido de que el sur de México es una zona vulnerable a la subversión, precisamente ante las condiciones prevalecientes en Chiapas y en el sureste en general (las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos de esa región son pobres), y la persistente precariedad de las condiciones económicas en Centroamérica, representa una combinación de problemas políticos potencialmente volátil. Cheryl L. Eschbach, “Las relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses” p. 239.

⁶⁵ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, op. cit., p.124.

Es necesario señalar, que si bien, la política exterior empezó a estar determinada fuertemente por la economía internacional, este no fue el único factor que intervino en delinear la política internacional de México con respecto a Centroamérica. Así, se promovieron, en número sin precedente, los programas de cooperación y los vínculos de todo orden en el marco del “Mecanismo de Tuxtla” -Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica (que quedó bajo los auspicios de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica), Comisiones Binacionales y Comisión México-Centroamérica-. Con la creación de este nuevo mecanismo de política exterior, México aseguró su presencia en la región y creó las bases para la consecución de sus objetivos políticos y comerciales. Pero asimismo, cabe destacar, fue el momento en que las relaciones entre los gobiernos federales de México y de los países de Centroamérica se institucionalizaron. De relaciones que fueron irregulares y discontinuas entre México y la región de Centroamérica hasta antes de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se logró con la institucionalización, relaciones que fueran más coordinadas y eficientes en sus acuerdos y acciones, desde un alto nivel político hasta en los niveles técnicos. Sin embargo, la institucionalización de las relaciones México-Centroamérica habría todavía que evolucionar y perfeccionarse.

Si bien, la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos de México y la región de Centroamérica a partir de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari presenta un poder explicativo significativo, no podemos quedarnos hasta aquí con este modelo de explicación. Precisamente porque, un límite importante en el análisis institucional es que, aunque incluye una serie de elementos internos en sus explicaciones, el análisis propiamente se realiza en un nivel sistémico; es decir, en el de la interacción de los gobiernos federales -como principales actores del sistema internacional-. Al hacerlo, no se toman en cuenta algunos los aspectos más importantes que inciden en el devenir de las relaciones entre México y la región de Centroamérica. A diferencia de otras relaciones internacionales como podría ser la chilena-mexicana, la brasileña-mexicana, etc., las relaciones de México con Centroamérica revisten una naturaleza muy compleja, en la cual lo social, lo cultural, lo económico, lo político y muchos otros factores inciden en las transformaciones. En ese contexto, no sólo se requiere indagar el nivel de la negociación internacional -entre los Estados como actores preponderantes en las relaciones internacionales-, sino también mirar hacia el proceso de ratificación interno, e indagar como la política interna incide sobre la exterior. El creciente pluralismo político en México, es decir, la mayor incidencia del sistema de partidos y de otras fuerzas organizadas en la toma de decisiones, obliga a mirar hacia los procesos internos para explicar las transformaciones de la relación México-Centroamérica.

Así pues, el aporte de México a la integración de la región se aprecia no solamente en la búsqueda de acuerdos comerciales durante dicha administración, sino en el hecho de que ellos son, en sí mismos, puntos de referencia para lo que en otras latitudes se realiza. Es importante destacar este aspecto ya que, si el objetivo está en lograr el desarrollo de la región, la política exterior de México hacia la región de Centroamérica no puede estar determinada sólo por factores económicos; específicamente por lo que atañe a las relaciones económicas, América Central produce muy poco de lo que México necesita o desea importar, por lo tanto no hay bases sólidas para que pueda esperarse que dichos esfuerzos por lograr en un futuro la conformación de un bloque comercial prosperen, el grado de integración comercial entre México y los países de Centroamérica es bajísimo. En ese

contexto, la política exterior de México hacia la región debe dirigirse en otro sentido. Y en efecto, en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, México fortalece su posición en la región de Centroamérica como país cooperante. Los volúmenes de la cooperación se han incrementado considerablemente resultando ser un instrumento eficaz en el fortalecimiento de las relaciones con Centroamérica.

De esta manera, el surgimiento de diversos intereses en las relaciones en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, condujo a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales de México y la región de Centroamérica. Si bien, la interdependencia se manifiesta en mayor medida en el plano económico, no es éste el único factor en el desarrollo y profundización de la interdependencia en el actual sistema mundial, también se encuentran el social, el ecológico, cultural, entre otros. Esta profunda transformación del sistema internacional entendido como una tendencia de la vida internacional contemporánea fue lo que permitió estrechar mejores lazos entre México y la región de Centroamérica. La integración de México con los países de Centroamérica no sólo giraba pues, en torno al tema económico sino también, a través de promover una política de cooperación interestatal.

Por otra parte, el Acuerdo de San José siguió manteniéndose como uno de los mecanismos de cooperación más importantes.

La postura de México con respecto a los adeudos de los países centroamericanos fue coherente con la posición que asumió ante sus propios acreedores. Así, México instrumentó una estrategia tendente a alcanzar una solución de carácter permanente al problema de los adeudos de Centroamérica con México. En este aspecto, no sólo se alcanzaron aspectos arreglos para la regularización de la deuda a través de mecanismos novedosos, sino que también se instrumentaron mecanismos de apoyo al comercio, y de asistencia técnica, además de continuar canalizando recursos financieros para la ejecución de proyectos prioritarios y de la participación de México en el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Además del apoyo brindado para la solución de la deuda bilateral, México se solidarizó con los países centroamericanos para resolver los atrasos en sus pagos a los organismos financieros internacionales mediante el otorgamiento de créditos puente. Este tipo de apoyos financieros fueron determinantes para que los países receptores pudieran continuar instrumentando con éxito sus programas de ajuste y estabilización y para que fuesen elegibles para recibir nuevos financiamientos de los organismos financieros internacionales.

Por razones de vecindad, Guatemala y Belice fueron objeto de la más alta prioridad. En este sentido, la cooperación bilateral que más destaca es el guatemalteco. El primer lugar que Guatemala ocupa en cuanto al número de instrumentos de cooperación bilateral suscritos con el gobierno mexicano, se debe a que éste es un “socio natural de México”; a su vez, Guatemala constituye la puerta geográfica de entrada por la que desde Centroamérica se ingresa al territorio mexicano y viceversa. La suscripción de convenios bilaterales con ese país es producto de la noción de seguridad nacional por la que el gobierno debe velar ya que, si sus vecinos más cercanos se encuentran económica, política y socialmente estables, el riesgo de que los problemas de esos países se desborden más allá de sus fronteras disminuye.

Asimismo, la mediación en las crisis políticas de Guatemala y El Salvador contribuyó a facilitar el diálogo pacífico entre las partes y en éste último país apoyó sus procesos de consolidación institucional.

En este contexto, México siguió jugando un liderazgo en la vida política y económica en la región de América Central. Es innegable pues, que el país posee algunas fortalezas que le permitieron promover determinadas agendas que han dado cierto “brillo” a la política exterior de México. En tal sentido, es meritoria la actuación de México en la medida en que esa política activa no hubiera podido ser llevada a cabo por alguno otro país de la región de Centroamérica debido a que carecen de los recursos mínimos de poder para hacerla prosperar.

Por consiguiente, cabe reconocer que con la actuación de México en la región de Centroamérica nuestro país sigue reafirmando su vocación latinoamericanista -aun cuando no se ha podido cumplir- sin perder compromisos pragmáticos y de realismo político. Los hechos demuestran que de manera simultánea a un mayor acercamiento con las economías industrializadas, México profundizó sus relaciones con los países del Sur, promoviendo una mayor integración y reconociendo la situación particular de cada país.

Ahora bien, se entiende que la dialéctica de la globalización es perversa, que el avance del sistema capitalista mundial, lejos de producir un sistema distributivo de la gran riqueza mundial, genera más naciones pobres. Y esto se puede notar en la política exterior de un país como México que si bien, no solamente le da prioridad a los asuntos económicos en sus relaciones con Centroamérica, sino también, le da énfasis a la política de cooperación, en la elaboración de la política exterior de México no todos los grupos de interés influyeron sino, solamente, los empresarios mexicanos. Es evidente que una política tendrá más aceptación mientras mayor sea el número de grupos que participen y beneficie. Éste es, el proyecto de sociedad al que deberíamos aspirar todos los mexicanos. Sin embargo, este cambio estructural en la política exterior de México apenas empezaba, y si de lo que se trata es de lograr el bienestar social no solamente del país sino también de la región de Centroamérica -por hablar solamente de esta parte del continente porque la vocación latinoamericanista abarca por supuesto tanto la región de Centroamérica como Sudamérica- se trata de que los demás grupos de interés participen de la elaboración de la política exterior de México, la globalización lo justifica si el objetivo apunta a la satisfacción relativamente equilibrada de las aspiraciones de los distintos grupos. La evolución -y por ende su afinamiento- de la política exterior de México debía continuar en los próximos sexenios.

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) ha coincidido con una época de cambios profundos en el ámbito internacional. De la llamada guerra fría se pasó a un nuevo orden mundial que todavía no terminaba de definirse y en el que se mantenía las tendencias y elementos contradictorios.

México tuvo que seguir adecuándose a un sistema internacional más complejo, en el cual han desaparecido las coordenadas simples de la ecuación este-oeste y los juegos de suma cero entre dos superpotencias. Al mismo tiempo que se consolidó una potencia, aparecieron nuevos polos de poder no estatales y se multiplicaron los actores en la escena internacional, abriéndose nuevos espacios para la acción multilateral. Además, se desarrolló una revolución tecnológica sin precedentes en el área de la información y el conocimiento, trastocando así las nociones de tiempo y espacio hasta entonces acostumbradas.

Ha sido una época caracterizada por la globalización de los procesos económicos, tecnológicos y culturales; por la consolidación y la conformación de bloques económicos o políticos, regionales o interregionales; por la reafirmación de la “democracia” como forma principal de organización política de los Estados y por el respeto a los derechos humanos como valor fundamental de la sociedad internacional. Ha sido, asimismo, el tiempo de la búsqueda de regímenes de cooperación internacional.

De manera paralela a esta emergencia de elementos en la comunidad internacional, se han presentado factores contrarios que son fuente de amenaza e inestabilidad. El mundo siguió sufriendo numerosos conflictos; nuevos y viejos problemas continuaron amenazando la paz y la seguridad internacional.

Innumerables confrontaciones basadas en fundamentalismos étnicos y religiosos. La pobreza, la marginación, las enfermedades, el tráfico ilícito de drogas y el de armas, así como nuevas formas de crimen internacional organizado aumentaron el desasosiego de la sociedad.

II. INTERÉS NACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció que México debía fortalecer el lugar adquirido en el mundo y aprovecharlo para impulsar su desarrollo económico y social, crear más empleo, proyectar sus intereses políticos, profundizar su vida democrática, consolidar el estado de derecho y asegurarse de que su cultura se conozca y se enriquezca por el contacto libre con las demás culturas en el mundo.

En este sentido, el reto había sido continuar promoviendo y defendiendo los principios y los intereses de México en las nuevas circunstancias internacionales; es decir, adecuar las acciones de política exterior a un escenario global en constante redefinición. Por ello, la línea estratégica seguida fue conciliar la aplicación de los principios de la política exterior mexicana y del derecho internacional con los nuevos retos globales, frente a nuevos temas y ante nuevos actores.

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo se desarrollaron una serie de iniciativas que muestran el papel de México en las relaciones internacionales, en la definición de los diferentes esquemas de concertación política y económica.

México fortaleció su presencia internacional con la conclusión de tratados de libre comercio y con el ejercicio de una política de diversificación de sus relaciones exteriores. Además de resolver los desafíos vinculados con su vecindad con la superpotencia, hubo que intensificar los contactos con Latinoamérica y transformar la relación con Europa, abrir nuevos espacios con Asia y el Pacífico, así como con África y el Medio Oriente. De la misma manera, la administración del presidente Zedillo tuvo que identificar iniciativas y opciones viables en los foros multilaterales con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo nacional y promover los intereses básicos del país.

Así pues, en estos años México tuvo el reto de combinar, en su participación y membresía en los diversos foros internacionales, las aspiraciones de un país de economía emergente con los retos de un país en vías de desarrollo, y aprovechar las oportunidades de esta nueva época multilateral globalizada.

III. LAS RELACIONES CON AMÉRICA CENTRAL

Por su nivel de desarrollo y su articulación a la economía mundial, México es un país particularmente sensible a los fenómenos de la globalización. Su nivel de desarrollo intermedio y su posición de vanguardia en la construcción de nuevos esquemas de colaboración e intercambio lo sitúa a un mismo tiempo como receptor y donador de cooperación internacional para el desarrollo.

Por lo que respecta al punto de donador, la tradición pacifista y solidaria de México lo convoca a practicar una política de cooperación con Centroamérica. Precisamente porque para México es prioritario contar con vecinos que vivan en condiciones de estabilidad y crecimiento económico perdurable a fin de alentar la construcción de un corredor de progreso que opere a favor de todos los países de Mesoamérica.

Así, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, Centroamérica continuó siendo una región prioritaria para la política exterior mexicana. Como señala el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los siete países que integran la región son prioritarios desde todos los puntos de vista:

“Al igual que sucede en las relaciones con América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo. La cercanía geográfica, la importancia relativa de Guatemala en Centroamérica y su continuidad étnica y cultural con México hacen de ese país el puente natural de nuestro contacto con la región. Las relaciones con Guatemala deberán mantener el nivel más alto de intensidad. Entre las prioridades de la agenda bilateral está el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación y operación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico.”⁶⁶

En este sentido, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, todavía en su calidad de presidente electo, visitó los siete países del istmo centroamericano en noviembre de 1994 con el propósito de reiterar su compromiso de fortalecer los lazos entre México y la región, reafirmando la continuidad de las relaciones de cooperación bilateral pero, sobre todo, impulsar éstas en el nivel regional. Como se señaló en el capítulo anterior, durante la administración del presidente de México, Carlos Salinas, la cooperación bilateral a diferencia de la cooperación regional fue mucho más significativa entre México y los países de Centroamérica. La cooperación regional no tuvo mayor auge debido a que México y Centroamérica se encontraban sufriendo transformaciones internas y de política exterior al iniciarse la década de los noventa. La situación debía cambiar entonces.

México acompañó en todo momento los esfuerzos de integración que realizan los países de la región, procurando hacer converger la cooperación bilateral, con las líneas principales que han sido aprobadas por los gobiernos centroamericanos en el seno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Se siguió otorgando prioridad a Belice y Guatemala como países fronterizos con México. Otro criterio que siguió normando en la actitud del gobierno mexicano hacia los estados centroamericanos consistió en instrumentar acciones de cooperación en una amplia gama de campos.

En los programas de cooperación técnica, científica, cultural y educativa, se privilegió aquellos que apoyan la capacitación de futuros líderes, el intercambio de información y experiencias y las acciones culturales para afianzar vínculos con los intelectuales centroamericanos.

En el ámbito económico, se buscó el establecimiento y reforzamiento de una relación de socios en los terrenos de comercio de bienes, servicios e inversiones y en la promoción y el

⁶⁶ Poder Ejecutivo Federal *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, pp. 11-12.

financiamiento del desarrollo, debido a que se propuso consolidar una asociación con esta región.

Asimismo, desde inicio el inicio de su mandato, el presidente Ernesto Zedillo, se propuso rescatar un mecanismo de diálogo y cooperación con esas naciones diseñado cuatro años atrás: el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política conocido como el Mecanismo de Tuxtla que se ha consolidado como el foro por excelencia para trabajar en la construcción de un destino común.

1. Tuxtla II: la voluntad de construir una asociación privilegiada

A partir de la primera Cumbre se dinamizaron las relaciones y se multiplicaron los contactos políticos a los más altos niveles y en los más diversos ámbitos; no obstante señala Marco A. Alcázar "...transcurrido los primeros años de operación del esquema de colaboración entre México y Centroamérica surgido en Tuxtla, se hizo evidente que requería de ajustes para superar sus limitaciones, entre las cuales destacaba la persistente dispersión de esfuerzos en acciones de bajo impacto al igual que la insuficiente coordinación institucional"⁶⁷

En ese contexto el presidente Zedillo se propuso desde el inicio de su administración, imprimir un renovado impulso al espíritu de Tuxtla. En el transcurso de 1995 y en enero de 1996 se celebraron reuniones de Comisiones Binacionales -los foros de más alto nivel de negociación bilateral- con los siete países en las cuales se sentaron las bases para la realización de la II Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México, la cual tuvo lugar en San José de Costa Rica en febrero de 1996. En esa ocasión se contó con la participación de Belice y Panamá, los cuales se incorporaron plenamente, hecho que le otorgó al mecanismo un alcance regional completo.

Como señala Marco A. Alcázar, la segunda reunión marco un hito en las relaciones entre México y Centroamérica, al respecto se subraya la expresión "entre México y Centroamérica" y no "entre México y los países centroamericanos".⁶⁸ En la Cumbre de San José conocida como Tuxtla II, bajo la fórmula México-Centroamérica, se respondió e impulsó, sin menoscabo de las relaciones bilaterales, una nueva realidad: la creciente convicción de los gobiernos centroamericanos de buscar la integración de sus naciones en aras de una mejor inserción en los mercados mundiales y de una más eficaz promoción y defensa de los intereses de los pueblos de la región ante terceros países. En este sentido, el cambio de Tuxtla II con respecto a Tuxtla I fue no sólo cuantitativo sino cualitativo, en cuanto reconoce la consolidación de un nuevo actor, Centroamérica, como algo distinto a la suma de los siete países del istmo.

Asimismo, Tuxtla II tuvo como fin el construir una *asociación privilegiada* con los

⁶⁷ Alcázar Marco A. y Mora Barreto Laura, "El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México" en Revista de Política Exterior de México # 61, *La política exterior de México 1994-2000*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2000, p.272.

⁶⁸ Ibid., p. 272.

vecinos centroamericanos. Esta asociación privilegiada, concepto motor de la segunda Cumbre, buscó traducirse, en lo político, en consensos regionales sobre temas de interés común; en lo económico, en el fortalecimiento de una relación de socios; y en el ámbito de la cooperación, en un impulso a los proyectos de dimensión regional, en apoyo a los principios y objetivos de la Alides.⁶⁹

En el Plan de Acción emanado de Tuxtla II, la cooperación regional fue concebida como un vehículo para apuntalar y fortalecer las otras dos dimensiones de la asociación privilegiada: la política y la económica. En tal sentido, las múltiples actividades de cooperación desarrolladas a partir de febrero de 1996 en el marco de los 26 capítulos del Plan de Acción de Tuxtla⁷⁰ favorecieron el acercamiento político y la concertación de posiciones comunes ante terceros países y bloques, además de facilitar la multiplicación de los contactos económicos, comerciales y culturales.

Con objeto de hacer de la cooperación un instrumento ágil y flexible, los mandatarios decidieron establecer en Tuxtla II un Mecanismo de Diálogo y Concertación, cuyos objetivos serían analizar en forma periódica y sistemática los asuntos regionales, hemisféricos y mundiales, así como definir, evaluar y dar seguimiento a los compromisos asumidos por los mandatarios, a través de la Comisión de Alto Nivel integrada por tres subcomisiones: asuntos políticos; asuntos comerciales y financieros; y cooperación regional. Se acordó que el Mecanismo de Diálogo y Concertación sostendría una reunión anual, en forma rotativa en cada país del área, a nivel de cancilleres.

Además, se consideró la realización de una Reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los ocho países del área al menos cada dos años.

Así, los compromisos adquiridos en Tuxtla II dieron un impulso renovado a las relaciones de cooperación México-Centroamérica debido a varios aspectos.

En primer lugar, la participación de Belice en el Mecanismo de Diálogo, resultaba de importancia para las partes ya que ésta es una nación fronteriza a México y a Guatemala; y

⁶⁹ En 1993 los mandatarios centroamericanos habían determinado reformar la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, que databa de 1962, para constituir el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con la concurrencia de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En agosto de 1994, los presidentes de esos países, con la presencia del primer ministro de Belice, suscribieron en Limón, Costa Rica, la Declaración de Guácimo sobre una estrategia integral de desarrollo sostenible y, en octubre del mismo año, adoptaron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides) como una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo que delinea un cambio de esquema de desarrollo, de actitudes individuales y colectivas, de las políticas y acciones locales, nacionales y regionales hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades.

⁷⁰ Migración; combate contra el narcotráfico y delitos conexos; tráfico ilegal de armas; integración económica; liberalización comercial; promoción del comercio y las inversiones; aspectos financieros, cooperación energética; integración de la mujer y la niñez al desarrollo sostenible; cooperación técnica en materia de servicios migratorios; protección civil, prevención y atención de desastres; justicia penal y sistemas de readaptación social; población; superación de la pobreza; salud y seguridad social; educación a distancia, vía satélite; protección del patrimonio cultural; medio ambiente, recursos naturales y pesca; agricultura y ganadería; ciencia y tecnología; trabajo y previsión social; comunicaciones y transportes, fomento y desarrollo del turismo; estadística, geografía e informática, cooperación hacendario-financiera; y programa de cooperación técnica entre la ciudad de México y las ciudades capitales del istmo centroamericano.

Panamá, cuyas relaciones con México como con Centroamérica se habían deteriorado a causa de los hechos acaecidos en 1989, lograba posicionarse en el contexto regional al participar en la nueva integración centroamericana y en la iniciativa de Tuxtla.

En segundo lugar, la creación del SICA y la adopción de una estrategia de desarrollo como la ALIDES, permitieron que el gobierno mexicano reconociera la consolidación de un nuevo actor, Centroamérica, como algo distinto de la simple suma de los siete países del istmo.

En tercer lugar, la creación del Mecanismo abrió el camino para que la cooperación mexicana hacia Centroamérica despegara con paso firme no solamente por haberse comprometido las partes a realizar reuniones de evaluación del Plan de Acción sino también porque se oficializó, en el nivel regional, el diálogo entre dos instituciones coordinadoras: la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA), lo cual disminuirá la dispersión de los esfuerzos que los gobiernos centroamericanos realizaban por separado en torno a sus demandas de cooperación al gobierno mexicano.

En cuarto lugar, la amplia temática comprendida en el Plan de Acción constituía una cualidad favorable para la identificación de nuevas fuentes de financiamiento y para el fortalecimiento de la capacidad de negociación de las partes comprometidas pues ahora se permitiría que éstas pudieran “recurrir de manera concertada a terceros países”⁷¹ que se mostrarán interesados en impulsar acciones mancomunadas”.

En seguimiento a lo acordado en la Declaración de Tuxtla II, los cancilleres de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá se reunieron en Tegucigalpa, Honduras, el 28 de agosto de 1997 a fin de discutir asuntos de interés regional. En el ámbito político, se concertaron posiciones encaminadas al fortalecimiento de las Cumbres Iberoamericanas, la Cumbre de las Américas y el Grupo de Río; la protección de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes; la seguridad democrática; el desarme y el combate al narcotráfico; y el ámbito económico, se acordó fomentar aún más el intercambio comercial y el flujo de inversión entre los países miembros del Mecanismo.⁷²

Aunque en esa ocasión los cancilleres reconocieron el esfuerzo realizado por la Comisión Mexicana de integrar, sistematizar y hacer más eficaz la cooperación regional, también reconocieron que la diversidad y abundancia de temas establecidos en el Plan de Acción dificultaba los procesos de seguimiento y causaba la dispersión de recursos destinado a la ejecución de las actividades.

Consecuentemente los cancilleres acordaron establecer a la brevedad una estrategia adecuada que incluyera mecanismos operativos de diseño, seguimiento, evaluación y coordinación permanente de los programas y proyectos de cooperación realizados bajo el

⁷¹ “Declaración Conjunta de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica y México, Tuxtla II” en Comisión..., 1997, p. 6.

⁷² “Reunión de Cancilleres de Centroamérica y México Declaración Conjunta” en Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica, La Cooperación Mexicana con Centroamérica Documentos Básicos 1997 Volumen I, México DF, 1998, pp. 25-29.

Mecanismo de Tuxtla y que los mismos respondieran a las necesidades y realidades de las partes a fin de asegurar el impacto y propiciar una comunicación más ágil y fluida.

De tal manera, se definieron las áreas prioritarias para el próximo bienio: la migración, la lucha contra el narcotráfico, la educación, el medio ambiente, la salud, el turismo, la agricultura y ganadería y, la prevención y atención de desastres. Tales proyectos serían complementarios a los ejecutados en el plano bilateral y fortalecerían el proceso de integración regional. Finalmente, reiteraron la decisión de sus gobiernos de efectuar la siguiente reunión en 1998, con lo cual daría continuidad a la norma establecida en el Plan de Acción, de llevar a cabo tal cometido al menos cada dos años.

2. Tuxtla III: institucionalización de la cooperación regional

El Plan de Acción emanada de la Cumbre de Tuxtla II fue un esfuerzo por tratar de dar coherencia a las actividades de cooperación que de manera dispersa se venían desarrollando con los países de la región a nivel bilateral y regional. Sin embargo, las limitaciones de Tuxtla II no lograron superarse del todo. Como ya se señaló, la diversidad y abundancia de temas dificultó los procesos de seguimiento y llevó a la dispersión de los escasos recursos disponibles para la cooperación. Si bien, el número de acciones de cooperación se multiplicó, su impacto fue muy bajo. Por lo tanto, en la Reunión de Cancilleres celebrada en Tegucigalpa el 28 de agosto de 1997 se hizo una revisión de los avances alcanzados tras la cual se convino en la necesidad de concentrar la agenda de trabajo del Plan de Acción en las siguientes áreas prioritarias: migración, lucha contra el narcotráfico, educación, medio ambiente, salud, turismo, agricultura y ganadería, y prevención y atención de desastres.

Esta definición de áreas prioritarias posibilitaría un óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a la cooperación y se insistió en que la realización de acciones y proyectos debería tener un carácter regional y al mismo tiempo complementario de los que se ejecutasen en el plano bilateral con cada uno de los países de la región. Asimismo, se reiteró la recomendación, planteada en febrero de 1996, de buscar, dado el caso y de común acuerdo, fondos provenientes de organismos internacionales o terceros países para el financiamiento de los proyectos.

La tercera Reunión de jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica se celebró en julio de 1998 en la ciudad de San Salvador, El Salvador.

Como resultado de la Reunión, los jefes de Estado de los ocho países miembros del Mecanismo acordaron continuar impulsando el diálogo político y promover el desarrollo económico-comercial de la región. El aspecto más destacable en lo referente a la cooperación regional lo constituían los acuerdos logrados por los jefes de Estado al reafirmar su voluntad de concentrar la agenda de trabajo del Plan de Acción en las áreas prioritarias definidas en la reunión de cancilleres celebrada en 1997.

Asimismo, los mandatarios centroamericanos acordaron designar a la Secretaría General del SICA, como la contraparte de la Secretaría Técnica de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, esto con el fin de establecer un núcleo de trabajo para el análisis, la negociación y el seguimiento de los proyectos de cooperación entre México y la

región del istmo centroamericano. En octubre de 1999, en una reunión celebrada en la ciudad de México, se inició la definición y puesta en marcha del mecanismo de coordinación entre las dos secretarías mencionadas.

En Tuxtla III se reiteró lo positivo que ha sido atender, bajo una perspectiva integral, las causas y manifestaciones del fenómeno migratorio y los factores estructurales, de carácter económico y social que lo generan. En este sentido, se recomendó aprovechar cuando sea oportuno el Mecanismo de Tuxtla para la concertación de posiciones.

En esta perspectiva, se acordó promover soluciones adecuadas y permanentes para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos del migrante, independientemente de su condición migratoria y, cuando fuera necesario exigirlo ante terceros países, velando por la estricta aplicación y cumplimiento de lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, y en los instrumentos vigentes sobre derechos humanos. Asimismo, se acordó profundizar la cooperación entre los integrantes del Mecanismo de Tuxtla para mejorar la protección de sus migrantes en terceros países, a través de sus representaciones diplomáticas y consulares.

Sobre la misma temática, se resaltó los progresos en la tipificación del delito del tráfico ilegal de migrantes e instar a aquellos países miembros de este Mecanismo que no lo han hecho, a promover la adopción de leyes sobre la materia.

En lo que se refiere al combate de la producción, tráfico y consumo de drogas y sus delitos que atentan contra la seguridad nacional, se reiteró el compromiso de actuar en los ámbitos bilateral y multilateral, impulsando acciones y proyectos que incluyan la capacitación, la cooperación técnica, el intercambio de tecnologías y en general, la cooperación entre los ocho países.

En ese mismo orden de ideas, se instruyó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica y a las autoridades competentes de México y Belice, a fin de que diseñen una estrategia operativa para el combate al crimen organizado en todas sus expresiones. Dicha estrategia deberá contemplar, entre otras acciones un sistema de comunicación e información; así como identificar ámbitos de coordinación entre los países.

En otros temas, se acordó intensificar la colaboración en la protección del medio ambiente y en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Asimismo, concertar posiciones conjuntas en Acuerdos Internacionales sobre estos temas y, en especial, crear un grupo de trabajo Centroamérica y México encargado de elaborar una agenda de trabajo común en el marco de la Convención del Cambio Climático y otros instrumentos internacionales relacionados con la materia.

Por otra parte, se acordó dinamizar la cooperación internacional y regional con el objeto de reforzar los programas orientados a combatir la pobreza y concentrar esfuerzos en proyectos de amplio alcance social orientados a elevar los niveles de vida de las respectivas poblaciones de cada país de la región.

Por lo que respecta a los asuntos económicos, comerciales y financieros, lo que en su momento fue planteado en las administraciones de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz, Luis

Echeverría y José López Portillo de emprender proyectos de complementación industrial que ofrecieran el atractivo de convertirse en vínculos permanentes entre la economía mexicana y la centroamericana y que por diversos factores fracasó, ahora, con el rumbo político y económico que ha tomado Centroamérica, más integrada económicamente y con gobiernos “democráticos”, y México, que ha logrado una producción competitiva en algunos sectores, ha permitido que se establezca una vinculación mutuamente ventajosa. En tal sentido, en Tuxtla III se planteó continuar con la definición y ejecución de programas anuales de promoción comercial y de inversión entre México y cada uno de los países del área con el propósito de incrementar los intercambios comerciales y de inversión. Dichos programas deberían comprender la realización de misiones comerciales, participación en ferias e intercambio de información, así como los siguientes aspectos:

- El establecimiento de alianzas estratégicas entre empresas mexicanas y centroamericanas, con especial énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa de toda la región. Con este propósito habría de solicitarse el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica con el objeto de desarrollar un programa de colaboración que concrete los avances que en la materia ha tenido con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México.
- Coadyuvar a consolidar al Istmo Centroamericano como destino de las inversiones extranjeras, mediante el establecimiento de mecanismos de promoción de la inversión de México en la región, reconociendo la importancia que tienen dichas inversiones mexicanas para el desarrollo económico y social de la región.
- Fortalecer la promoción de las exportaciones centroamericanas a terceros países, a través de las representaciones de BANCOMEXT, por lo que se instruyó a las entidades responsables de la promoción de exportaciones en Centroamérica y a las autoridades de BANCOMEXT a realizar los contactos necesarios para cumplir dicho compromiso.
- Continuar impulsando el proceso de establecimiento de Cámaras de Comercio e Industria entre México y cada uno de los países centroamericanos, con el objeto de favorecer la constitución de una Cámara de Comercio e Industria México-Centroamericana.

Asimismo, se reconoció el desarrollo del Primer Foro Empresarial de los países del Mecanismo de Tuxtla, realizado paralelamente a la Cumbre de Tuxtla III en la ciudad de San Salvador, El Salvador.

Se destacó la relevancia que tienen las líneas de crédito comprador suscritas por BANCOMEXT con los bancos comerciales y regionales de los países del Istmo Centroamericano, recursos que han apoyado la adquisición de bienes y servicios mexicanos de interés para fortalecer el aparato productivo de estos países.

Se reconoció la importancia de la iniciativa mexicana de constituir en el marco del programa del FICE, un fondo para financiar actividades de exportación de empresarios de Centroamérica, Panamá y a Belice con potencial exportador hacia México.

Así pues, la desconfianza y el temor a un posible interés mexicano expansivo e “imperialista” - percepción predominante durante los siglos XIX y la mayor parte del XX- por parte de amplios sectores centroamericanos, se ha roto. La constante contradicción entre voluntad política y las posibilidades objetivas de un verdadero acercamiento de México hacia Centroamérica en todos los sentidos -pero principalmente en el ámbito económico-, ha terminado. La constante ahora está definida por el acercamiento y el entendimiento político, diplomático, económico y comercial.

En materia de cooperación energética, se subrayó la importancia y plena vigencia del Programa de Cooperación para países de Centroamérica y del Caribe (Acuerdo de San José). Se coincidió en la importancia de revisar las condiciones del Acuerdo de San José para continuar utilizando plenamente los recursos financieros que se generen de éste, particularmente en el porcentaje de bienes y servicios mexicanos que deben ser utilizados en el desarrollo de los proyectos; las tasas de interés de los préstamos; y, el porcentaje de financiamiento otorgable con relación al costo total de los proyectos.⁷³

Al respecto, el presidente de México se comprometió a realizar dicha revisión en lo que se refiere a las condiciones aplicables a los recursos mexicanos en el marco de dicho Acuerdo y dentro de las posibilidades reales del gobierno de México, a efectuar los ajustes pertinentes. Asimismo, se acordó impulsar las acciones de colaboración en las áreas de regulación, desarrollo de fuentes renovables y en la conservación de energía (ahorro, uso eficiente y racional). En este sentido, el Presidente de México propuso en materia de uso eficiente y ahorro de energía, el intercambio de información, experiencias y asistencia técnica; en regulación energética, el intercambio de experiencias que incidan en el desarrollo del marco jurídico que regule las actividades de los agentes públicos y privados en el sector energético.

⁷³ Sin embargo, las exportaciones de crudo de México hacia Centroamérica tuvieron una drástica caída, la cual ha sido compensada por Estados Unidos y Ecuador. Venezuela sigue siendo el principal abastecedor de hidrocarburos al istmo centroamericano, con un suministro de 46.1 millones de barriles y una participación en el mercado de 50.8 por ciento, reveló la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

En un informe sobre el abastecimiento de hidrocarburos al istmo centroamericano, el organismo multilateral destaca que la procedencia de las importaciones de hidrocarburos había mantenido una estructura relativamente definida durante la década de los ochenta, caracterizada por la participación hegemónica de México y Venezuela, en virtud del suministro adicional de productos refinados fuera del Convenio de San José.

A partir de 1989 se presentaron notorios cambios en el origen de las importaciones, entre los que destacan el crecimiento vertiginoso de Estados Unidos y Ecuador y el descenso drástico de México.

Si sólo se toma en cuenta el crudo, sin los derivados incluidos en el petróleo reconstituido, se observa que la participación de México sufrió caída de 45 por ciento en 1988, alrededor de 8 por ciento (2.7 millones de barriles) entre 1997 y 1999, y sólo 4.6 por ciento (1.5 millones) en 2000.

En 1998 y 1999 las exportaciones de crudo mexicano fueron exclusivamente para El Salvador y Panamá, mientras que en 2000 los destinatarios fueron El Salvador y en menor medida, Nicaragua.

Por otra parte, de 1999 a 2000, las exportaciones de crudo venezolano a la región se incrementaron de 14.1 a 18.5 millones de barriles (50 mil 600 barriles por día) lo que implicó un aumento de su participación en el mercado de 40.6 por ciento a 55.1 por ciento, mientras que las del ecuatoriano se redujeron, de 14.1 a 12.7 millones de barriles, es decir, de 40.6 a 38 por ciento.

En los años recientes, el mercado centroamericano para el crudo de Ecuador ha estado conformado por El Salvador y, sobre todo, Panamá, con 63 por ciento y 53 por ciento de sus requerimientos en 2000. Por su parte, Venezuela continuó siendo la única fuente de crudo para Guatemala y casi la única para Nicaragua con 94 por ciento (La Jornada, 3/febrero/2002).

En lo que compete al proceso de integración, en Tuxtla III, se resaltó la consolidación del proyecto de interconexión eléctrica que permitirá el desarrollo de este sector en beneficio de los habitantes de los países centroamericanos.

En este orden de ideas, se reiteró la importancia que tiene el proyecto del Gasoducto Regional México-Istmo Centroamericano, el cual contribuiría al desarrollo económico y a la integración regional. Se instó a las autoridades nacionales competentes para que elaboren un Modelo Regulatorio a nivel centroamericano del Proyecto Gasoducto, con el propósito de uniformar las bases técnicas-legales que permitan agilizar la aplicación o suscripción de los Convenios que sean necesarios entre los países interesados, y planificar el proyecto de tal manera que facilite a los inversionistas su ejecución.

Se destacó la urgencia de emprender acciones decididas en el campo de la infraestructura física que facilite la integración entre los países. Al respecto, se resaltó la importancia particular de los proyectos de infraestructura carretera y portuaria.

Por último, se señaló la importancia de promover una mejor vinculación aérea entre México y Centroamérica. En este contexto, se acordó instruir a las autoridades competentes de cada país para fortalecer los acuerdos bilaterales de transporte aéreo ya existentes entre México y algunos países del Istmo con los que aún no se tiene, de manera congruente con los procesos de apertura y liberalización que actualmente se lleva a cabo, para incrementar los intercambios de comercio, inversión y turismo entre los países de la región.

Así, la Declaración Conjunta emitida por los jefes de Estado y de Gobierno al término de la mencionada tercera Cumbre de Tuxtla reitera la importancia de adoptar, en lo político consensos sobre asuntos de interés común y fortalecer su posición ante la comunidad de naciones; establecer y reforzar una relación de socios en los ámbitos de comercio, servicios, inversiones, promoción y financiamiento del desarrollo; así como impulsar una mayor relación de cooperación regional técnica, científica, educativa y cultural.

Por lo que respecta al último punto, en esta reunión se aprobó el Programa de Cooperación Regional México-Centroamérica 1998-2000, integrado por trece grandes proyectos en seis áreas prioritarias: educación, medio ambiente, salud, turismo, agricultura y ganadería, así como prevención y atención de desastres, sin perjuicio de otros ámbitos de cooperación

Durante 1998 la cooperación internacional de México coordinada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en la cual se enmarcan las relaciones de cooperación con Centroamérica, vivió una serie de cambios profundos.

En primer lugar, se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), órgano que inició sus actividades en el mes de febrero y se institucionalizó el 28 de agosto, al modificarse y actualizarse la estructura de la SRE, mediante la expedición por el presidente Zedillo, del reglamento en el cual se le confiere la categoría de órgano desconcentrado de la Cancillería.⁷⁴ Asimismo, en dicha ocasión, se determinó agrupar las diversas actividades de

⁷⁴ Al respecto, Lilia Bermúdez Torres, retomando lo dicho por la embajadora Rosario Green, señala que, “con el establecimiento del IMEXCI, se adoptó un nuevo enfoque al dejar de lado el anticuado enfoque asistencialista y dar paso a una nueva concepción de la cooperación fincada en la transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias, el apoyo tecnológico y la formación sistemática de recursos humanos”.

cooperación que se venían realizando con Centroamérica y el Caribe en diferentes áreas de la Cancillería en una sola Dirección General del propio IMEXCI. Esta integración ha permitido que la cooperación internacional para el desarrollo con dos áreas geográficas del mayor interés para México se realice bajo una óptica unificada. Aunado a lo anterior, la nueva Dirección General es la responsable de realizar el Secretariado Técnico de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, establecida en 1990 y que extiende sus actividades al Caribe.

De esta forma, los esfuerzos de las instituciones mexicanas en sus relaciones de cooperación con Centroamérica avanzaban concretamente hacia el fortalecimiento de la integración y el desarrollo sostenible de la región.

3. Tuxtla IV: El fortalecimiento de la comunicación política y de sus vínculos económicos y comerciales.

En Guatemala, Ernesto Zedillo participó en la última cumbre de este tipo durante su gestión; mecanismo de cooperación que surgió a iniciativa de México en 1991 con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, y toma su nombre de la primera sede: Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Después de haber participado en foros internacionales para la Reconstrucción de Centroamérica -explicado más adelante-, los Jefes de Estado de los países integrantes del Mecanismo de Tuxtla se reunieron nuevamente en agosto de 2000 para dar cumplimiento a su acuerdo de reunirse cada dos años a fin de revisar, renovar o ampliar los acuerdos logrados en reuniones anteriores.

En el texto de la declaración que fue firmada por los mandatarios de México y Centroamérica, define al mecanismo de Tuxtla como un espacio político idóneo para que los países integrantes concerten posiciones sobre asuntos de interés común. En este sentido, aceptando la propuesta mexicana de reconocer a Centroamérica y México como un área con problemas e intereses comunes, en su Declaración Conjunta los presidentes de la región adoptaron el Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002 con lo cual, en el contexto del Mecanismo de Tuxtla se dejó de hablar de mexicanos y centroamericanos, para hablar de *mesoamericanos*. Ello significaría que los proyectos tanto en ese como en futuros programas de cooperación regional, generarán impacto en comunidades no solamente en Centroamérica sino también en México.

En el marco de ese nuevo programa de cooperación, se prevé la atención de las seis áreas prioritarias definidas para el Programa Regional de Cooperación correspondiente al bienio 1998-2000 y el compromiso de las partes de continuar con el mismo y renovarlo cada dos años de acuerdo a los proyectos de cooperación de carácter regional que éstas consideren prioritarias en cada nueva fase.

El Programa Mesoamericano 2001-2002 consta de 18 proyectos entre los cuales se encuentran, además de los que estaban comprendidos en el Programa Regional del bienio anterior, nuevas iniciativas encaminadas a reducir la vulnerabilidad social y propiciar el

desarrollo sostenible en Mesoamérica.⁷⁵

Ello implica conciliar posiciones en el ámbito de otros mecanismos y foros, como la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de América Latina-Caribe-Unión Europea, el Grupo de Río y la Asociación de Estados del Caribe, así como la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas. Asimismo, la declaración se centró en el fortalecimiento de sus vínculos económicos, así como la atención de los derechos de la población inmigrante.

Un día antes, en el encuentro de jefes diplomáticos de México y América Central, preparatorio de la Cumbre de Tuxtla, el canciller guatemalteco Gabriel Orellana dijo: “Nos encaminamos a la consolidación de una gran área de libre comercio que comprende a unos 130 millones de potenciales consumidores”.⁷⁶ Una economía-mundo regional -en el ámbito de una economía-mundo capitalista global- que para fines del XX estaba ya esbozada, pero que faltaría mucho por consolidarse, sus estadios de organización y dinamización, su desarrollo y profundización todavía serían algo lentos.

Un paso decisivo en este sentido, agregó Orellana, fue la suscripción de un tratado de libre comercio entre México y el denominado *Triángulo del Norte*, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, a finales de junio de 2000.

⁷⁵ En este caso, las nuevas propuestas de proyectos son: en el área de educación, los de *Educación a personas jóvenes y adultas* (orientada a mejorar su calidad de vida), *Educación bilingüe intercultural* (Educación indígena), y *Atención Educativa a Menores con Discapacidad*; en el área de medio ambiente, la *Red Mesoamericana de Recursos Bióticos*; en lo referente a salud, el de *Vigilancia Epidemiológica en Atención a Desastres Provocados por Fenómenos Naturales*; en turismo el *Estudio de Factibilidad para la Creación de una Instancia Regional Centroamericana de fomento al Turismo*; en el área de agricultura y ganadería, el proyecto de *Inocuidad de Alimentos*; y finalmente en el área de prevención y atención de desastres, el proyecto de *Prevención y Combate de Incendios Forestales en Mesoamérica*. Dirección de Cooperación Regional con Centroamérica. Cuadro “Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002”, México DF, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.

Sin embargo, señala Georgina Hernández, la puesta en marcha de algunos de estos proyectos se vio afectada por sucesos significativos en el ámbito regional, ocurridos a finales de 2000 y parte de 2001.

“En Centroamérica, los gobiernos del área se encontraban resolviendo sus diferencias limítrofes y a su vez, definiendo propuestas y nuevas prioridades de cooperación regional para presentarlas a la comunidad internacional en la siguiente reunión del Grupo Consultivo, programada para realizarse en enero de 2001. Con ello, los países centroamericanos tenían puesta su atención en asuntos internos”.

Por otro lado, en México el cambio de administración y de partido en el Ejecutivo Federal en el 2000, implicaba la reforma de algunas estructuras gubernamentales, en la cual, estaban implicadas las referentes a la política exterior.

Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se llevaron a cabo ajustes administrativos que impidieron el inicio de las actividades correspondientes al Programa Centroamericano 2001-2002 en el plazo programado, pues el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), que en 1998 había sido creado como órgano desconcentrado de la SRE, pasó a ser una dependencia de la Sub-secretaría de Asuntos Económicos y de Cooperación Internacional de esa entidad. De igual manera, la Dirección de Área, lo cual en términos jerárquicos significaba la disminución de su rango de la SRE.

Lo anterior perjudicó a los gestores de la cooperación mexicana hacia Centroamericana: su autonomía de decisión se vio disminuida y la aprobación de sus actividades debía ahora pasar por varios canales.

Otro aspecto que incidió en la ejecución de los proyectos es el financiero, ya que el presupuesto asignado a los programas de cooperación con Centroamérica para 2001 fue aprobado tardíamente (M. Georgina Hernández, *De Tuxtla a Panamá...* pp. 64-67).

⁷⁶ La Jornada, 25/VIII/2000

La declaración exhorta también a las autoridades de México, Guatemala, El Salvador y Honduras a desarrollar acciones que permitan la entrada en vigor en la fecha prevista -enero del 2001- de un tratado de libre comercio suscrito entre las cuatro naciones.

De igual manera resalta la importancia de un corredor logístico centroamericano como “medio idóneo” para el desarrollo de la infraestructura vial y portuaria de la región, la integración del área y su vinculación con el resto del continente.

En cuanto al problema migratorio, la declaración enfatiza la voluntad de los gobiernos mesoamericanos de hacer cumplir los acuerdos y normas internacionales en la materia, a efecto de que se garantice “el respeto y goce” de los derechos humanos de las personas sin importar su estatus migratorios. El presidente Ernesto Zedillo destacó que “recientemente hemos ampliado las facilidades migratorias para empresarios centroamericanos”.⁷⁷

Asimismo, la declaración del Mecanismo de Tuxtla señala la determinación de seguir fortaleciendo la cooperación en el combate al crimen organizado, particularmente el narcotráfico, el trasiego de armas y otros delitos conexos.

Reconoce el documento la importancia de renovación del Pacto de San José y subraya el interés de los países centroamericanos de impulsar la construcción de un gasoducto regional - el llamado Corredor Maya y siempre pospuesto-, cuyo primer tramo ya fue acordado entre México y Guatemala, mientras que El Salvador manifestó su interés por continuar la obra. El encuentro estuvo dedicado gran parte del mismo a un tema que interesa y preocupa mucho a los centroamericanos: la constante elevación en los precios del petróleo. Ante ello, el mandatario mexicano planteó que el acuerdo de Tuxtla IV se orienta a proporcionar modificaciones a los mecanismos con los que opera actualmente el Pacto de San José. Sin embargo, reconoció que el problema de fondo no puede ser resuelto por un mecanismo como el Pacto de San José, porque se trata de una situación mundial de oferta y demanda que está dando como resultado precios sumamente elevados.

Tras la revisión de la agenda que preocupa a las naciones del área, la reunión cumplió un segundo objetivo: destacar -en palabras de Portillo Cabrera, presidente de Guatemala- la autoridad moral que México ha tenido siempre ante Centroamérica, y de paso despedir al mandatario mexicano. “Pocos mandatarios en América Latina -dijo-, pueden reunir dos experiencias como las reúne el presidente Zedillo... el haber sido el hombre que ordenó, reactivó y estabilizó la economía, y al mismo tiempo ser el que profundizó la democracia en México y que es gran ejemplo”.

Lo definió también como un “líder sensato, que nos deja una gran enseñanza de amor, de solidaridad y profesionalismo”.

Asimismo, al anfitrión Alfonso Portillo Cabrera informó que él y sus colegas decidieron, aunque “no sabemos en que lugar vamos a colocarla”, elaborar una placa de reconocimiento al Presidente mexicano por “su solidaridad, fraternidad y liderazgo en la integración no sólo de Centroamérica, sino de América Latina”.

⁷⁷ La Jornada, 26/VIII/2000

Por su parte, el Ejecutivo federal, Ernesto Zedillo, había apuntado que el gobierno que preside siempre dio alta prioridad a una relación estrecha con Centroamérica, por lo que en estos años se construyó una sólida cooperación sustentada en las prioridades de la región. “México ha contribuido a la construcción de esta nueva etapa... con la conciencia de que su dimensión geográfica y poblacional le confiere una responsabilidad especial”.

Otros temas de interés común que se abordaron fueron: los abatidos precios actuales del café y del plátano.

Asimismo, el discurso empresarial mantuvo en aquella Cumbre, su permanente divisa: la defensa a ultranza del libre comercio, que “alienta el crecimiento de las economías nacionales y fortalece los vínculos entre los pueblos”. El potencial que tiene Centroamérica para ese intercambio, dijo Ernesto Zedillo, es enorme y en los próximos años se traducirá en más empleos, mejores ingresos y más bienestar.

4. Logros en la relación México-Centroamérica

Como ya se señaló más arriba, México ha buscado construir una asociación privilegiada con los países centroamericanos que contribuya a ampliar los consensos bilaterales y regionales; en lo económico, establezca y refuerce una relación de socios en los ámbitos de comercio, servicios e inversiones; y en materia de cooperación, concrete programas y acciones de intercambio tecnológico, científico, educativo y cultural, todo esto con el objeto de inducir un mejor conocimiento y apoyar el desarrollo.

Las acciones desplegadas por el gobierno del presidente Zedillo hacia Centroamérica se expresa a través de un intenso diálogo político sostenido con los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, así como en el incremento de las acciones y los programas de cooperación en todos los campos.

En ese marco, la administración del presidente Zedillo ha dado alta prioridad a la relación México-Guatemala. De acuerdo con lo anterior, durante la gestión del presidente Zedillo la relación entre los dos países se ha ampliado y profundizado en forma notoria. Carlos A. de Icaza señala que: “El excelente nivel de diálogo y entendimiento alcanzado se refleja en los 21 encuentros sostenidos entre los mandatarios de ambos países entre diciembre de 1994 y junio del 2000.”⁷⁸ Como resultado de tal impulso político, Guatemala era, para final del sexenio del presidente Zedillo, el primer socio comercial en el istmo centroamericano y el principal receptor, a nivel regional, de las acciones de cooperación por parte del gobierno mexicano. En este sentido, a lo largo de este periodo, México y Guatemala lograron consolidar una ambiciosa agenda de cooperación para el desarrollo fronterizo que incluye, entre otros, asuntos migratorios, combate contra el narcotráfico, infraestructura, comunicaciones y transportes, programas de capacitación y asesoría técnica en agricultura, acuacultura, desarrollo rural y productivo, salud y educación tecnológica.

⁷⁸ Carlos A. de Icaza, “La identidad latinoamericana de la política exterior de México”, en Revista de Política Exterior #61, *La política Exterior de México 1994-2000*, México, Instituto Matías Romero SRE, 2000, p. 80.

Por lo que se refiere al asunto migratorio, las medidas tomadas tienden a la regularización del flujo de trabajadores agrícolas guatemaltecos. El Programa para la Documentación de Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos comenzó a instrumentarse el 31 de octubre de 1997 a través de la expedición de la Forma Migratoria para Visitante Agrícola (FMVA), con vigencia de un año para entradas y salidas múltiples y que autoriza el libre tránsito en el estado de Chiapas. Esto tiene como objetivo brindar mayor protección y seguridad jurídica individual a estos trabajadores.⁷⁹

Con la FMVA se regulará y documentará debidamente su internación, estancia y salida, y permitirá recabar los datos e información complementarios para identificar las características y situación de dichos trabajadores en territorio mexicano.⁸⁰

En lo referente a los migrantes guatemaltecos residentes en el país, se adoptó el Programa de Regularización para Nacionales de Guatemala en México, con el que pretende regularizar la situación migratoria de los que viven en el país de forma indocumentada o con documento migratorio vencido, y que hubiera contraído matrimonio con un nacional mexicano y/o tenga hijos nacidos en territorio nacional. La primera etapa de este Programa se realizó de septiembre a noviembre de 1996 y la segunda del 15 de octubre de 1997 al 30 de junio de 1998.⁸¹

El 3 de mayo de 1997 se instaló el Mecanismo de Consulta sobre Protección Consular entre México y Guatemala, instancia bilateral cuyo objetivo es dar seguimiento y atención oportuna a los casos de violación de los derechos humanos de los nacionales guatemaltecos. Para asegurar el efectivo seguimiento de los casos, se convino llevar a cabo reuniones cuatrimestrales entre Autoridades del Instituto Nacional de Migración y la Sección Consular de la Embajada de Guatemala en México.⁸²

En octubre de 1997 se inició el Programa de Documentación para Residentes Fronterizos, mediante la Forma Migratoria para Visitante Local (FMVL), que facilitará los intercambios culturales, turísticos y comerciales entre las comunidades fronterizas de ambos países. Su vigencia es de un año y el titular se puede internar por 72 horas y hasta 30 km de la franja fronteriza, con entrada y salidas múltiples.⁸³

Con relación al crimen organizado, los gobiernos de México y Guatemala han ratificado su compromiso para intercambiar información en las siguientes áreas: actividades de organizaciones criminales que operan en la frontera común, tráfico ilícito de armas; robo o materia de disposición ilícita de vehículos y aeronaves, detección del desvío de precursores químicos; y otras áreas que acuerden.

En este sentido, el 17 de marzo de 1997 se firmó un Memorándum de Entendimiento en materia de combate al narcotráfico y delitos conexos en la frontera común, cuyo objetivo es el

⁷⁹ Lilia Bermúdez Torres, “La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México”, en Raúl Benítez Manaut y Rafael Fernández de Castro, *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*. México, ITAM, 2001, p. 191.

⁸⁰ *Ibid.*, p.192

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

⁸³ *Ibid.*, p. 193.

fortalecimiento de acciones de cooperación para contribuir a la seguridad y estabilidad de la zona. El seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación estarán a cargo del Comité México-Guatemala de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, establecido en el Acuerdo de agosto de 1989.⁸⁴

El 30 de agosto de 1999, los gobiernos de México y Guatemala anunciaron la Estrategia Binacional de Cooperación Contra el Abuso de Drogas, el Narcotráfico y los Delitos Conexos. Las acciones de colaboración fueron acordadas durante la X Reunión del Comité anteriormente señalado, celebrado el día 27 del mismo mes. La Estrategia Binacional, coordinada en el caso de México por la PGR, se ejecutará en la región fronteriza, contemplando las siguientes acciones:

- Reducción de la demanda de drogas
- Erradicación
- Intercepción aérea, terrestre, marítima, anfibia y fluvial.
- Delitos conexos, tales como el tráfico de armas, robo de vehículos, desvío de precursores químicos, tráfico de indocumentados y lavado de dinero.
- Cooperación en materia jurídica
- Cooperación internacional.
- Esquema de seguimiento.⁸⁵

Por otra parte, en marzo de 1997, los gobiernos de México y Guatemala también firmaron un Tratado de Extradición, en cuyos considerandos se plantea la necesidad de fortalecer los instrumentos jurídicos internacionales, así como establecer una cooperación más eficaz con miras a combatir la criminalidad y perseguir a los delincuentes que salen de sus respectivas fronteras y el objetivo de reglamentar de común acuerdo sus relaciones en materia de extradición.⁸⁶

Otro instrumento de cooperación es el Tratado para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves robados, firmado en marzo de 1997, en cuyos considerandos se establece la importancia de contar con un marco jurídico adecuado para la asistencia mutua en la materia y la resolución para desalentar este tipo de actos ilícitos.⁸⁷

Por otra parte, el 28 de julio de 1999, el Presidente de México sostuvo un encuentro con el Presidente de Guatemala en la ciudad de Campeche, México, en el marco de la Ceremonia Oficial de la Entrega de Cartas de Naturalización a refugiados guatemaltecos asentados en los estados de Campeche y Quintana Roo.

Asimismo, a pocos días de finalizar la “histórica” negociación del nuevo TLC con El Salvador, Honduras y Guatemala, el 20 de mayo de 2000, el Presidente de México, inauguró la carretera Tenosique-El Ceibo, que une a Tabasco con el municipio guatemalteco. Al respecto el presidente Zedillo señaló, que la puesta en marcha del tramo carretero “es una espléndida manera de celebrar este acuerdo histórico. Si mexicanos y guatemaltecos tenemos

⁸⁴ Ibid., p.198-199.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Ibid., p.200.

muchas razones que nos hermanan, hoy tenemos una más que es la integración”.⁸⁸ El presidente Zedillo recordó que en el marco de los acuerdos bilaterales concertados con Guatemala, se determinó el construir una vía pavimentada que uniera a ambas naciones, desde Tabasco hasta Petén que permitiera traer beneficios económicos y sociales para los dos países, con nuevas oportunidades para los habitantes de ambas regiones.

Finalmente, el territorio mexicano fue sede de numerosos reuniones entre los mediadores de la ONU, el gobierno y la insurgencia guatemalteca, negociaciones exitosas que se consumaron en la firma de los acuerdos de paz en la ciudad de Guatemala, en diciembre de 1996.

De igual modo, el gobierno de México ha concedido un espacio prioritario a Belice en su agenda internacional. En el contexto de la visita oficial del primer ministro Said Musa a México en julio de 1999, se reconoció el incremento que ha registrado el comercio bilateral en los últimos años y se adoptó el compromiso de impulsar las negociaciones tendientes a la adopción de un acuerdo comercial integral entre los dos países. En ese mismo marco se suscribió un acuerdo de cooperación educativa y técnica y se aprobó el financiamiento para el proyecto del Museo Nacional de Belice.

Por otra parte, en varias ocasiones, el presidente Zedillo ha sostenido encuentros de carácter bilateral con cada uno de los mandatarios de los países de América Central. En conjunto en el marco de estos encuentros se han suscrito 127 tratados, acuerdos o convenios de cooperación en casi todas las áreas vinculadas al desarrollo económico. A propósito de lo anterior, destacan las visitas a México de los mandatarios de Honduras, en octubre de 1998; de Costa Rica, en enero del 2000; de Nicaragua, en septiembre de 1997 y febrero del 2000, de El Salvador, en mayo de 1997; y de Panamá, en julio de 1997 y mayo del 2000. Por su parte, el presidente de México visitó oficialmente Costa Rica, en enero de 1999; Nicaragua, en diciembre de 1997; y Panamá, en febrero de 1996 y diciembre de 1999. Además, en el marco de las reuniones de jefes de Estado y de Gobierno de los mecanismos regionales, sostuvo 40 encuentros bilaterales con todos los mandatarios centroamericanos.

La estrategia puesta en marcha por el gobierno de la república con respecto a América Central ha colocado a México como el país que realiza el mayor número de acciones de cooperación con el istmo centroamericano en el mundo. A través de la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica y el Caribe, que agrupa a 23 instituciones federales, el gobierno de México con un amplio entramado de programas con los países centroamericanos que incluye 437 proyectos o acciones de cooperación en los sectores de infraestructura, desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes, medio ambiente, gestión pública, educación y ciencia y tecnología.⁸⁹

⁸⁸ Uno más Uno, 21 de mayo de 2000.

⁸⁹ Al respecto, mientras que Carlos A. de Icaza señala que son 437 los proyectos o acciones de cooperación que México mantiene con Centroamérica (“La identidad latinoamericana de la política exterior de México” en Revista de Política Exterior de México #61, *La política exterior de México 1994-2000*, México, Instituto Matías Romero-SRE 2000, p. 81), por su parte Enrique Berruga Filloy nos indica que son 424 los proyectos de cooperación suscritos por México con Centroamérica (“La política mexicana de cooperación internacional” en Revista de Política Exterior de México #61, p. 262).

En el plano político, para abordar los álgidos problemas derivados del fenómeno migratorio, se institucionalizó el llamado “Proceso de Puebla”, marco en el cual los países de Centroamérica y México, además de los polos de atracción para los migrantes -Canadá y Estados Unidos-, han realizado cinco conferencias regionales en materia migratoria.⁹⁰ Estas conferencias se consideran el foro adecuado para la discusión de nuevas formas de cooperación que permitan atender adecuadamente el fenómeno migratorio en la región. Entre los elementos que se pueden destacar de las iniciativas y acuerdos adoptados en estas Conferencias están los siguientes:

- 1) La concertación de posiciones desde la adopción del Plan de Acción de Tuxtla II, las cuales se han ido precisando y traduciendo en acuerdos dentro de las Conferencias:
 - Promover una mejor comprensión del fenómeno migratorio, con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo.
 - Reconocer las aportaciones del migrante al desarrollo económico y cultural de los países receptores.
 - Trabajar coordinadamente en apoyo a la eliminación de actitudes anti-inmigrantes y de violaciones a los derechos humanos y a la integridad de los migrantes en los países receptores y de tránsito, independientemente de su condición migratoria.
 - Frenar iniciativas unilaterales de los gobiernos.
 - Promover el desarrollo económico y social de la región mediante el fomento al comercio y a las inversiones productivas.
 - Considerar y alentar consultas previas a la adopción de medidas migratorias que afecten a los países de la región.
 - Identificar normas básicas relativas a la información, expedición y seguridad de los documentos migratorios a nivel regional.
 - Fortalecer el combate al tráfico ilegal de inmigrantes y alentar la incorporación de la tipificación penal de esta actividad en las legislaciones de los países.
 - Buscar mecanismos para el regreso ordenado de los migrantes a sus países de origen con seguridad, dignidad y pleno respeto a sus derechos.
- 2) La constitución, en la II Conferencia celebrada en Panamá, del Grupo Regional de Consulta sobre Migración para avanzar en la instrumentación de acciones congruentes con los acuerdos de las Conferencias.
- 3) La inclusión en el foro, desde la II Conferencia celebrada en Panamá, de otros actores también relevantes: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).
- 4) Desde la III Conferencia de Ottawa se ha dedicado un espacio para dialogar con representantes de ONG’s dentro de las reuniones viceministeriales.

⁹⁰ Éstas se han celebrado en Puebla (marzo de 1996), en Panamá (marzo de 1997), en Ottawa (febrero de 1998), en San Salvador (enero de 1999) y en Washington (marzo de 2000).

En otras reuniones de distinto nivel dentro del Mecanismo de Tuxtla, se adoptaron posiciones comunes con relación al enfoque imperante en la política migratoria de Estados Unidos:

- Pronunciamiento contra iniciativas antiinmigrantes, como la Propuesta 187 en California.
- Promover soluciones permanentes y adecuadas tendientes a regularizar la situación migratoria de los inmigrantes centroamericanos y mexicanos que permanecen en los Estados Unidos de América.
- Se ha solicitado al gobierno de los Estados Unidos que tome medidas pertinentes a fin de que las autoridades correspondientes, en caso de aprehender a migrantes por cualquier motivo, les informen que entre sus derechos se incluye el de comunicarse con los Consulados de sus países.

Respecto al tema del combate contra el narcotráfico, otro de los flagelos que padece la región, a partir del reconocimiento de la importancia de la cooperación internacional como el camino más adecuado para enfrentar de manera integral los problemas relacionados con la producción, consumo, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como el lavado de dinero y otros delitos asociados a esa actividad, bajo el Mecanismo de Tuxtla, destacan las siguientes iniciativas:

- Estrechar la cooperación entre las autoridades competentes de México, la Comisión de Seguridad Centroamericana y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.
- Actuar en los ámbitos bilateral y multilateral, impulsando acciones y proyectos que incluyan la capacitación, la cooperación técnica, el intercambio de tecnologías y, en general, la cooperación entre los ocho países.
- Impulsar la ejecución del Programa de Acción a Corto Plazo, con el apoyo de organismos internacionales y regionales especializados, con el objetivo de incrementar la capacidad de cada país para combatir al narcotráfico y prevenir la farmacodependencia.
- En mayo de 1996, se suscribió un Memorandum de entendimiento entre México, los siete países del istmo y el Programa de la Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Las áreas identificadas para llevar a cabo acciones de cooperación fueron la prevención, el control y la armonización legislativa. En Tuxtla III se instruyó a los Ministros de Relaciones Exteriores para que solicitaran al Secretario Ejecutivo del PNUFID la autorización del desembolso de fondos que permitan dar inicio a la ejecución de los proyectos entre los países del Mecanismo.
- Dentro del marco del Memorandum de Entendimiento, se elaboró el Programa Subregional de Control de Drogas para México y Centroamérica, 1998-2002. Este contempla 16 proyectos, tres en el área de desarrollo institucional, ocho en reducción de la demanda y cinco encaminadas a la represión del tráfico ilícito, con un presupuesto total de aproximadamente 11 millones de dólares, por un periodo de cuatro años.⁹¹

⁹¹ Lilia Bermudez Torres, “La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México”,..., p. 184.

Otro aspecto importante de la cooperación entre México y Centroamérica en la materia ha sido la gestación de consensos dentro del Mecanismo de Tuxtla con relación a iniciativas de carácter multilateral, hemisférico o unilateral:

- Concertación de posiciones en torno a la agenda y los temas que se abordarían en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Drogas, celebrada en junio de 1998, la cual fue una iniciativa promovida por el gobierno mexicano.
- Rechazo a las operaciones encubiertas y a las que transgredan las leyes de terceros países, por constituir violaciones a los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados y a la no intervención en los asuntos internos.
- Realizar consultas en el marco de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de las Drogas (CICAD), para el desarrollo de un sistema único por el que se establezca un procedimiento objetivo que permita evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación en la materia, fundado en los principios de respeto a la soberanía, a la integridad territorial, responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado.⁹²

Por otra parte, el gobierno de México suscribió con los siete países de Centroamérica un Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, instalándose con cada uno de ellos un Comité Bilateral, en cumplimiento del Acuerdo respectivo.⁹³

Asimismo, en marzo de 1999 se puso en marcha el Programa de Sellamiento de la Frontera Sur, operativo coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional para detectar contrabando de drogas y armas por la zona. El gobierno de México incluyó este programa en el terreno de los esquemas de cooperación bilateral existentes con Guatemala y Belice, el cual fue bien recibido por ambos países. Se instalaron dispositivos electrónicos especializados, consistentes en unidades móviles que, mediante rayos x, ponen a descubierto el contenido interior de vehículos motorizados que son sometidos a escrutinio. El programa también contempla “la instalación de vehículos e instrumentos aéreos y marítimos, así como radares y patrullaje terrestre adicional.”⁹⁴

En cuanto a la concertación de posiciones conjuntas ante los distintos foros multilaterales, cabe apuntar, como uno de los principales logros del Mecanismo de Tuxtla, la incorporación -impulsada decididamente por México- de los países del istmo como miembros individuales de pleno derecho al Mecanismo permanente de consulta y concertación política, Grupo de Río (G-Río).

En materia de cooperación energética -el cual durante 19 años consecutivos se ha ido renovando el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe

⁹² *Idem.*

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

(conocido como Acuerdo de San José)-, una de las modificaciones importantes a este instrumento fue la acordada por México y los países del istmo centroamericano durante la segunda Reunión Cumbre de Tuxtla, según la cual las ventas de productos petrolíferos serían también contabilizadas como parte del suministro para la generación de financiamiento de proyectos de desarrollo.

Por otra parte, se ha adoptado un conjunto de medidas de facilitación migratoria y aduanal para turistas, hombres de negocios y estudiantes de Centroamérica, Belice y Panamá. En la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el Presidente de México anunció una serie de facilidades migratorias para nacionales de Centroamérica y de otros países residentes de esta región, tales como: otorgamiento de formas migratorias de turista a través de agencias de viaje; bases registrales de turistas y personas de negocios, con vigencia de 5 y 10 años, respectivamente, que eliminan el trámite antes de cada visita a México; documentación de transportistas de carga y operadores turísticos; y documentación de estudiantes sin permiso previo del Instituto Nacional de Migración de México.

Por lo que respecta a la cooperación técnica para el desarrollo, la vía impulsada bajo un criterio regional a través del Mecanismo de Tuxtla (Programa de Cooperación Regional de México-Centroamérica 1998-2000) presentó los siguientes avances:

- Educación

En el área de educación se encuentra el *Programa Regional México-Centroamérica sobre Educación a Distancia*, el *Programa de Intercambio Académico México-Centroamérica* y el *Programa de Cooperación Mesoamericano en Tecnologías de la Información mediante una Red de Fibra Óptica*.

El Programa Regional México-Centroamérica en Materia de Educación a Distancia es una de las modalidades de cooperación. Para profundizar los vínculos en este rubro, el titular de la Secretaría de Educación Pública de México suscribió con sus homólogos de Centroamérica, en abril de 1996, el Acuerdo de cooperación en materia de educación a distancia. Su objetivo es la formación de profesores para la aplicación del modelo de telesecundaria y de técnicos en el uso de nuevas tecnologías educativas.

La cifra acumulada de maestros capacitados desde 1996 es de 925. Según Marco A. Alcázar, esta cifra rebasa ampliamente la meta inicial del proyecto que era de 300. Por otra parte, hasta finales de la administración del presidente Zedillo, en el marco de este proyecto, México ha donado a cada país un decodificador para la recepción de la señal digital Edusat además de brindar el apoyo técnico para su operación, así como de 30 000 libros de telesecundaria para acciones de revisión, adecuación y operación de programas pilotos.

El proyecto de telesecundaria facilitado por México para el desarrollo educativo regional beneficiaría a 200 comunidades centroamericanas con una cobertura de 24 000 alumnos.

Por otra parte, en Tuxtla III se manifestó satisfacción por los avances y resultados obtenidos en el Programa de Intercambio Académico México-Centroamérica, el cual tiene el

propósito de mejorar, a través de la cooperación, la calidad de la educación superior de México y Centroamérica, así como de apoyar los procesos de integración regional. Este proyecto es una iniciativa aprobada durante la II Cumbre del Mecanismo de Tuxtla (febrero de 1996), que básicamente se desarrolla utilizando como ejes de trabajo el intercambio académico, las reuniones de rectores, la evaluación y acreditación regional y la identificación de prioridades institucionales para la cooperación y el intercambio entre instituciones de educación superior de los países integrantes del Mecanismo. El programa es coordinado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Consejo Superior Universitario de Centroamérica (CSUCA).

En lo que corresponde al tercero de estos proyectos, Programa de Cooperación Mesoamericano en Tecnologías de la Información mediante una Red de Fibra Óptica, nació como una iniciativa innovadora que tiene por objetivo la incorporación de nuevas tecnologías, como la fibra óptica, para el fomento de la educación a distancia entre instituciones de educación superior. Sin embargo, se encontraron ciertas dificultades para su desarrollo pues en primer lugar, además de requerir la anuencia de las universidades centroamericanas y mexicanas, se necesitaría el consenso de las empresas telefónicas que cooperarían con el mismo; y en segundo lugar, la colocación de una red de fibra óptica en todo el istmo implicaría una fuerte inversión monetaria para los gobiernos de los países de la región. Lo anterior condujo a que el proyecto se replanteara para el año 2000, de manera tal que fuera la tecnología satelital la que permitiera la utilización de material de educación superior desarrollado por instituciones educativas mexicanas.

De igual modo, en Tuxtla III se manifestó satisfacción por la decisión del Gobierno de México de poner a la disposición de los demás gobiernos participantes en el Mecanismo de Tuxtla, los institutos y centros culturales de México en el mundo, para promover y difundir, individual o colectivamente, su arte, cultura y otras manifestaciones, a través de modalidades que serán acordadas mutuamente.

- Concentraciones urbanas

Los graves problemas que enfrentan las grandes concentraciones urbanas fueron también contemplados en el esquema de Tuxtla. El Memorándum de entendimiento sobre el Programa de Cooperación Técnica entre la Ciudad de México y las Ciudades Capitales de los Países del Istmo Centroamericano, suscrito en ocasión de la segunda Cumbre del Mecanismo, pretende asegurar la continuidad del Programa de Cooperación Técnica previsto en el propio Plan de Acción de Tuxtla II, mediante el establecimiento de planes anuales de trabajo en siete áreas claves para la calidad de vida de sus poblaciones: contaminación ambiental, desarrollo urbano, suministro de agua potable, manejo de desechos sólidos, abasto, rescate de centros históricos y vialidad y transporte urbano.

- Medio Ambiente

En esta área se encuentran los proyectos del *Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)* y *el de Mejoramiento de la Calidad de Agua Potable y Apoyo a la Conformación del Plan de Acción de Recursos Hídricos de Centroamérica*.

Por lo que respecta al medio ambiente, en la Minuta de la primera reunión de seguimiento

a los acuerdos del Plan de Acción de Tuxtla II sobre la materia, celebrada en San José de Costa Rica en junio de 1996, los titulares de las carteras de medio ambiente de los ocho países acordaron concentrar las acciones de cooperación en cuatro áreas temáticas (ordenamiento ecológico, impacto ambiental, biodiversidad, cambio climático), así como en ocho áreas geográficas, localizadas en zonas limítrofes. Entre los puntos convenidos en esa ocasión está la concertación de esfuerzos para obtener financiamiento complementario de fuentes externas para los proyectos seleccionados, ya que su ejecución rebasa la disponibilidad de recursos financieros de los gobiernos del área. Es importante destacar este último punto porque justamente una de las ventajas que ofrece la cooperación regional es la de tener una mayor capacidad de interlocución ante terceras entidades de financiamiento, en comparación con aquella que podría tener cada uno de los miembros al gestionar en forma individual sus peticiones de apoyo financiero.

Esta iniciativa de cooperación surgida en Tuxtla II dio origen a la convergencia en el magno proyecto conocido como Corredor Biológico Mesoamericano (y que se reafirmó en Tuxtla III, en continuar con las actividades de cooperación para el establecimiento de este Corredor Biológico Mesoamericano a través del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, intercambio de experiencias y sistemas de información). El objetivo de este proyecto, ejecutado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, es establecer, a través de los territorios de México y de los países del istmo centroamericano, una red de áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento, ligadas por corredores de variadas formas de uso de la tierra.

Para tal efecto, durante el bienio se realizaron algunas reuniones de las cuales resultaron la aprobación tanto del proyecto “Establecimiento de un Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano” como del “Plan de Acción del Sistema Arrecifal del Caribe Mesoamericano”. De igual manera, las partes integrantes del Mecanismo de Tuxtla acordaron que las actividades del proyecto del *CBM* servirían de complemento a las que se desarrollan según lo establecido en el documento “Marco Estratégico para la reducción de Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica”, adoptado por los presidentes de la región en la XX Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos que tuvo lugar en octubre de 1998.

El proyecto cuenta con recursos financieros del Global Environmental Fund, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones nacionales e internacionales.

Por otro lado el proyecto de *Mejoramiento de la Calidad del Agua Potable y Apoyo a la Conformación del Plan de Acción de Recursos Hídricos de Centroamérica* que ha tenido como objetivo reducir y controlar los riesgos de salud relacionados con la calidad del agua potable, por la relación que existe entre ésta y la disminución de enfermedades de origen hídrico, ha contribuido a la baja de las tasa de mortalidad y morbilidad particularmente en niños menores de cinco años y ha incrementado la calidad de agua potable. El proyecto es coordinado por la Comisión Nacional de Agua de México (CNA) y El Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE).

Durante el bienio 1998-2000, se realizaron talleres de capacitación y reuniones técnicas en las que se establecieron planes de trabajo y se crearon programas conducentes al logro del

objetivo principal del proyecto. Algunas de esas actividades fueron financiadas en parte por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

- Salud

En ésta área se encuentra los proyectos de *Prevención y Control del ITS/VIH/SIDA con Especial Atención a la Población Migrante, el de Salud Reproductiva y Atención Perinatal, el Paquete Básico de Salud Escolar, el de Fortalecimiento de la Prevención y Control de Enfermedades Transmitidas por Vectores y el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en áreas de Riesgos de México y Centroamérica.*

Como su nombre lo indica, el primero de estos proyectos tiene como objetivo la prevención y el control del VIH/SIDA y otras ITS (Infecciones de Transmisión Sexual) en México y Centroamérica con especial atención en poblaciones móviles tales como trabajadores y trabajadoras sexuales, trailereros, camioneros, marineros y uniformados, concentrando las acciones en las fronteras, puertos de los países centroamericanos y la frontera sur de México. La coordinación del mismo es responsabilidad de la Secretaría de Salud de Centroamérica.⁹⁵

Las actividades desarrolladas en el marco de este proyecto fueron asesorías técnicas en la materia por parte de especialistas mexicanos a autoridades sanitarias de los países centroamericanos y la realización de congresos relacionados con el tema.

El proyecto de *Salud Reproductiva y Atención Perinatal* pretende contribuir al desarrollo de los programas de higiene reproductiva establecidos en los países centroamericanos con el fin de mejorar las condiciones de sanidad de la población en esa región. Al igual que el proyecto anterior, ambas partes designaron a sus respectivas entidades gubernamentales en el área de salud como encargadas de ejecutar dicho proyecto.

Como resultado del mismo, se llevaron a cabo seminarios sobre salud reproductiva, envío de documentos y normas oficiales en materia de salud y misiones de seguimiento al proyecto.

El *Paquete Básico de Salud Escolar*, coordinado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los Ministerios de Salud y de Educación de Centroamérica, busca proporcionar a los sectores de salud y educativo de los países de la región una atención médica integral a los alumnos de educación básica y a sus familias.

De tal forma, con la colaboración de especialistas mexicanos se reestructuraron los planes de salud de los países centroamericanos. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de seguimiento de las cuales surgió la propuesta para la elaboración de un Plan Regional de Salud Escolar Familiar y Comunitario Siglo XXI.

Respecto al *Fortalecimiento de la Prevención y Control de las Enfermedades transmitidas por Vectores*⁹⁶ es un proyecto que pretende abatir la mortalidad y morbilidad provocadas por

⁹⁵ Comisión..., 2000, p. 16.

⁹⁶ La palabra vectores se refiere a la presencia de mosquitos y zancudos u otros insectos portadores de enfermedades transmisibles.

enfermedades endémicas en Centroamérica y México como el paludismo y el dengue, a fin de contribuir al desarrollo regional mediante la disminución del costo social y el impacto de estas enfermedades sobre la economía individual y colectiva. En este sentido, la Secretaría de Salud de México, en colaboración con los Ministerios de Salud del área centroamericana, realizó reuniones y talleres sobre prevención y control del dengue y paludismo, y en algunos casos México respondió al brote de enfermedades transmitidas por vectores mediante el envío de brigadas de médicos epidemiólogos, medicamentos e insecticidas que fueron adquiridos con recursos del Fondo Mexicano para la Cooperación con Centroamérica.

Por último, el *Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Áreas de Riesgo*, fue creado con el propósito de contribuir al desarrollo humano integral de las poblaciones en áreas afectadas por condiciones de marginalidad socioeconómica en municipios localizados en las fronteras México/Guatemala, Guatemala/El Salvador/Honduras, Honduras/Nicaragua, Nicaragua/Costa Rica y Costa Rica/Panamá.

En este proyecto participan varias instituciones mexicanas entre ellas, la Secretaría de Salud, de Educación, de Agricultura y de Desarrollo Social, y por la parte centroamericana, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). En este marco, se realizaron talleres regionales sobre seguridad alimentaria.

- Turismo

En este ámbito, el proyecto *Fomento a la Calidad y Excelencia de los Servicios Turísticos*, coordinado por la Secretaría de Turismo de México, los Ministerios e Institutos de Turismo Centroamericano y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), tiene como objetivo desarrollar la cultura de capacitación, privilegiando la calidad y la excelencia para asumirla en el ámbito regional como elemento fundamental para el fomento y desarrollo de la actividad turística.

Entre las actividades del proyecto se encuentran la realización de cursos y talleres de capacitación en áreas como administración hotelera, manejo higiénico de alimentos y bebidas, comercialización de servicios turísticos y animación turística.

- Agricultura y Ganadería.

En este campo se creó el *Programa Regional Fitozoosanitario*, cuya ejecución es coordinada por la Secretaría de Agricultura de México (SAGAR) y el Consejo Agrícola Centroamericano (CAC). El objetivo de este programa es crear un entorno propicio para consolidar una zona libre de plagas y enfermedades en la región, mediante el establecimiento de un cordón fitozoosanitario para la protección de las producciones agropecuarias nacionales, que permitirá el incremento de la competitividad del sector agrícola de la región en los mercados internacionales.

Con el fin de lograr el objetivo mencionado, se realizaron diagnósticos epidemiológicos en los países centroamericanos así como seminarios sobre fiebre porcina clásica y metodologías de gestión agropecuaria.

- Proyecto de Prevención y Atención de Desastres Naturales

La vulnerabilidad física que posee el territorio centroamericano es el motivo por el cual se dio la iniciativa de este proyecto, que tiene como objetivo principal llevar a cabo acciones para diseñar y adoptar medidas conducentes a evitar o reducir los efectos de los fenómenos naturales en Centroamérica, mediante el establecimiento de mecanismos de colaboración entre la comunidad científica dedicada a la prevención de desastres y las instituciones encargadas de la protección o defensa civil.

En este sentido, las instituciones coordinadoras del mismo son el Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) por la parte mexicana y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), por la parte centroamericana.

En este proyecto se contemplan como modalidades de cooperación técnica la capacitación de personal, el intercambio de especialistas, las misiones de prospección y diagnóstico, el intercambio de información y otros documentos, cursos cortos, así como proyectos conjuntos.

Los antecedentes de las actividades realizadas en el marco de este proyecto se ubican en el contexto de la “Reunión de Mitigación de Desastres: Un Aporte al Desarrollo Sostenible en Centroamérica- Diez años de CEPREDENAC”, celebrada en Panamá del 6 al 8 de octubre de 1998, en la cual especialistas mexicanos y centroamericanos acordaron la realización de varios seminarios de capacitación para 1999.

Así, del 14 al 16 de julio de 1999, se llevó a cabo en la ciudad de México el Taller Regional México-Centroamérica sobre Riesgos Geológicos. En tal ocasión, participaron investigadores en el campo de riesgos geológicos y personal con poder de decisión de las instituciones de protección civil de los países de Centroamérica.

Los objetivos del Taller consistieron en lograr el intercambio de experiencias sobre aspectos del manejo integral de casos concretos de eventos geológicos tanto en México como en Centroamérica; identificar aquellos factores de carácter general comunes a la mayoría de los desastres geológicos de la región y finalmente, emitir recomendaciones con base en un análisis comparativo de casos.

De igual modo, del 27 al 29 de octubre se realizó en Tegucigalpa, Honduras el Taller Regional México-Centroamérica sobre Riesgos Hidrometeorológicos. El mismo fue dirigido a los responsables de protección civil e investigadores especialistas en fenómenos hidrometeorológicos y entre sus objetivos se estableció precisar las características de los principales fenómenos hidrometeorológicos que afectan a Centroamérica, establecer una terminología común que facilite la comprensión de las causas y efectos de ese tipo de fenómenos, e integrar una base de datos para aumentar los conocimientos sobre los mismos.

Los participantes de ese Taller vieron la necesidad de instruirse igualmente en lo referente a equipos de radares meteorológicos. En consecuencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el CENAPRED, organizó el Curso Internacional sobre Radares Meteorológicos y Estaciones Meteorológicas Automáticas, el cual se llevó a cabo del 8 al 12 de mayo del 2000, en la

ciudad de México.

Entre las actividades que se desarrollaron en esa ocasión se encuentran las conferencias sobre funcionamiento, composición y la importancia que tienen los radares meteorológicos en la detección de ciclones tropicales o estimación de intensidad de lluvia. Además, se destacaron otros aspectos como la capacitación sobre sistemas de alerta temprana y avances tecnológicos en el monitoreo de los fenómenos.

Del 24 al 26 de mayo del 2000 en la ciudad de Panamá, se realizó el Taller Regional de Construcción y Gestión de Riesgos en Centroamérica.

El Taller fue dirigido a los responsables de protección o defensa civil de los países centroamericanos, alcaldes, planificadores locales, dirigentes vecinales con proyectos en marcha en materia de gestión de riesgos o desastres, funcionarios de organismos locales con capacidad de gestión en la materia, y funcionarios y técnicos encargados de proyectos de desarrollo. El objetivo general era analizar la relación entre modelos sociales de desarrollo y riesgo, a fin de contribuir con ello a la reducción de la vulnerabilidad y el manejo adecuado de las amenazas, así como al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los distintos países de la región.

Asimismo, cabe destacar que durante ese mismo periodo, la cooperación mexicana hacia esa área no se limitó únicamente a la ejecución de los proyectos mencionados, sino que también constituyó parte activa del proceso de reconstrucción de Centroamérica tras el paso del Huracán Mitch por la región.

A pesar de haber afectado a parte de México, este fenómeno tuvo sus consecuencias más devastadoras en Centroamérica, en cuanto a que su infraestructura se vio menoscabada pues carreteras, puentes, viviendas, escuelas, acueductos y el tendido eléctrico, entre otros, prácticamente desaparecieron de las ciudades y pueblos centroamericanos.

La respuesta de la comunidad internacional ante la tragedia fue inmediata. México fue uno de los primeros países que de manera pronta respondió a la situación de emergencia que la región vivía en ese momento. De hecho, México fue uno de los países que más recursos técnicos, financieros y humanos destinó para apoyar a Honduras, El Salvador y Guatemala frente a la devastación causada por el huracán Mitch en noviembre de 1998.

Según informes oficiales, el gobierno mexicano envió efectivos de las Fuerzas Armadas, 4 aviones, 28 helicópteros (para el auxilio de comunidades que quedaron aisladas), buques y embarcaciones que sirvieron en las labores de rescate; tractores, excavadoras, camiones de volteo y vehículos terrestres, útiles en las labores de limpieza, víveres, agua embotellada, plantas potabilizadoras, medicamentos (28 toneladas), vacunas de uso veterinario, equipos para generación de energía eléctrica y envío de técnicos de caminos, del sector eléctrico y de la Comisión Nacional del Agua para apoyar la restitución de esos servicios básicos y la reparación de carreteras. Asimismo, se enviaron recursos provenientes de los fondos recaudados en la campaña “Juntos por Centroamérica”, coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, realizada del 11 al 25 de noviembre, en la que los ciudadanos aportaron 96 millones 960 mil pesos, monto que fue entregado a los Presidentes de los países afectados de acuerdo con el nivel de daños de cada uno: 38 millones 784 mil

pesos para Honduras; 29 millones 88 mil pesos para Nicaragua; 14 millones 544 mil para el Salvador y 14 millones 544 mil pesos para Guatemala.⁹⁷

Una vez superada la emergencia regional, México centró sus esfuerzos en la consecución de dos objetivos. En primer lugar, se requería que la cooperación mexicana reorientara los esquemas de cooperación con los países centroamericanos a fin de apoyar los esfuerzos de reconstrucción y transformación que los mismos realizaran; y en segundo lugar, México participaría activamente en los foros que surgieran para coordinar la cooperación internacional hacia la región.

De tal manera, el papel de México en la región resultó significativo no sólo por la asistencia humanitaria brindada sino también al participar representantes del gobierno mexicano, en la primera Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cual tuvo lugar en Washington, DC del 10 al 11 de diciembre de 1998.⁹⁸

En el ámbito regional, México manifestó su disposición de canalizar por medio de los convenios suscritos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), recursos para financiar estudios y proyectos de reconstrucción en áreas que los países centroamericanos definieron como prioritarias en sus planes de reconstrucción.⁹⁹ En este sentido, el gobierno mexicano suscribió con el BCIE el Convenio de Apoyo Financiero para el “Plan de Reconstrucción y Transformación de Centroamérica” en septiembre de 1999. Sin embargo, informes del gobierno mexicano indican que al finalizar 1999, únicamente el gobierno guatemalteco había solicitado financiamiento para algunos de los proyectos incluidos en su plan nacional de reconstrucción.

Asimismo, los gobernantes centroamericanos reconocieron el apoyo que el gobierno mexicano había prestado a la región, por lo que solicitaron la organización de una Reunión Técnica Regional México-Centroamérica-Caribe sobre Prevención de Desastres, la cual se llevó a cabo en la ciudad de México, del 26 al 28 de abril de 1999. El objetivo de la misma fue apoyar a esos países en la formulación de propuestas de proyectos orientados a reducir las principales fuentes de vulnerabilidad ante fenómenos naturalmente potenciales desastrosos y fortalecer las estructuras operativas de defensa y protección civil.¹⁰⁰

⁹⁷ Comisión..., 1999, p. 6. y Lilia Bermúdez Torres, “La redefinición estratégica de Centroamérica ...”, p. 189.

⁹⁸ En lo referente a los acuerdos logrados por la comunidad internacional destacan en primer lugar, el ofrecimiento de 9, 000 millones de dólares por concepto de donaciones, prestamos blandos y alivio de deuda, que los donantes hicieron a los gobiernos centroamericanos para que estos pudiesen iniciar las actividades de reconstrucción; y en segundo lugar, la realización de una reunión de seguimiento en Estocolmo, Suecia para mayo de 1999, en la cual los gobiernos del istmo centroamericano dieron a conocer sus necesidades y prioridades nacionales mediante la propuesta de un Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional que incluyó estrategias encaminadas hacia la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social, la descentralización y el desarrollo local, la gobernabilidad y la transparencia.

⁹⁹ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, “Convenio de Apoyo Financiero para el Plan de Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Banco Centroamericano de Integración Económica” en la Cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe 1999 Documentos Básicos, México DF, 2000, p. 17.

¹⁰⁰ Comisión..., 2000, p.6.

En el ámbito económico, en la administración del presidente Zedillo, el 1 de enero de 1995 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, el cual desde entonces ha contribuido en forma determinante a incrementar el comercio de México con ese país en 362%. Igualmente, México concretó la firma de un Tratado de Libre Comercio con Nicaragua, en vigor desde julio de 1998, mismo que hasta ese momento había incrementado el comercio bilateral en un 12 por ciento. Y al final de su periodo del presidente Zedillo, en mayo del 2000 culminaron las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con el llamado Triángulo del Norte, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, el cual fue suscrito el 29 de junio del 2000 por los mandatarios de los cuatro países involucrados.¹⁰¹ Este Tratado de Libre Comercio constituye una de las etapas fundamentales en el cumplimiento de los mandatos emanados del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, ya que junto con los Tratados suscritos con Costa Rica y Nicaragua, permitirán avanzar en el fortalecimiento de la integración, mediante la constitución de una Zona de Libre Comercio entre México y Centroamérica.

Los países del Triángulo del Norte se han convertido en el principal mercado de México en América Latina, ya que este mercado recibe el 20% (943.7 mdd.) de las exportaciones mexicanas a la región latinoamericana, lo cual representa cerca de 4,700 mdd. En 1999, las exportaciones de México al Triángulo del Norte fueron comparables a las exportaciones totales a Brasil, Argentina y Chile consideradas conjuntamente.

En este sentido el Triángulo del Norte representa un gran potencial para las exportaciones mexicanas, ya que actualmente las ventas mexicanas representan el 8% (850 mdd.), del total importado por el Triángulo del Norte (9,500 mdd.). Esta región representa un mercado

¹⁰¹ El Tratado establece la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre las partes. Debido al gran desbalance comercial a favor de México, la apertura mexicana será asimétrica tanto en Tasa Base como en Plazos de Desgravación para que el sector productivo del Triángulo del Norte tenga la posibilidad de ajustarse a la apertura.

De acuerdo con información de la Secretaría de Comercio, con el TLC alrededor de 65 por ciento de las exportaciones de México al Triángulo Norte quedarán libres de arancel de inmediato o en un plazo máximo de cuatro años.

Por su parte, México desgravará el 80 por ciento de las exportaciones de sus nuevos socios.

En el sector industrial, el Triángulo Norte otorgó a México acceso inmediato en productos de interés para el país, como es el caso de los químicos, autopartes, vehículos pesados y ciertas herramientas.

A mediano plazo se negociaron productos como llantas, textiles, confección, acumuladores y lápices.

A largo plazo, de siete a diez años, se negociaron los productos plásticos, pinturas, ciertos cables, bolígrafos, muebles, tornillos y ciertos electrodomésticos.

El diplomático Eduardo Cáliz, embajador de El Salvador, se manifestó complacido por la negociación final del Tratado de Libre Comercio entre México y los países del Triángulo Norte, al señalar que se respetaron las sensibilidades y se reconocieron las asimetrías de los países de Centroamérica.

Precisamente, dijo que las discusiones de los temas difíciles se dejaron para el final, como fue el caso de la cerveza, el acero, el extracto de café, los textiles y aceites.

Explicó que en el caso del acero se pactó una desgravación que no será total, sino que disminuirá de manera paulatina hasta quedar en 40 por ciento al cabo de siete años.

La desgravación de la cerveza quedará en 35 por ciento al cabo de cuatro años.

Los textiles y aceites se negociaron por separado con cada país.

En el sector agrícola, los productos sensibles quedaron fuera de la liberación, como fue el caso de extracto de café. Indicó que se acordó una salvaguarda agrícola para protegerse de la inundación de productos mexicanos (El Financiero, 18/mayo/2000).

creciente para los productos mexicanos, la exportación no petrolera de México al Triángulo del Norte se incrementó más de 160% en los últimos seis años, al pasar de 330 mdd. en 1993 a más de 940 mdd. en 1999. En este sentido, con este tratado se consolida el acceso dinámico que México tiene en esta región del mundo.

No obstante la cercanía geográfica, el comercio con los países de Centroamérica (en específico con Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Belice y Costa Rica) está muy lejos de llegar al uno por ciento del comercio total de México. Durante 1999 el comercio total del país con el mundo sumó 278 mil 767 millones de dólares, de los cuales sólo mil 610 millones de dólares correspondieron al intercambio con los centroamericanos, equivalente a 0.5 por ciento del comercio total (Tabla 1). A los seis países centroamericanos les exportó mil 294 millones de dólares y les importó 316 millones de dólares. Así pues, para 1999 la balanza comercial de México arrojó saldos positivos con sus vecinos de Centroamérica por 977 millones de dólares (Tabla 2).

Por su parte, las negociaciones con Panamá continuaron para alcanzar un acuerdo similar que, en su caso, completarían la convergencia de una red de acuerdos con la región.¹⁰² Lo anterior representó un avance sustancial en la consolidación de una zona de libre comercio con Centroamérica, región con la cual México -al término de la administración del presidente Zedillo- realiza alrededor del 22% del comercio total que mantiene con América Latina y el Caribe. En la firma de Tratados de Libre Comercio con los países de Centroamérica, fiel a su posición -que en su momento manifestó primeramente el presidente Gustavo Díaz Ordaz- el gobierno mexicano, ha estado dispuesto darle a esta región de menor desarrollo, un trato especial.

¹⁰² Al respecto, el 22 de mayo de 2000, en la residencia oficial de Los Pinos, los presidentes de Panamá y México, Mireya Moscoso y Ernesto Zedillo, ratificaron su voluntad de reanudar las negociaciones para alcanzar un tratado de libre comercio entre ambas naciones, luego de que la presidenta de Panamá realizara su primera visita de Estado a México, desde que asumió la presidencia de su país, el 1 de septiembre de 1999 (El Universal 23/mayo/2000).

TABLA 1

**Exportaciones totales de México a Centroamérica en relación con el mundo.
(Millones de dólares)**

PAÍS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000/P
Total	51,832.0	60,817.2	74,540.6	96,003.7	110,236.8	117,459.6	136,703.4	50,363.6
TLCAN	44,419.5	53,127.9	68,260.1	82,746.0	96,340.9	104,442.9	122,290.9	44,798.4
ALADI	1,601.6	1,598.8	2,853.3	3,457.3	3,737.2	2,992.2	2,173.0	755.7
Centroamérica	502.3	560.2	721.9	889.0	1,147.0	1,321.1	1,294.3	442.1
a								
Costa Rica	99.6	94.6	141.9	188.1	221.2	282.1	250.5	91.6
Nicaragua	20.7	21.3	31.1	52.6	64.2	57.5	64.5	24.6
Triángulo Norte								
Guatemala	203.8	218.3	310.2	360.2	498.4	591.1	543.6	159.8
Honduras	38.5	70.0	68.7	96.9	116.0	134.6	156.0	62.2
El Salvador	113.0	128.5	147.7	158.1	214.2	218.0	244.5	89.1
Unión Europea	2,788.6	2,805.9	3,353.5	3,509.8	3,987.6	3,889.9	5,304.7	1,751.4
NICS	277.3	305.2	813.0	907.9	781.4	789.2	902.3	224.8
Japón	686.4	997.0	979.3	1,393.4	1,156.3	851.3	777.0	224.8
Rep. China Popular	44.8	42.2	37.0	38.3	45.9	106.0	126.3	53.0
Resto del Mundo	1,212.6	1,086.5	1,673.5	2,382.0	2,347.8	2,440.4	2,444.6	1,755.9

Fuente: SECOFI con datos de Banco de México

Nota 1: Las exportaciones incluyen fletes más seguros y las importaciones son valor aduanal.

Nota 2: Los datos incluyen cifras definitivas, temporales y maquila.

Nota 3: Las cifras por los procedimientos de elaboración, está sujetas a cambios ulteriores

1/ Estos países pertenecen a la Unión Europea a partir de enero de 1995 (Alejandro Chanona Burguete y José Ignacio Martínez Cortéz, "Las relaciones de México con América Latina ...", p. 82).

TABLA 2
Balanza comercial de México por zonas comerciales.

PAÍS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000/P
TOTAL	-13,534.5	-18,528.7	7,087.5	6,535.0	428.6	-7,913.5	-5,360.6	-1,673.6
TLCAN	-2,050.5	-3,283.2	13,057.4	13,466.4	12,370.6	8,894.3	14,615.6	4,932.1
Estados Unidos	-2,443.8	-3,145.4	12,444.2	13,037.9	12,182.6	9,665.6	15,253.1	5,249.0
Canadá	393.3	-137.8	613.1	428.4	188.1	-771.3	637.6	-316.9
ALADI	-564.2	-988.3	1,438.8	1,725.2	1,464.7	431.6	661.9	-404.3
Argentina	30.9	-85.0	122.2	220.2	261.4	120.9	44.4	17.0
Bolivia	0.8	-5.7	19.0	22.4	21.3	27.6	23.8	4.8
Brasil	-908.6	-894.4	235.0	188.5	-166.4	-502.3	-729.2	-365.8
Colombia	154.8	185.0	356.0	341.2	389.1	297.7	147.3	40.2
Chile	69.6	-25.7	335.5	517.9	469.9	73.1	-317.0	-129.9
Ecuador	19.0	20.3	47.3	58.9	91.7	53.0	9.0	-0.5
Paraguay	7.6	5.7	18.9	12.1	13.0	13.2	5.4	1.9
Perú	-75.8	-100.5	80.1	94.7	96.8	52.7	-2.5	9.1
Uruguay	136.2	-9.3	59.2	79.8	34.0	53.0	17.8	11.7
Venezuela	1.1	-123.6	165.6	189.6	253.8	242.6	139.2	7.3
Centro América	383.1	409.9	633.3	716.8	945.2	1,099.6	977.7	343.7
Belice	23.3	21.7	20.3	31.7	31.0	36.0	33.6	13.9
Costa Rica	77.8	67.1	126.3	130.5	143.9	194.7	59.1	39.9
El Salvador	98.8	109.2	139.7	139.1	190.0	192.7	226.3	83.5
Guatemala	141.7	134.8	259.1	283.4	418.0	509.7	461.0	133.4
Honduras	32.1	66.5	65.1	91.7	109.6	122.5	148.0	58.7
Nicaragua	9.3	10.6	22.7	40.4	52.8	43.9	49.7	14.2
Panamá	86.4	99.1	215.2	274.3	315.1	335.1	277.8	61.7
EFTA	-378.9	-360.7	210.6	-85.0	-285.3	-372.7	-320.3	-38.6
Unión Europea	-5,010.1	-6,252.2	-3,378.7	-4,230.7	-5,929.7	-7,810.1	-7,438.1	-2,702.0
NICS	-1,924.3	-2,509.9	-1,326.0	-1,672.7	-2,801.2	-3,397.1	-4,411.4	-1,640.9
Corea	-897.5	-1,167.5	-883.0	-980.0	-1,762.7	-1,877.8	-2,810.2	-988.8
Japón	-3,242.3	-3,783.0	-2,972.8	-2,738.7	-3,177.3	-3,658	-4,306.1	-1,562.7
Rep. De China	-314.7	-457.5	-483.6	-721.4	-1,201.5	-1,510.5	-1,794.7	-671.1
Resto del Mundo	-492.0	-1,402.9	-306.8	-199.0	-1,299.0	-1,897.9	-2,299.1	8.5

Fuente: Elaboración con datos de Banco de México- Nota 1: Las exportaciones incluyen fletes más seguros y las importaciones son valor aduanal. Nota 2: Los datos incluyen cifras definitivas, temporales y maquila. Nota 3: Las cifras por los procedimientos de elaboración están sujetas a cambios ulteriores. 1/Estos países pertenecen a la Unión Europea a partir de 1995 (Alejandro Chanona Burguete y José Ignacio Martínez Cortés, "Las relaciones de México ...", p. 85.).

TABLA 3

Encuentros presidenciales
(diciembre 1994-junio 2000)

REGIÓN	NÚMERO DE ENCUENTROS
Centroamérica*	62

Fuente: SRE.

*Incluye a Belice y Panamá

TABLA 4

Encuentros entre cancilleres
(diciembre de 1994-junio 2000)

REGIÓN	NÚMERO DE ENCUENTROS
Centroamérica*	63

Fuente: SRE.

Incluye a Belice y a Panamá

TABLA 5

Reuniones de comisiones mixtas o binacionales
(diciembre 1994-junio-2000)

REGIÓN	NÚMERO DE REUNIONES
Centroamérica*	30

Fuente: SRE.

Incluye a Belice y Panamá

TABLA 6

Tratados, acuerdos y convenios
(diciembre 1994-junio 2000)

REGIÓN	NÚMERO DE INSTRUMENTOS
Centroamérica*	127**

Fuente: SRE.

*Incluye a Belice y Panamá

** Incluye dos instrumentos regionales México-Centroamérica

TABLA 7

Tratados bilaterales en vigor por país

LUGAR	PAÍS	CLASIFICACIÓN							TOTAL
		I	II	III	IV	V	VI	VII	
1	Guatemala	5	7	1	3	3	2	3	24
2	El Salvador	3	5	1	4	1	-	5	19
3	Belice	3	4	1	2	1	1	3	15
4	Costa Rica	2	3	2	3	3	-	2	15
5	Panamá	4	4	-	1	2	-	3	14
6	Nicaragua	4	1	-	2	1	-	2	10
7	Honduras	2	1	-	2	1	-	3	10

La descripción que se muestra en la tabla es la siguiente:

I Cuestiones diplomáticas; II Cuestiones sociales y jurídicas; III Comunicaciones; IV Cuestiones comerciales; V Transporte; VI Cuestiones ambientales, geográficas y ecológicas; VII Cooperación científica, técnica y cultural.

Fuente: SRE

APRECIACIÓN GENERAL

Las metas políticas, económicas y en materia de cooperación que se propuso la administración del presidente Zedillo al plantear la construcción de una asociación privilegiada con Centroamérica se han cumplido en lo fundamental.

La incorporación de Centroamérica al G-Río, la institucionalización del Proceso de Puebla, los avances en la consolidación de una zona de libre comercio y la mayor institucionalización de la cooperación tanto regional como bilateral con los países del istmo, son los logros alcanzados por la administración del presidente Zedillo como consecuencia del fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de las distintas unidades nacionales para permitir una mayor cohesión y de una creciente coordinación de sus políticas. En ese contexto, se ubica los proyectos del Programa Regional de Cooperación México-Centroamérica 1998-2000 (PRCMC). En el caso del Programa en mención, las áreas definidas responden a la consecución de formas concretas de promover el desarrollo económico y social de la región. Como segunda característica en importancia, podemos mencionar que el PRCMC fomenta la participación multisectorial debido a que para cada proyecto además de la coordinación, existe también una contraparte regional específica que en muchos casos es una institución de la integración centroamericana. Esa especificidad del Programa es uno de los factores de la cooperación mexicana que contribuye en el objetivo de fortalecer la integración regional y confiere un sentido de corresponsabilidad a las instituciones centroamericanas en la ejecución de los proyectos.

La cooperación mexicana se manifestó también ante el impacto que tuvo el Huracán Mitch sobre Centroamérica -el cual dejó al desnudo la vulnerabilidad de la región-. El papel que México ha desempeñado en la reconstrucción de la región le ha valido el reconocimiento de los gobiernos de la región, no sólo por la cantidad o el monto de su cooperación, sino también por que con ello ha afianzado su posición de actor estratégico en un área que representa un

factor de seguridad nacional para ese país.

A diez años del inicio de la nueva política de vinculación activa con la región ístmica, significada por la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y por la convocatoria a la primera Cumbre de Tuxtla, es oportuno destacar algunas de sus características:

- En primer lugar, acontecimientos medulares en el proceso de la pacificación y en el camino de la integración centroamericana han tenido su contraparte en las iniciativas del gobierno de México para otorgar un mayor dinamismo a la relación.
- En segundo lugar, lo que empezó como una relación de México con cinco países, hoy representa una mayor concertación política, económica y de cooperación bajo el común denominador de Mesoamérica. En este sentido, se encuentra el reconocimiento que otorgó el gobierno mexicano al bloque centroamericano como una región más que una suma de países. De la misma manera, también se percibe la voluntad política de los gobiernos centroamericanos de unirse en un sólo bloque con el fin de conjuntar sus esfuerzos en la búsqueda de una integración regional.
- En tercer lugar, es claro que muchos de los grandes problemas que confrontan los países de Mesoamérica no pueden tener soluciones nacionales aisladas. La integración de esfuerzos para resolverlos constituye la única posibilidad de reducir las múltiples vulnerabilidades, lo mismo en lo económico que en lo social y lo ambiental. Ya lo señalamos en el capítulo anterior, el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados (económico, social, ecológico y cultural), en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, ha conducido a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales. Surge así, gradualmente, una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre las distintas sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de “interdependencia” y “bienestar”. En este sentido, la búsqueda de una integración regional por parte de México y de los países de la región de Centroamérica no está definida sólo por lo económico (ya para entonces se había logrado firmar de tratados comerciales con Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua más Costa Rica), sino también, para permitir incrementar el poder de negociación con agentes externos a la región y promover una mayor cooperación entre los países de la región.

El cambio en las relaciones México-Centroamérica es evidente, las instituciones mexicanas y centroamericanas comparten la certeza de que si no se contribuye, a través de la cooperación, a propiciar la estabilidad política, el desarrollo sostenible, la generación de empleos productivos, la seguridad sanitaria y fitozoosanitaria y la preservación de los ecosistemas, no habrá barreras para protegerse. La creciente proporción de valores compartidos había permitido estrechar mejores lazos entre México y la región de Centroamérica.

A lo largo del decenio se ha ido construyendo una visión compartida del futuro de la región. Sin duda, esta construcción tenía aún como faltante a la sociedad.

CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE VICENTE FOX

I. UN NUEVO PODER: LA META, EL ESTADO EMPRESARIAL

Vicente Fox forma parte de un grupo de banqueros y empresarios que decidieron asumir de manera directa las riendas del Estado. Su candidatura fue impulsada y financiada por grupos conservadores oligárquicos, y su victoria en las urnas ha desencadenado una ruptura con continuidad que ha derivado en una recomposición de las fracciones que integran la elite dominante.

Su llegada al poder coincide con la consolidación de un proceso de concentración y oligopolización económica y centralización política en la toma de decisiones, y expresa que las formas anteriores de representación clientelar y corporativa fueron desplazadas por formas de representación directa que se habían manifestado de manera larvada. Asistimos al comienzo de un proceso de regresión neoligárquica, en el sentido de que los grupos propietarios ejercerán directamente la dominación -aunque lo hagan por medio del Estado-, remplazando a una parte de la alta burocracia gubernamental y eliminando a la antigua mediación conciliatoria representada por la “clase política” priísta.

La construcción y el lanzamiento de la figura de Vicente Fox desde mediados del salinismo han sido como una alternativa de fracciones de la elite en el poder a *presidenciables* surgidos de las filas del partido de Estado. El director general del grupo Fox (un conjunto de compañías familiares dedicadas a la ganadería, agricultura y manufactura de botas) y ex presidente de la trasnacional Coca-Cola Inc. en México y Centroamérica, conjugaría su posición económica con la política, y asumiría la representación directa de los hombres del dinero.

El fenómeno no era totalmente nuevo. La vieja forma de representación neocorporativa había ido cediendo paso a la representación directa de los empresarios en funciones de gobierno. Durante los sexenios del ajuste estructural, los primeros atisbos de la llegada del empresariado al poder se dieron cuando Carlos Hank González, cabeza del poderoso grupo Hermes, asumió la jefatura del Departamento del Distrito Federal; Miguel Alemán (Televisa, TMM, Almex, Seguros América) fue nombrado embajador especial para Asuntos Internacionales, y Claudio X González, ex presidente del CEE y principal accionista del grupo Kimberly Clark en México, se convirtió en el asesor de Salinas en materia de inversiones extranjeras.

En forma paralela, poco a poco los hombres de empresa fueron dejando atrás sus oficinas de ejecutivos y se lanzaron a la lucha por posiciones políticas en los partidos, involucrándose en contiendas electorales para ocupar gubernaturas, senadurías, diputaciones y presidencias municipales.

En general sus plataformas de lanzamiento fueron los sindicatos empresariales: CCE, Concanaco, Coparmex, Concamin, Canacintra y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Los tres primeros gobernadores de oposición en la historia moderna de México provienen de las filas de la iniciativa privada: Ernesto Ruffo, en Baja California; Carlos Medina Plascencia, en Guanajuato; Francisco Barrio en Chihuahua.

En 1997, con la victoria del neopanista Fernando Canales Clariond en Nuevo León, la elite industrial-financiera del grupo Monterrey vio coronado un viejo sueño. Seguirían Vicente Fox en Guanajuato e Ignacio Loyola en Querétaro. Pero el fenómeno no sería exclusivo del PAN. Varios empresarios se convertirían en gobernadores de la mano del PRI: Rogelio Montemayor en Coahuila; Miguel Alemán Velasco en Veracruz; Jorge Salomón Azar en Campeche, y Tomás Yarrington en Tamaulipas. A su vez la Legislatura LVII incluyó a doce empresarios en la Cámara de Senadores y 35 en la de Diputados.

Signo de los tiempos, con la privatización de la política los empresarios llegaban para quedarse. Quedaban dos pendientes: los ministerios y la Presidencia de la República.

La llegada de Vicente Fox a la Presidencia marca el fin de un ciclo. El guanajuatense, un empresario que sentía llamado a “salvar” a México de un régimen autoritario, consiguió su propósito: sacar al PRI de los Pinos.

Durante el siglo XX México tuvo tres tipos de presidentes: militares, abogados y economistas. A partir del primero de diciembre de 2000. Fox se convertía en el primer presidente empresario de México.

Cuando se decidió a buscar la Presidencia de la República, los asesores de Fox organizaron su campaña mercadotécnica en torno a la contradicción régimen-antirrégimen. Diseñaron un plebiscito sobre el cambio. La campaña fue efectiva y finalmente fue coronada con el éxito. Pero, ¿Quién o quiénes pagaron la factura del “producto Fox”? ¿Quién está detrás de él? Ese es el secreto mejor guardado.

El panista contó con los servicios en asesoría política y de imagen del estadounidense Dick Morris, el que consiguió la reelección de Willian Clinton a la Casa Blanca en 1996 y que llevo a la victoria al opositor Fernando de la Rúa en Argentina.¹⁰³ El superasesor Morris demostró su capacidad: Fox también ganó en México. ¿Pero quien pagó su factura? ¿Los Amigos de Fox?

De acuerdo con Carlos Navarrete, miembro de la dirección del PRD, desde un comienzo Coca-Cola (FEMSA, consorcio que incluye la embotelladora Coca-Cola) estuvo detrás de la

¹⁰³ La Jornada, 28/agosto/2000

candidatura.¹⁰⁴

En abril de 1998 Navarrete afirmó que la transnacional “tiene un grupo de publicistas asignados de tiempo completo a Fox. Se encargan de estudios de opinión, encuestas y del desarrollo de su imagen”. Dijo incluso que Coca-Cola aportó 6.5 millones de pesos para completar los 10 millones que le costaron al ex gobernador de Guanajuato traer a México al ex presidente de Polonia Lech Walesa.¹⁰⁵

Para los adversarios del ahora presidente, sus nexos con Coca-Cola son evidentes. Dicen que allí nacieron los Amigos de Fox y quienes fueron sus principales operadores en términos de recursos, Lino Korrodi y José Luis González, el publicista oficial de la transnacional en México, sustituidos después por Francisco Ortiz, que salió de Televisa.¹⁰⁶

Coca-Cola remite también a viejos vínculos del presidente electo con un grupo de magnates regiomontanos, de cuando Fox fue directivo de la transnacional. Entre ellos figuran Alfonso Romo (Grupo Pulsar y Savia, con actividades en más de 120 países); Federico Sada González (Grupo Vitro) y José Antonio Fernández (Coca-Cola/FEMSA). Los tres están emparentados de modo directo con el clan de los Garza-Sada, y junto con Lorenzo Zambrano (Cemex, Tecnológico de Monterrey) fueron identificados por la revista *Proceso* como patrocinadores del guanajuatense. Por acuerdo de las partes, los montos aportados por los magnates de Monterrey -y otras regiones- a la campaña de Fox se mantienen en secreto. Las consecuencias de esos vínculos, sin embargo, son cada vez más públicas.

En ese contexto, llega Fox a la presidencia. Vicente Fox se convertía en administrador del país por los empresarios de Monterrey. Está claro, que de entrada, el gobierno tenía un compromiso con los empresarios y que por lo tanto, su gobierno iba ser “de empresarios y para los empresarios”. Su gabinete “empresarial” seguiría instrumentando las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y aplicando el mismo modelo de capitalismo dependiente que ha derivado en una superconcentración de la riqueza en pocas manos y llevado a la miseria a 70 millones de mexicanos.¹⁰⁷ Al respecto, Carlos Fazio señala

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ En una entrevista a la Jornada, Araceli Damián González, investigadora del Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano (CEDDU) del Colmex, y Julio Boltvinik, investigador del Centro de Estudios Sociológicos, indicaron que el gobierno no acepta la existencia de 76.8 millones de pobres a escala nacional y prefiere quedarse con la cifra de 53.7 millones que en agosto de 2002 dio a conocer el gabinete de desarrollo social y humano.

Una de las recientes investigaciones, que desarrollaron estos dos investigadores, se centro en el análisis del método que el Comité Técnico de Medición de la Pobreza auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), usó para determinar que en México hay 53.7 millones de pobres.

De entrada, Araceli Damián señaló que, se descubrió que existe un cambio metodológico que da como resultado una línea más baja, porque bien aplicado el método tenemos 76.8 millones de pobres en el país y ello nos arroja que 23.1 millones de personas están fuera de cualquier apoyo gubernamental.

Los investigadores que buscó la Sedeso para calcular la pobreza eligieron un grupo de referencia -con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, de 2000- para, a partir de una canasta básica de alimentos (de 20.87 pesos para la zona urbana y 16.1 para la rural) determinar la línea de pobreza.

Es aquí, donde Araceli Damián y Julio Boltvinik discrepan del método, pues sus colegas dieron por sentado que las personas sólo erogan para sustento. “De ser así, andarían desnudos o descalzos o no tendrían vivienda.”

Con base en operaciones aritméticas, los investigadores del Colmex hallaron que el comité técnico presentó una realidad empírica”, porque comparó el costo de la canasta básica con el ingreso, cuando debió tomar en

que, el diario *The Economist* de Londres, anticipaba que “Fox “garantizaba” los grandes intereses económicos transnacionales y comerciales.”¹⁰⁸

II. LAS RELACIONES CON AMÉRICA CENTRAL

1. Los pasos de Vicente Fox por Centroamérica

Vicente Fox como presidente electo, realizó una gira por Centroamérica durante la cual visitó cinco países del 11 al 13 de septiembre del 2000, con una impronta definición práctica en su propuesta integracionista. En principio, la idea es buena al plantear la integración en el entorno inmediato, la del sur-sureste mexicano con Centroamérica. El nuevo gobierno mexicana, toma así, nuevamente la iniciativa de ser el promotor de una nueva propuesta para Centroamérica.

Durante las cinco etapas de su viaje centroamericano -Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua-, Fox planteó su Plan Puebla-Panamá -”de las tres P”-.

En Costa Rica, el presidente de ese país, Miguel Ángel Rodríguez anfitrión en esa etapa, habló de la superación de la inestabilidad y los conflictos armados en Centroamérica y del indispensable proceso de integración económica regional progresiva y efectiva, para una inserción conjunta en la globalidad.

Reflexionó acerca de la importancia de comprender que el aislamiento condena el retraso, principalmente cuando los mercados locales y regionales resultan insuficientes para alentar el desarrollo sustentable. Finalmente, exigió “una meta común con reglas claras”.

cuenta el gasto total de las familias -incluido el alcohol-, y no quedarse únicamente en alimentos.

“Realmente me parece poco honesto -subraya Araceli Damían- porque sabían que les saldría un calculo de pobreza muy alto, pero hicieron allí una pirueta. Usando su método, nosotros alcanzamos 76.8 millones de personas, con lo cual se valida de alguna manera el método que ha venido utilizando Julio.”

Ahora bien, el gobierno sólo consideró los 24.2 millones que dedujo el comité, dentro de la llamada línea de pobreza alimentaria, “para darles apoyo nutricional”. En cambio, a 31.9 por ciento de la población que padece de pobreza de capacidades “la castigó Sedeso” y a los 35.7 millones que están en la denominada de patrimonio, “supuestamente les van a dar apoyo, vivienda, autoempleo y más”.

En realidad, insiste, no hay cabida para hablar de tres tipos de pobreza porque “todos son pobres, con las mismas definiciones que antes. Y si no tienes una idea clara de quienes son ellos y qué es lo que realmente necesitan no es posible llevar a cabo una política realmente encaminada a solucionar los problemas”, sentencia.

Por su parte, Boltvinik sostiene que, “ha calculado que cada año crece el número de pobres en 1.3 millones y de ser así, para los dos años recientes de gobierno ya estamos hablando de 2.6 millones.” Y al respecto, precisa: “Los programas están muy a la lógica del esquema “neoliberal. Lo único que les interesa es remediar la pobreza extrema, porque existe la idea de que todos debemos tener derecho a participar en el mercado con las mismas condiciones y consideran que sólo aquellos que están dentro de ese parámetro no pueden hacerlo. Sólo que nada más palian, no los sacan de su condición y así seguirá mientras haya crecimiento económico negativo”. La Jornada, 9 de febrero de 2003.

¹⁰⁸ Carlos Fazio, “Plan Puebla-Panamá: Caballo de Troya del capital transnacional en el sureste”, en Guillermo Michel y Fabiola Escárzaga (coordinadores), *Sobre la Marcha... Análisis sobre el Movimiento Zapatista 1994-2001*, México, Codice A.C.-UAM-Xochimilco, 2001.

Por su parte, el Presidente electo, Vicente Fox aseguró que este proyecto es viable financieramente, pues cuenta ya con el respaldo de bancos de desarrollo -como el Centroamericano (BDCA) y el Interamericano (BID)- en el propósito de combatir la marginación de millones de personas.

Asimismo, en la capital de Costa Rica, el presidente electo, Vicente Fox se reunió con los ocho gobernadores del sur-sureste mexicano, de los cuales obtuvo un amplio respaldo a su plan de desarrollo de largo alcance, destinado a combatir la pobreza desde Puebla hasta Panamá.

En el Instituto de la Biodiversidad de San José, tuvo la reunión con los gobernadores Roberto Madrazo, de Tabasco; Joaquín Hendriks, de Quintana Roo; Melquiades Morales de Puebla; Antonio González Curi, de Campeche; Roberto Albores, de Chiapas; y los representantes de Miguel Alemán, de Veracruz, y de José Murat, de Oaxaca: Everardo Souza y Juan José Moreno Sada, sus respectivos secretarios de Desarrollo Social.

Luego de su encuentro, Fox y los gobernadores dieron a conocer una declaración en la que se comprometen “a trabajar de manera conjunta, buscando la participación de los municipios, la sociedad civil, los empresarios, los inversionistas y el sector privado en general, en el desarrollo de dicha región, plantando los programas y proyectos que cumplan con las propuestas básicas de desarrollo integral”.

Acordaron 10 puntos de partida, en los que expresan la decisión de construir una política integral de desarrollo; impulsar un esquema coordinado de acción entre el gobierno federal y los estatales y municipales; asegurar la implantación de un modelo de desarrollo regional sustentable; impulsar la vocación económica específica de cada estado; desarrollar la infraestructura correspondiente; orientar la inversión pública para detonar esquemas de desarrollo económico y social; aumentar la productividad agrícola y las oportunidades de empleo; fortalecer el desarrollo humano, con especial atención a los grupos más desprotegidos; integrar a todos los componentes de la sociedad en un esfuerzo incluyente, plural y democrático; y coadyuvar a un desarrollo que fortalezca las tradiciones culturales de la región y los derechos de las comunidades indígenas.

Adicionalmente, se convino con Vicente Fox en que los energéticos, en cuya producción tienen una participación fundamental los estados de la región, deben dejarles una mayor derrama económica; así como en general, tendrán que aumentar las aportaciones de las empresas paraestatales.

Otra de sus preocupaciones en Centroamérica fue la situación de los migrantes, particularmente aquellos que se trasladan sin documentos hacia Estados Unidos a través del territorio mexicano y de los mismos mexicanos que buscan trabajo en territorio estadounidense. Ante la Asamblea Legislativa de El Salvador propuso crear un mecanismo consular de información regional para impedir el maltrato en Estados Unidos y se comprometió a erradicar en territorio mexicano las violaciones a los derechos humanos de los indocumentados centroamericanos. Y asentó: “Se que a su paso por mi país son victimas de incontables abusos y vejaciones, cometidas por malas autoridades. Esa realidad cruel es intolerable para los mexicanos y los centroamericanos, esa realidad brutal habrá de

desaparecer bajo mi gobierno”.¹⁰⁹

Su oferta pública a los pueblos centroamericanos contempla “el lanzamiento de un programa especial de protección a los centroamericanos” con el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Asimismo, en El Salvador, donde Fox se reunió con el presidente de ese país, Francisco Flores, expuso en conferencia de prensa, antes de visitar la Asamblea Legislativa: “Venimos con un mensaje muy claro, de compromiso, que México con este nuevo gobierno democrático voltea la mirada hacia el sur, a Centroamérica, a El Salvador y a toda Latinoamérica y que con esto llevamos implícito un compromiso de trabajo”.¹¹⁰

En cuanto a los planteamientos expuestos por Fox acerca de la integración regional del sureste mexicano y Centroamérica, el mandatario salvadoreño fue el más entusiasta: comentó que: “es una visión de largo plazo, es una visión que tiene como concepto un largo aliento, que implica una duración duradera, sostenible en el tiempo y de una profundidad que no había tenido antes.

En segundo lugar, es una visión completamente integracionista; es decir, es una visión que comprende que el desarrollo de una nación vecina es para provecho propio, y eso es en el fondo la realidad económica que le da sustento al espíritu integracionista.

En tercer lugar, que el desarrollo y su planteamiento no puede manejarse a un nivel lírico, de expresiones políticas, sino que debe aterrizar en cuestiones concretas como infraestructura, manejo de bienes y servicios, aprovechamiento de las oportunidades estratégicas que tienen las naciones, planteamiento comunes de una región ante el mundo y, por lo tanto, esta visión... nos parece absolutamente fresca, renovadora, esperanzadora.”¹¹¹

Luego Fox señaló el interés por agilizar los cruces fronterizos al sur de México sin que ello implique, advirtió, abrir la frontera.

Por otra parte, el presidente electo, Vicente Fox, ahí mismo en El Salvador, prometió estudiar el planteamiento referente a una adecuación de los Acuerdos de San José que les permita a los países centroamericanos adquirir petróleo de México y Venezuela en condiciones preferenciales. Aceptó igualmente incorporar dentro de sus planes de infraestructura regional, un oleoducto que llegue a toda Centroamérica, pues “necesitamos estos vasos comunicantes de infraestructura, de comunicación, de carreteras, puertos, aeropuertos, conectividad en materia de telecomunicaciones, el caso de los gasoductos y la energía, tanto eléctrica, como del petróleo y derivados del petróleo“.

En Managua, Fox concluyó su gira de tres días por Centroamérica en la que destacó nuevamente su propuesta de establecer un pacto para la puesta en operación de un plan integral de desarrollo en la región, desde el estado de Puebla hasta Panamá, abrir

¹⁰⁹ La Jornada, 14/septiembre /2000.

¹¹⁰ Pagina **uno**, publicación semanal de **uno** más **uno**, 17/septiembre/2000.

¹¹¹ *Idem*.

paulatinamente las fronteras entre los países centroamericanos, y la Declaración de San José, que firmó con los gobernadores del sureste mexicano, cuyo objetivo es iniciar acciones concretas para el crecimiento económico y social en la zona.

En conferencia de prensa, Fox señaló que el “proyecto PPP” cristalizará y para junio tendrán listo las naciones centroamericanas el planteamiento para echar a andar los programas una vez que se hayan asegurado las fuentes de financiamiento del ambicioso plan de desarrollo económico y social.

Finalmente, en sus visitas a Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, el presidente electo, Vicente Fox, recogió las “inquietudes” y “preocupaciones” que existían para ese momento por la crisis que a nivel mundial que se estaba generando por los altos precios del petróleo, demandándole a Fox comprometerse a garantizar el suministro del recurso, una vez que asuma el Ejecutivo, independientemente de la volatilidad del mercado internacional.

Vicente Fox, no sólo respondió positivamente a los planteamientos de los presidentes centroamericanos, sino que incluso les ofreció -lo reiteró en Managua- “buscar la fórmula” para que el “impacto del petróleo y sus precios se puedan convertir, de alguna manera, en fondos para el desarrollo de la región”, sobre todo si se concreta su plan integral para el desarrollo -el Plan Puebla-Panamá-.

Así transcurrió los pasos de Fox por Centroamérica, con el planteamiento de integrar el sur-sureste mexicano con el istmo centroamericano. La idea de formar una comunidad se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos, a la, cual se puede llegar a través de la interacción entre sus distintas unidades y por procedimientos consensuales. El planteamiento lo hizo el presidente electo de México, Vicente Fox, y de entrada, recibió el apoyo total tanto de los gobernadores del sur-sureste mexicano como de los presidentes centroamericanos. El sistema internacional actual tiende a articularse en un gran número de subsistemas globales. El proceso de integración de México y los países centroamericanos no podía ser la excepción. México se convierte así, en la medida de sus posibilidades, en un factor para alentar el desarrollo regional. Se confirma así, que México disfruta de una posición especial en el sistema geoeconómico y geopolítico.

2. El Plan Puebla-Panamá

A. La presentación del Plan Puebla Panamá

La estrategia foxista para abatir la pobreza e impulsar el desarrollo en la región sur-sureste de México y Centroamérica tiene un origen zedillista. El autor original es Santiago Levy, nombrado por Vicente Fox director del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien como subsecretario de Hacienda encabezó el programa de combate a la pobreza en el sexenio del priísta Ernesto Zedillo.

Experto en proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para combatir la pobreza de Ecuador e Indonesia, colaborador del Banco Mundial y de la Organización

Mundial de Comercio, Levy preparo el estudio *El sur también existe, un ensayo sobre el desarrollo regional de México*; elaborado antes de las elecciones del 2 de julio de 2000 junto con sus colaboradores Enrique Dávila –ex coordinador de asesores en la subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda- y Georgina Kessel.¹¹²

Este trabajo es el sustento sobre el cual la administración del presidente Fox pretende “modernizar” el sureste mexicano y la región de Centroamérica bajo el nombre de Plan Puebla-Panamá. Santiago Levy logró “vender a Fox el proyecto que antes había presentado al candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida.

El proyecto interesó a Fox, quien lo puso bajo el monitoreo de uno de sus patrocinadores de confianza: Alfonso Romo. Con algunos ajustes a cargo de la Coordinación de Infraestructura Estratégica del equipo de transición del Presidente, el “proyecto estratégico” fue afinado. La responsabilidad quedó en manos de Alberto Lenz Montes de Oca y Alfredo Pliego Maldonado, como coordinadores generales, y de Patricio Cal y Mayor Leach en la coordinación ejecutiva.¹¹³ El 2 de noviembre, un mes antes de la toma de posesión, el Plan Puebla-Panamá ya estaba en manos de Fox, con miras a convertirse en el proyecto estratégico de su próximo gobierno. Al frente del mismo está el ex-priísta Florencio Salazar. El Plan, al quedar tutelado por el megamillonario Alfonso Romo, pintaba ya como un plan empresarial.

El 12 de marzo como parte complementaria de su mensaje con motivo de los 100 días de gobierno, el presidente Vicente Fox encabezó la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Puebla-Panamá (capítulo México). Durante su mensaje dijo que la violencia no era la solución a las “enormes y legítimas demandas de los pueblos del sureste mexicano”, y que lo que necesitaba era “sumar esfuerzos por la paz y para el progreso”.¹¹⁴

En Los Pinos ante los representantes de todos los países centroamericanos, los gobernadores de los estados Sur-Sureste del país y el director Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, el Presidente Vicente Fox expuso que el plan posibilitaría la creación de una zona de intercambio y cooperación “a nivel de otras que se han creado en el mundo”.¹¹⁵ Y pasó a mencionar los propósitos más amplios del proyecto: “que nuestro país se convierta en puente entre Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica que también está en evolución y en profundización”,¹¹⁶ al punto en que se pudiera llegar a hablar en un futuro de una “comunidad económica de Norteamérica”.¹¹⁷

Sin que haya empezado las negociaciones para integrar esa “comunidad”, el mandatario dijo a sus invitados: “algunos dicen que nuestros objetivos son demasiados ambiciosos. Yo digo que pensemos en grande, ya que sólo así serán grandes nuestros resultados”.¹¹⁸

El jefe del Ejecutivo explicó los propósitos en macro, y al coordinador Florencio Salazar

¹¹² Proceso 1271, 11/marzo/2001.

¹¹³ Carlos Fazio, “Plan Puebla-Panamá: ..., p. 30.

¹¹⁴ La Jornada, 13/III/2001

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ *Idem.*

Adame, le tocó presentar el capítulo México y sus alcances para todo el Istmo centroamericano. Su versión señala que éste es un plan de desarrollo regional sostenido y sustentable que comprende nueve estados, de Puebla a Quintana Roo, que no tienen otro fin que atenuar los desequilibrios económicos entre el norte y el sur del país.

“Hay un evidente contraste entre un norte que mira a Estados Unidos y Canadá, moderno, con pocas corrientes migratorias, con salarios, nutrición, educación de calidad, y un sur estacionado, con fuertes corrientes migratorias, desnutrido, con poco salario, una población indígena mayoritaria, con relación a la que existe en el país, que no ha podido articularse para que realmente podamos ser una nación que pueda tener un crecimiento económico y social homogéneo “, indicó Florencio Salazar.¹¹⁹

Con esa iniciativa, expuso, se pretende que “se cierre esta brecha de desigualdad creciente”.¹²⁰ En resumen, el Plan Puebla-Panamá se presenta como un “instrumento de rearticulación nacional, para que México emerja con mayor competitividad en el proceso de comercio global”.¹²¹

B. El Plan Puebla-Panamá

A continuación se presenta de manera acotada el Documento Base del Plan Puebla-Panamá capítulo México, principalmente en lo que corresponde a lo planteado por México para la región Sur-Sureste de México y del Istmo centroamericano.

En la última década del siglo pasado México inició un proceso de incorporación activa a la nueva dinámica mundial. Sin embargo, el innegable desarrollo económico y social alcanzado por México muestra al interior del país, grandes disparidades entre regiones. Dicha disparidades han sido alimentadas, entre muchos otros, por una aplicación de políticas públicas discriminatorias. La región Sur-Sureste de la República Mexicana, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, muestra un serio rezago en su desarrollo socioeconómico con respecto a las regiones del Centro y Norte del país.¹²² Las condiciones de marginación y pobreza que

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.*

¹²² Diagnóstico de la región Sur-Sureste de México:

Por lo que respecta a la Población Económicamente Activa (PEA), el 48% de la población que reside en la región Sur-Sureste, está dedicada a las actividades primarias poco desarrolladas o tecnificadas. Como consecuencia, tenemos a un amplio grupo de productores con ingresos muy bajos y un alto peso de la agricultura de subsistencia y autoconsumo. Esto refleja al mismo tiempo, niveles menores de urbanización a los del país en general.

En lo que se refiere al sector secundario, sólo 18% de la PEA está dedicada a esta actividad. Esto refleja un bajo grado de urbanización y en el cual, los estados con menor participación en este sector se encuentran Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca y Guerrero. Entre los factores que han incidido en el bajo grado de industrialización de la región están: la de un mercado interno deprimido, falta de infraestructura de comunicaciones y transporte, bajos niveles de capacitación tecnológica, entre otros.

En este mismo ámbito de la PEA, 17.2% de los profesionales del país residen en la región Sur-Sureste. Ahora bien, el número de profesionales por cada 10 mil habitantes en todos los estados de la región está por debajo de

la media nacional (233). Como ejemplo tenemos a Chiapas con 88, Oaxaca con 89 y Guerrero con 116 respectivamente. En lo que se refiere a los ingresos de los profesionales, éste está muy por debajo de la media nacional. En otras palabras, el Sur-Sureste, está peor dotado de profesionales que el resto de la República y sus profesionales están peor pagados que el promedio nacional.

En relación a los indígenas, estos viven en comunidades aisladas y altamente marginadas. 33% de la población ocupada no tiene ingresos económicos. 32% recibe menos de un salario mínimo. Dos terceras partes de los hogares indígenas sobreviven con ingresos menores de un salario. En este sentido, la polarización en la distribución del ingreso es evidente. Las condiciones de precariedad y atraso, junto con el rezago en educación, vivienda, alimentación y salud, se convierten en serio obstáculo para el desarrollo de la población indígena y por ende de la región. Asimismo, el grado de dispersión de la población en localidades pequeñas es mucho mayor en el Sur-Sureste que en el resto del país. Ello dificulta en mayor medida la dotación de servicios e infraestructura. Dentro de las 67 mil localidades pequeñas con menos de 100 habitantes hasta 499 habitantes, existen más de 23 mil en condiciones de aislamiento (sin caminos y fuera del círculo de influencia de alguna ciudad) cuya población vive en condiciones sumamente precarias. Dicho aislamiento también contribuye al serio rezago social de las comunidades que habitan en ellos. El aislamiento más extremo se presenta en Chiapas, donde cada una de dos localidades se encuentran alejadas de vías de comunicación y sin acceso a los servicios básicos urbanos.

En educación, la mitad de la población analfabeta del país (47%) se encuentra en la zona Sur-Sureste. La brecha entre los estados de la región y las entidades de mayor desarrollo educativo, localizadas principalmente en el norte y centro de la región, es considerable. El analfabetismo en la población de 15 años y más alcanza (1995) casi el 20% en dicha región, mientras que en el resto de las entidades del país el analfabetismo promedio es de sólo 7.3%. Todos los estados de la región, excepto Quintana Roo, tienen un alto porcentaje de su población que no sabe leer ni escribir, con valores que van desde un 26.1% en Chiapas hasta el 9.7% en Quintana Roo. Por cada analfabeta en el Distrito Federal existen casi ocho en Chiapas. Las amplias desigualdades en analfabetismo son generadas por problemas de orden estructural, por las amplias diferencias en el destino de recursos y por deficiencias en infraestructura. Una parte importante de ellas se debe a la mayor dispersión y mayor proporción de población rural que prevalecen en la región. Influyen también los bajos niveles de ingresos familiares, que obligan a muchos niños a dejar la escuela en edades tempranas para contribuir a las tareas productivas familiares.

El índice de escolaridad media de la población Sur-Sureste (6.7 años en 1995) también muestra un rezago con respecto a la media nacional (7.7 años en 1995). Al interior de la región existen diferencias importantes en dicho indicador. Los estados del Pacífico tienen los menores índices de escolaridad media. Chiapas con 5.6 años es el estado con mayor rezago, seguido de Oaxaca, con 6 años y Guerrero con 6.2 años. Todos los estados de la región excepto Quintana Roo tienen una escolaridad media al menos 1.5 años menor que los nueve estados del país más avanzados en este indicador y, en el caso extremo de Chiapas, es de cuatro años respecto del Distrito Federal.

En educación primaria la deserción en la región es de casi 2.7%, mientras que el promedio nacional es de 2.1%. Chiapas es la entidad con mayor índice de deserción (5.0%). En promedio, la eficiencia terminal de la educación secundaria en el Sur-Sureste (76.3%) es similar a la del nivel nacional (76.6%).

En los niveles medio y superior el comportamiento de dichos indicadores en la región se acerca al nivel nacional, e incluso en algunos estados, la deserción es menor que el promedio nacional. En la educación media superior la deserción promedio de la región es de 14.8%, mientras que a nivel nacional la deserción es de 17.2%. Guerrero y Oaxaca presentan los índices de deserción más bajos de la zona a este nivel, con 12.7 y 12.6 por ciento, respectivamente, mientras que Campeche y Yucatán presentan los más altos, con 20.1 y 18.4 por ciento, respectivamente.

A nivel nacional la tasa de cobertura de educación básica es del 95.1%, en la región esta llega al 94.5%. La dispersión geográfica y mayor aislamiento de la población de la región conforma un factor importante en la cobertura de educación básica de la población, haciendo insuficientes los recursos destinados a la educación rural. Veracruz, Chiapas y Puebla son las tres entidades que cuentan con las menores tasas de cobertura en educación básica de la región.

La tasa de cobertura se reduce de manera muy importante en el nivel de educación media, tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, la tasa de cobertura sigue siendo menor en el Sur-Sureste (casi cuatro puntos porcentuales menor). En Chiapas, Puebla y Oaxaca los niveles de la tasa de cobertura en educación media

son las más deprimidas de la región (27.6, 32.3 y 33.3%, respectivamente). Mientras que, Tabasco y Campeche tienen las tasas altas de la región de cobertura en dicho nivel (50 y 40 %, respectivamente).

La tasa de cobertura en educación superior muestra también con claridad el rezago educativo del Sur-Sureste. En promedio, menos del 10% de la población de la región que se encuentra en edad de estudiar en éste nivel lo hace. Sólo Campeche, Puebla y Guerrero cuentan con una tasa de cobertura superior al 10, mientras que Chiapas y Quintana Roo se mantienen altamente rezagadas.

Así, mientras que a nivel nacional la matrícula en educación media superior y superior representan el 10.5 y 7.2% de la total, respectivamente, en la región les corresponde sólo el 9.9 y 5.4% respectivamente. En Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca y Veracruz la participación de la educación superior en la matrícula total está por debajo del 5% (3.6, 4.2, 4.4, y 4.9 por ciento, respectivamente).

El gasto en educación del grupo de los nueve estados excluyendo a Tabasco y Veracruz, se observa que éste es de 11.4% del gasto público, muy por debajo del promedio nacional (17.3 por ciento) y extremadamente alejado del gasto educativo en los estados de México (34.1), Baja California (33.5), Jalisco (31.4), Nuevo León (30.5) y Guanajuato (28.5).

- Salud:

Si bien, los indicadores de las estadísticas muestran una importante mejoría y una clara convergencia entre las entidades del país, cinco estados de la región Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz cuentan con los niveles más bajos de esperanza de vida y con las tasa de fecundidad y mortalidad infantil más elevada, similares a las que prevalecían en México hace más de diez años. Estos estados (junto con Tabasco) se caracterizan por ser los de mayor población rural y mayor dispersión de la población en localidades pequeñas. Ello también significa, una menor dotación de infraestructura sanitaria, menores niveles de ingreso, menores niveles de educación y mayores dificultades de acceso a los servicios básicos de salud. En Chiapas es la menor de la región y del país, distante en cinco años a la del Distrito Federal y la tasa de mortalidad infantil es superior en 68% respecto de la observada en la capital del país.

Las diferencias en el acceso a los servicios de atención a la salud pueden mostrarse empleando el número de médicos y enfermeras por cada mil habitantes. El promedio de la región (1.11 médicos por cada mil habitantes) es casi un 20% menor que el nacional (1.34), aunque en los estados con mayor rezago (Puebla y Chiapas) llega a ser menos de dos terceras partes que el promedio nacional. En el caso de las enfermeras, la situación es similar, habiendo en la región Sur-Sureste 1.43 enfermeras por cada mil habitantes, mientras que su número llega a 1.85 por cada mil en el promedio nacional. Los estados peor dotados vuelven a ser Chiapas y Puebla (con 1.15 y 1.18 enfermeras por cada mil habitantes, respectivamente), mientras que en Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Tabasco tienen valores por encima del promedio nacional.

- Marginación social:

De las diez entidades con mayor grado de marginación en el país ocho pertenecen a la región Sur-Sureste. El rezago es evidente sobre todo en Oaxaca y Chiapas, donde existen altos niveles de desnutrición infantil, baja escolaridad promedio y una pobre dotación de infraestructura básica (carretera, de energía y de servicios).

El rezago en educación y salud, aunadas a las dificultades de acceso a otros servicios, como el derecho a la seguridad social y a una vivienda digna, hacen que la región muestre altos índices de marginación y bajos índices de desarrollo humano. De los 851 municipios del país considerados por CONAPO como de alta y muy alta marginación, donde radican 10.6 millones de habitantes, 714 (el 83.9%) se concentran en la región Sur-Sureste, habitando en ellos ocho millones de habitantes. De hecho, en la región más de la mitad de los municipios tienen entre alta y muy alta marginación (mientras que a nivel nacional la proporción es uno de cada tres) y casi cada uno de cada tres de sus habitantes viven en uno de dichos municipios (la proporción de la población que vive en localidades marginadas es del orden del 50 por ciento en Oaxaca y Chiapas y de 44 por ciento en Guerrero), mientras que a nivel nacional la cifra es de poco más de uno de cada diez (los habitantes que residen en localidades marginadas en los nueve estados más desarrollados no pasa del 5% de su población total).

Dentro de la región, los mayores índices de marginación, tanto históricos como actuales, corresponden a

Chiapas, Guerrero y Oaxaca, si bien, en este último dicho índice se redujo entre 1990 y 1995.

En términos relativos, esto es frente a la totalidad de los estados de la República Mexicana, en la región se encuentran los seis estados con mayor índice de marginación (en orden de más a menos marginados, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Yucatán). Campeche y Tabasco ocupan los lugares 8 y 10. Sólo Quintana Roo ocupa un lugar en la mitad menos marginada del país (el lugar número 18).

La situación de retraso es similar a la presentada si se toma como punto de comparación el índice de pobreza. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca este es superior al 40%, más del doble que el valor medio nacional. En el resto de los estados de la región es 1.5 veces el promedio nacional, excepto para Quintana Roo, donde es ligeramente menor que el promedio nacional, o prácticamente igual al del resto del país luego de descontar a la región Sur-Sureste.

La imagen tampoco cambia sustantivamente si se emplea en la comparación el índice de desarrollo humano propuesto por Naciones Unidas. En este caso Chiapas y Oaxaca son los estados con menor índice de desarrollo humano de la región (0.698), teniendo todos los estados de la región un índice de desarrollo inferior al promedio nacional (0.786), excepto Quintana Roo y Campeche (0.826 y 0.812, respectivamente).

- Recursos Naturales:

La región Sur-Sureste es muy rica en recursos naturales. Tiene una gran variedad de suelos y una gran biodiversidad, cuenta con agua en abundancia y ríos importantes, tiene una extensión costera muy importante, tiene extensiones importantes de bosques y selvas, cuenta con importantes yacimientos de hidrocarburos y minerales metálicos, y alberga un número importante de reservas naturales.

La región cuenta con una gran variedad de suelos, aunque predominan en ella los de tipo regosol, vertisol, rendzina y gleysol.

La abundancia de recursos naturales en la región Sur-Sureste del país se caracteriza por presentar importantes afluentes de agua, concentrándose asimismo en ella la mayor precipitación pluvial del país. En ella se concentran los más grandes acuíferos del país y los menos explotados. Esta incluye precisamente a las nueve entidades federativas que reciben los mayores volúmenes de precipitación anual media, mismos que están por encima del promedio nacional (772 mm). Todos los estados de la región tienen precipitaciones pluviales anuales medias superiores al promedio nacional. La gran disponibilidad de agua en la región es sin duda uno de los grandes activos de la misma.

Debido a los altos niveles de precipitación pluvial que prevalecen en la región, ésta es particularmente rica en ríos y presas. Los grandes desarrollados hidroeléctricos del país (Angostura, Chicoasén, Mal Paso) se encuentran localizados en el Sur-Sureste, aunque hasta ahora ello no necesariamente se ha traducido en una mayor disponibilidad del fluido eléctrico para la región.

En cuanto a la biodiversidad de la región, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero son los cuatro estados con mayor riqueza de especies animales y vegetales. En general en los estados del Sur y Sureste del país se encuentran representada casi el 70% de la biodiversidad total del país (Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero ocupan los primeros cuatro lugares de biodiversidad en el país, y Puebla el sexto). Más de la mitad de la superficie de la región está cubierta por selvas medianas y altas.

Respecto a los recursos forestales, destaca el hecho de que las únicas entidades en el país cuya cobertura de bosques es superior al 50 por ciento de sus respectivos territorios se encuentran en esta región; se trata de Quintana Roo, Campeche, Guerrero y Oaxaca. De las entidades restantes de la región, sólo Chiapas y Yucatán están por encima de la media nacional.

Dado el estado de los recursos naturales de las entidades de la región parece factible aspirar a un desarrollo sustentable del Sur-Sureste, con un crecimiento económico alto y un manejo sostenido de recursos naturales

- Economía:

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

En la región Sur-Sureste la participación del sector primario en el PIB total ha sido mayor que a nivel nacional (sin embargo, esta pasó del 20% total en 1970 a algo más del 7% en 1999). La región muestra un nivel de especialización en las actividades del sector primario. Todos los estados que forman parte de la región muestran un patrón de comportamiento similar, pero con algunos matices. Oaxaca y Chiapas siguen mostrando una mayor especialización en las actividades primarias (con una participación del sector primario en el PIB estatal de 13.45% y 11.74%, respectivamente), a diferencia de Quintana Roo (marcada por el desarrollo turístico), Campeche, Yucatán y Puebla (en los que la participación del sector primario en el PIB total fue en 1999 de 1.28%, 3.65%, 5.30% y 5.43%, respectivamente; sólo en los dos primeros dicha participación tuvo un valor inferior al promedio nacional).

En el sector secundario, en Tabasco y Campeche la industrialización asociada con el desarrollo petrolero fue notable durante los años setenta y ochenta. En el estado de Veracruz se ubican las actividades de petroquímica de PEMEX, así como importantes centros de refinación de petróleo de la misma empresa. Al interior de la región destacan por su grado de especialización en el sector secundario Campeche y Puebla. Los estados con menor grado de industrialización de la región son Quintana Roo y Guerrero.

En la producción manufacturera, la participación de la región Sur-Sureste en el PIB nacional es muy baja y ha disminuido desde la entrada en vigor del TLCAN. La producción manufacturera está muy vinculada con las actividades primarias, mostrando sólo incipientes avances en ramos como alimentos, bebidas, productos metálicos y textiles.

Por otra parte, el sector terciario de la economía del país ha mantenido una tendencia hacia una participación creciente del PIB total, representando actualmente cerca de dos terceras partes de este. Al interior de la región Quintana Roo y Guerrero son los estados que muestran mayor grado de especialización en el sector terciario con una participación del mismo en el PIB total estatal en 1999 de 92.59% y 77.53%, respectivamente, en particular por el peso que en ellos tienen las actividades turísticas.

La distribución sectorial del PIB por entidad muestra grandes diferencias. Por ejemplo, en Campeche predomina el sector secundario, relacionado con la industria petroquímica; lo mismo ocurre en Puebla, aunque con un desarrollo industrial más diversificado; Quintana Roo y Guerrero son entidades en donde predomina el sector terciario, caracterizado por sus destinos turísticos de playa, donde destacan Acapulco y Cancún.

El desarrollo de las actividades industriales de la región muestra grandes disparidades. En 1999 el estado de Puebla representó más del 40% del producto interno bruto de la región y Veracruz casi otro 30% del mismo. Así, entre estos dos estados se repartían más del 70% del producto interno bruto regional manufacturero. Campeche, Quintana Roo, Chiapas y Guerrero apenas aportaron en conjunto 9.3% del total.

Por otra parte, el peso de los productos alimenticios en el producto interno bruto manufacturero de la región es muy elevado, llegando en 1999 a más del 37% del total. En ese mismo año le siguieron en importancia el ramo de productos metálicos, con 24.6% del total, y el de sustancias químicas, con 13.2%. Estos tres ramos, junto con el de textiles (8% del total), sumaron así el 83% de las actividades industriales de la región.

La región Sur-Sureste cuenta con recursos pesqueros (camarón y otras especies en Campeche y Chiapas) y tierras adecuadas para cultivos del trópico húmedo (plátano, café y caña de azúcar). No obstante, su contribución al PIB agropecuario, silvícola y pesquero es relativamente baja, lo que sugiere que su potencial no ha sido plenamente aprovechado. De hecho, el porcentaje de la superficie de labor de la región en la que se utilizan tractores es cercano a la mitad del correspondiente al promedio nacional (65.2%). Algo similar ocurre con el uso de semillas mejoradas. Además, cerca de dos terceras partes de las tierras sembradas de la región está dedicada al cultivo del maíz, no obstante que las características climatológicas favorecen el cultivo de otros productos

agrícolas.

- Agricultura:

La importancia de las actividades agrícolas en la región Sur-Sureste merecen atención especial. La región es la principal productora del país de diversos productos agrícolas. En ella se produce el 100% del cacao, del agave mezcalero y de la higuera, casi el 97% de la piña, casi el 93% del café cereza, el 91% del tejocote, casi el 89% del mamey, casi el 83% de la yuca alimenticia, el 78% de la papaya (y el 74% de la maradol y el 70% de la roja), el 75% del rabanito, el 74% del plátano, casi el 73% de la toronja, el 71% de la copra, el 64% de la mandarina, el 61% del arroz palay, el 57% del cacahuete, el 58% de la caña de azúcar, el 55% del mango, el 52% de la naranja y cerca del 47% del tamarindo.

Sin embargo, la región produce cultivos de menor valor comercial unitario que el promedio nacional. La participación de la agricultura de autoconsumo o subsistencia es muy importante en la región y la mayor parte de la agricultura es de temporal. Adicionalmente la falta de infraestructura de transporte adecuada dificulta a los productores de la región el acceso a los grandes mercados del país (centro, occidente y norte), donde deben competir con productores físicamente más cercanos a dichos mercados. Ello, aunado a la falta de una agroindustria local fuerte, los hace caer en manos de intermediarios que compran a precios inferiores a los del mercado.

A nivel nacional un 26% de la superficie cosechada corresponde a tierras de riego. Éstas prácticamente no crecieron en números absolutos desde 1980 a la fecha. En la región Sur-Sureste la participación de las tierras irrigadas en la superficie cosechada total apenas llega al 7.4%, a pesar de haberse incrementado en un 50% entre 1980 y 1988. Ello es así a pesar de que la región recibe alrededor del 80% de la precipitación pluvial del país.

- Pesca:

La región Sur-Sureste tiene sin duda un importante potencial pesquero. Sus largos litorales, tanto en el Golfo de México y el Caribe como en el Pacífico, ofrecen posibilidades importantes para el desarrollo y expansión de la pesca ribereña (todos los estados de la región, salvo Puebla, tienen extensas costas). Hoy la producción pesquera de la región representa apenas un 23.7% de la nacional, estando concentrada mayormente en Veracruz, al que corresponde casi 40% de la producción regional. A Tabasco y Campeche les corresponde conjuntamente otra tercera parte de dicha producción (18.3 y 15%, respectivamente). La región tiene un amplio potencial para el desarrollo de la acuicultura, dada la presencia de cuerpos de agua (lagunas costeras en particular) y ríos importantes, con condiciones favorables para la cría de tilapia, camarón y langosta, entre otros. Entre los limitantes para el mayor desarrollo de la pesca ribereña y la acuicultura en la región está la falta de infraestructura para la cadena de fríos y de la infraestructura industrial para el procesamiento de los productos pesqueros.

- Comercio Exterior:

El comercio exterior de la región Sur-Sureste ha sido hasta ahora muy pobre. En 1999 las exportaciones de la región alcanzaron apenas el 5.7% de las exportaciones del país, y las importaciones apenas el 3.2% de las totales nacionales. Más aún, el comercio exterior del Sur-Sureste está prácticamente concentrado en un solo estado: Puebla. A él correspondió en 1999 casi el 83% de las exportaciones de la región y el 66% de las importaciones. Esta situación se debe en buena parte al bajo nivel de industrialización del Sur-Sureste y a que las pocas industrias existentes corresponden a sectores de bajo valor agregado, orientadas al mercado interno.

- Vivienda:

La participación de la región Sur-Sureste en el total de las viviendas del país es similar a la que le corresponde en población. Ello significa que la ocupación promedio por vivienda es similar a la nacional (4.4 habitantes por vivienda). De hecho, el número de habitantes por vivienda es ligeramente inferior al promedio nacional en Quintana Roo, Veracruz y Campeche, igual al promedio nacional en Yucatán, y ligeramente superior en el resto de las entidades. Chiapas y Puebla son los estados con mayor hacinamiento. Si bien, estos datos harían pensar que la situación de la vivienda en la región no presenta un rezago con respecto a la nacional, la realidad es otra cuando se revisan sus características y dotación de servicios. Según el censo de 1990, a nivel nacional sólo un

10.5% de las viviendas tenían un solo cuarto y un 23.6% adicional tenían dos cuartos. En la región Sur-Sureste la proporción de las viviendas de un solo cuarto era casi el doble que a nivel nacional y la de dos cuartos era algo mayor que un 30%. Así, mientras que a nivel nacional cerca de una tercera parte de las viviendas tenían uno o dos cuartos, en el Sur-Sureste la mitad de ellas correspondía a esta característica. En el otro extremo, mientras que a nivel nacional casi el 24% de las viviendas tenían cinco o más cuartos, en la región las que los tenían eran apenas algo más del 12%.

Así, mientras que a nivel nacional el tamaño medio de las viviendas es cercano a 3.5 cuartos, en los estados más rezagados de la región Sur-Sureste apenas llega a 1.9 cuartos. Ello implica que el número de habitantes por cuarto es en la región un poco menos del doble que el promedio nacional y más de dos veces y media el promedio de los estados de fuera de la región.

El rezago habitacional de la región no se limitaba al tamaño de las viviendas. A nivel nacional en 1990 todavía la quinta parte de las viviendas tenía piso de tierra (en 1970 lo tenía un 44.2%, por lo que su proporción se redujo a la mitad en dos décadas). En ese mismo año en la región Sur-Sureste las viviendas con piso de tierra representaron el 43.5% del total (habiéndose reducido su participación del 66.1% correspondiente en 1970), lo que representa un rezago de 20 años frente al promedio nacional. Así, la proporción de viviendas con piso de tierra es casi cuatro veces mayor que en los estados fuera de la región (o del doble que el promedio nacional). En buena parte el rezago de la región en este indicador se debe a su mayor proporción de población rural y en condiciones de aislamiento.

En lo que toca a la dotación de servicios disponibles para las viviendas las diferencias entre la región Sur-Sureste y el resto del país también son importantes y contribuyen a que la calidad de vida y bienestar de la población de dicha región sea menor. Mientras que a nivel nacional en 1995 sólo la cuarta parte de las viviendas no contaban con drenaje, en la región las viviendas que no lo tenían superaba el 40%, llegando dicha cifra en algunos de sus estados entre 45 y 55% del total. Ello significa que en la región la proporción de viviendas sin drenaje es el doble de la que prevalece fuera de ella.

La situación es similar en lo que toca a la dotación de servicio de agua entubada. A nivel nacional sólo un 15% de las viviendas no cuentan con este servicio, mientras que en la región el porcentaje de ellas que no lo tienen es cercano al 30%.

A los rezagos sanitarios de la región (drenaje y agua potable) que contribuyen a la mayor incidencia de enfermedades infecto-parasitarias que prevalece en el Sur-Sureste, se suma que la proporción de viviendas que usa leña para cocinar es mayor en la región que a nivel nacional. Mientras que en la media nacional una de cada cinco viviendas emplea dicho combustible para la cocción de alimentos, la proporción de las que lo hacen en la región Sur-Sureste es mayor en una tercera parte (35.4%, en 1990). En los estados de la costa del Pacífico el porcentaje es aún más elevado (51.2% en Oaxaca, 48.8% en Chiapas y 45.9% en Guerrero, en 1990). El empleo de este combustible en el interior de viviendas pequeñas y con piso de tierra contribuye también a una mayor incidencia de enfermedades respiratorias.

- Infraestructura:

La región Sur-Sureste presenta serias deficiencias de infraestructura física. Ello crea distorsiones en los procesos de asignación geográfica de inversiones productivas, haciendo preferibles a otras regiones del país mejor dotadas de infraestructura.

- Transporte:

Hasta ahora las decisiones de inversión en infraestructura de transporte han relegado relativamente a la región Sur-Sureste y privilegiado su vinculación con el centro del país, en lugar de favorecer su desarrollo autónomo y su vinculación con los mercados de exportación en Estados Unidos y Canadá.

En la región Sur-Sureste amplias zonas de Oaxaca y Guerrero están totalmente desconectados de la red ferroviaria. La conexión de la costa de Chiapas con el resto de la red se da con un enlace indirecto. Destaca también la ausencia de ejes costeros en el norte del Golfo de México, lo que se traduce en que toda la carga del sureste y de la Península de Yucatán tenga que pasar por el centro del país para acceder al mercado de Estados

Unidos (en adición, la vía Coatzacoalcos-Mérida es de bajas especificaciones y presenta severos problemas de mantenimiento diferido). Además de los problemas de congestión, esta estructura implica que el transporte ferroviario de las exportaciones provenientes del sureste hacia Estados Unidos y Canadá deba subir la carga del nivel del mar a más de 2,500 metros, para después bajarla nuevamente al nivel del mar.

La estructura radial en la red carretera es menos acentuada que la ferroviaria. Existen ejes costeros a lo largo del Pacífico y el Golfo de México, y algunos enlaces transversales que comunican a los puertos de ambos litorales. Sin embargo, la red conformada por los ejes carreteros de altas especificaciones sigue conservando en esencia su estructura radial y en todo caso está orientada por corredores norte-sur (como el eje costero de Sonora y Sinaloa). No se tienen autopistas de cuatro carriles en el norte del Golfo de México ni en el sur del Pacífico; en las zonas costeras de la Península de Yucatán y del sur del Golfo de México, éstas no forman un eje integrado. La ausencia de ejes costeros del norte del Golfo de México y del sur del Pacífico obliga a que las exportaciones del sureste pasen por el centro del país (elevando los costos debido a la orografía de la zona y al congestionamiento), dificulta el uso alterno de los puertos de Veracruz, Tampico y Altamira en el Golfo de México, y de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz, en el Pacífico, limita el potencial de los ejes costeros del sur del Golfo de México y de Chiapas y deja a las costas de Guerrero y Oaxaca prácticamente sin alternativas de transporte de carga, y limita el desarrollo turístico de estas últimas (Bahías de Huatulco sólo es accesible por vía aérea y Puerto Ángel, Puerto Escondido e Ixtapa ven desaprovechadas las ventajas de su relativa cercanía a la Autopista México-Acapulco).

Por lo que toca a las carreteras de altas especificaciones (autopistas de cuatro o más carriles) el Sur-Sureste muestra un rezago importante. Tanto en el corredor de la costa del Pacífico como en el del Golfo existen solo algunos tramos ya construidos. No existe por otra parte ninguna autopista transistmica o que permita una comunicación ágil entre la costa del Pacífico y la del Golfo.

En vista de las limitaciones en los enlaces terrestres, y por razones de economía, la región Sur-Sureste podría beneficiarse con puertos eficientes que diesen salida a las exportaciones de la zona y potenciasen el comercio intrarregional. Tal posibilidad se ve limitada por deficiencias en algunos de los puertos existentes en la región. El Puerto de Progreso en Yucatán no cuenta con grúas para contenedores y su terminal remota no está enlazada al ferrocarril que llega a la ciudad. El puerto de Salina Cruz sólo está enlazado a la autopista costera de Chiapas a través de una carretera de bajas especificaciones. En Chiapas, Puerto Madero afronta severos problemas de azolvamiento (que obligaron a su cierre en 1996), teniendo que canalizarse las exportaciones de la zona a través de Puerto Quetzal en Guatemala. Adicionalmente, en la prestación de los servicios existen estructuras monopólicas, el marco regulatorio limita la competencia (especialmente en el cabotaje) y las mejoras en la infraestructura portuaria dependen de las inversiones públicas federales. La inadecuada complementación intermodal de los puertos asume especial relevancia, pues limita el manejo de carga desde y hacia sus zonas de influencia.

- Telecomunicaciones:

La infraestructura telefónica es la columna vertebral de las telecomunicaciones. En México existen alrededor de 11.5 millones de líneas telefónicas fijas, lo que significa una teledensidad (líneas por cada cien habitantes) de casi 12, cifra muy inferior a la que prevalece en los países más desarrollados. Por su parte, la región Sur-Sureste cuenta con apenas un 13% del total de las líneas telefónicas fijas del país (menos de la mitad de las que le corresponderían de acuerdo con su participación en la población total del país). Adicionalmente, la mitad de dichas líneas telefónicas se localiza en los estados de Veracruz (27.6% del total regional) y Puebla (22.3%). Ello significa que el resto de los estados de la región albergan en conjunto apenas un 6 o 7% del total de las líneas telefónicas de México. De hecho, salvo por Quintana Roo, cuya densidad telefónica es similar a la media nacional, todos los demás estados de la región tienen densidades telefónicas medias muy por debajo de la media nacional. El rezago telefónico de la región es pues enorme.

- Energía:

La región Sur-Sureste es abundante en recursos energéticos; en particular, en hidrocarburos e hidroelectricidad. En ella se localizan los principales yacimientos de petróleo del país y las presas de mayor envergadura.

prevalecen en dicha región son endémicas y se deben a un tejido histórico complejo de factores de muy diversa naturaleza, que incluyen en el pasado políticas públicas que la han

En el año 2000 poco más de la tercera parte de la capacidad total instalada para la generación de energía eléctrica del país se localizaba en el Sur-Sureste, principalmente en Veracruz (con el 30.1% del total regional), Chiapas (con 29%) y Guerrero (con casi 28%). A estos tres estados corresponde así más del 85% de la capacidad instalada de energía eléctrica de la región.

Por otra parte, excepto Oaxaca, Puebla y Tabasco, las entidades del Sur-Sureste tienen un menor porcentaje de localidades que cuentan con energía eléctrica que el promedio nacional.

- Hidroagrícola:

Debido a las abundantes precipitaciones pluviales en la región, el riego agrícola tiene únicamente un carácter complementario. De los 6.3 millones de hectáreas de irrigación que existen en el país, 3.3 millones (52.2%) están en el norte, 2.4 millones (38.4%) en el centro-Bajío y sólo 0.6 millones (9.4%) en el sureste. En el periodo 1995-2000, sólo el 11.8% del gasto promedio anual de inversión en infraestructura hidroagrícola se canalizó a los estados del sureste. Ello es así a pesar de que la región Sur-Sureste está entre las que cuentan con mayores precipitaciones pluviales y mayor dotación de agua del país.

Por otra parte, la infraestructura hidroagrícola del Sur-Sureste presenta bajas tasas de utilización. Ello se debe en gran medida a la falta de capacitación de los usuarios y a la insuficiencia de la infraestructura de transporte (y en algunos casos, como la Península de Yucatán, de insuficiencia en el abasto de electricidad).

Adicionalmente, si bien el número de plantas de tratamiento de agua localizadas en la región Sur-Sureste representa un porcentaje del total nacional sólo ligeramente menor al que le corresponde a la región por su participación en la población total del país (24%), dichas plantas son de un tamaño medio inferior al promedio nacional, por lo que representan apenas el 16.5% de la capacidad total instalada del país y procesan el 19% del gasto tratado a nivel nacional.

- Precios y tarifas del sector público:

Los precios y tarifas de bienes y servicios producidos o distribuidos por el sector público han generado subsidios cruzados entre regiones. Así, por ejemplo, la abundancia de recursos energéticos de la región Sur-Sureste no le ha significado ni menores precios ni un adecuado abasto de, en particular, electricidad y gas natural.

El sustancial subsidio a la tarifa eléctrica para bombeo agrícola (tarifa 09) ha beneficiado principalmente a los productores de la región norte del país (los de más altos ingresos), anulando en gran medida la ventaja comparativa del sureste en cultivos intensivos en el uso del agua. En 1999 los agricultores ubicados en cuatro estados del centro y norte del país (Guanajuato, Sonora, Chihuahua y Coahuila) captaron más del 52 por ciento de los subsidios implícitos otorgados a través de la tarifa eléctrica de bombeo (que en total se estima llegaron a 4,567.0 millones de pesos, o 1.8 veces el presupuesto de Alianza para el Campo), mientras que los estados del Sur-Sureste sólo captaron el 2.7%. En términos per cápita la brecha resulta mucho mayor.

Por otro lado, la política de subsidios a la producción agrícola también ha tenido un profundo impacto sobre la distribución geográfica de esa producción. La conjunción de un régimen comercial muy protegido y la intervención del Estado en la comercialización a través de la fijación de precios de garantía, subsidiando principalmente a los granos básicos (que en el centro y norte tienen ventajas comparativas), discriminó en contra de la región Sur-Sureste. Entre 1996 y 2000 los estados del Sur-Sureste del país sólo absorbieron en promedio el 8.6% de los recursos federales canalizados para estos propósitos, a pesar de contar con el 44.6% de la población rural, el 22.5% de la producción agropecuaria y 35.9% de la superficie de labor. La distribución de los subsidios al interior de las regiones es también fundamentalmente desigual ya que los beneficios son proporcionales a la extensión de las tierras y a sus rendimientos. Los productores con más tierras y más altos rendimientos concentran la mayor parte de los beneficios. Fuente: Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base. México. Presidencia de la República.

discriminado.

Con el tiempo las brechas entre el Sur-Sureste se han ampliado. Sus problemas económicos y sociales son estructurales. Por su parte, el Gobierno Federal ha reiterado que una de sus prioridades es lograr un mayor desarrollo humano y un cambio estructural económico en la región Sur-Sureste del país. Por lo tanto, ello requiere un programa integral que responda a una visión de largo plazo.

El Gobierno Federal se ha propuesto cambiar las bases y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, iniciando ésta con la planeación de la Región Sur-Sureste de México, en el marco del Plan-Puebla-Panamá. Su propósito es corregir inmediatamente los sesgos que han afectado negativamente a dicha región, para empezar a revertir las tendencias seculares de deterioro y permitir así a sus habitantes acceder a una mayor calidad de vida.

Para ello propone un nuevo esquema de desarrollo regional que, partiendo de la premisa que el desarrollo es de las personas o no es desarrollo, contempla, entre otros, nuevas políticas públicas para el desarrollo humano (prestando especial atención en el desarrollo integral de las comunidades indígenas), la lucha contra la pobreza y la promoción de la inversión y el desarrollo productivo, la realización de inversiones estratégicas en infraestructura que permitan a la región comunicarse mejor y aprovechar las potencialidades inscritas en los Tratados de Libre Comercio de México, una nueva política de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, y programas para el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico.

Simultáneamente se establecerán nuevas bases y nuevos esquemas para la coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios de la Región, para modernizar el marco institucional de la gestión pública y posibilitar una participación social renovada en la toma de decisiones públicas de los mexicanos y mexicanas del Sur-Sureste, desde sus comunidades, localidades y organizaciones propias.

La planeación del desarrollo de la Región Sur-Sureste de México se inscribe en una perspectiva estratégica del desarrollo nacional, que, por primera vez, se propone integrar de manera decisiva en una macro-región de vital importancia para México: Centroamérica.

En este sentido, el Plan-Puebla-Panamá responde a una nueva perspectiva. Expresa el reconocimiento explícito por parte del Gobierno Federal de que, en las nuevas condiciones económicas y políticas mundiales del siglo XXI, no basta modernizar la gestión pública y la política del desarrollo si ello se mantiene dentro de las fronteras nacionales.

Los países centroamericanos desde hace una década lo han comprendido y de manera gradual, han venido impulsando mecanismos para intensificar los procesos de integración de la región.

El rezago y los problemas de desarrollo socioeconómico de la región Sur-Sureste se asemejan a los correspondientes de los países de Centroamérica. Un esfuerzo conjunto de desarrollo entre Centroamérica y México, en particular su Región Sur-Sureste en un marco de concertación, entendimiento y consensos, resulta así fundamental para poder elevar la calidad de vida de los habitantes de la Macro Región Puebla-Panamá.

La acción coordinada entre los gobiernos de los países centroamericanos y el de México potenciará y multiplicará las posibilidades para aprovechar mejor colectivamente sus nuevas oportunidades y enfrentar sus nuevos y viejos retos y, respetando las decisiones soberanas de cada uno de los estados, darle una nueva dinámica económica a la región.

Para la región Sur-Sureste de México, el Plan Puebla-Panamá centra su atención en un conjunto de acciones gubernamentales para atacar en forma directa algunas de las causas estructurales del rezago de la región, en particular en las áreas de desarrollo humano, infraestructura, cambios institucionales y regulatorios, y políticas de estado que promuevan y faciliten las inversiones privadas.

En su vertiente internacional, el Plan-Puebla Panamá se irá afinándose conforme se realicen las consultas correspondientes con los diferentes gobiernos de los países de la región y se adopten los acuerdos y compromisos del caso. Asimismo, el Plan está abierto a recibir contribuciones de organismos multinacionales y multilaterales interesados en la región.

Por lo tanto, el Plan se constituirá hacia el interior de México como hacia Centroamérica, en un mecanismo de consulta continua y permanente para perfeccionar una estrategia regional integral y de largo plazo con la participación de las comunidades, pueblos, organizaciones ciudadanas, empresarios y los distintos ordenes de gobierno. Tendrá siempre como norma el respeto a la libertad de las regiones y entidades en la definición de su propio destino.

a. *Visión*

Un esfuerzo conjunto entre Centroamérica y México para el desarrollo de la macro región comprendida entre el estado de Puebla de México y Panamá, en un marco respetuoso de concertación, entendimientos y consensos y de pleno respeto a la soberanía de los Estados comprendidos en ella, permitirá que dicha región haga valer su potencialidad y características para convertirse en un polo de desarrollo de “clase mundial” en América Latina.

Los beneficios para la región Sur-Sureste de México y Centroamérica son sustanciales ya que les permitirán superar el rezago existente, mejorando la calidad de vida de sus habitantes a través de una mayor y mejor educación, un crecimiento económico sostenido y sustentable (con tasas superiores a la media internacional y en actividades de creciente valor agregado), la generación de empleos bien remunerados, la armonización del desarrollo social y humano de la población con un aprovechamiento eficiente de los recursos y una expansión e integración comercial.

El Plan Puebla-Panamá, un plan integral y de largo plazo, se convierte en un instrumento vivo, que promueve la participación activa de la sociedad y la concertación entre los diferentes agentes del desarrollo para afinar y consolidar sus objetivos, estrategias y programas, y a través de él, la región logre un cambio estructural que le permita alcanzar todo lo anterior.

b. *Misión*

El Plan Puebla-Panamá busca promover y consolidar el desarrollo de la región Sur-Sureste

de México, a través de la implantación de manera acelerada y coordinada de políticas públicas y de programas y proyectos de inversión pública y privada orientados, entre otros, al desarrollo educativo y social de la población, la expansión y desarrollo integrado de los sectores de infraestructura básica, la promoción y desarrollo de actividades productivas, la modernización y fortalecimiento de las instituciones locales y la ampliación de la base tecnológica de la región.

El Plan se propone contribuir a un crecimiento económico sostenido y sustentable, que preserve el medio ambiente y los recursos naturales de la región, coordinando y sumando esfuerzos con los gobiernos de los países centroamericanos, en un clima de respeto a la soberanía y búsqueda de acuerdos y consensos.

La Coordinación del Plan Puebla-Panamá tiene como misión integrar, con una amplia participación de todos los sectores de la sociedad, un Plan regional (Sur-Sureste) integral y de largo plazo, que contribuya a implantar de manera coordinada medidas que logren un cambio estructural que permita el desarrollo acelerado y duradero de la región y coordinar los esfuerzos de desarrollo con los gobiernos de Centroamérica, buscando objetivos y acuerdos de beneficio mutuo que puedan traducirse en compromisos concretos sostenidos de gran impacto.

c. Ámbito de acción

El Plan Puebla-Panamá es un plan de desarrollo integral de gran visión y de largo plazo que tiene como ámbito de aplicación geográfica, en su capítulo México, a los nueve estados de la región Sur- Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y, en su capítulo Centroamérica, a los siete países que comprende dicha región (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

La región Sur-Sureste de México es considerada por el gobierno federal de México como una región estratégica para el desarrollo nacional. El rezago en el desarrollo humano, social económico es notorio (de acuerdo con CONAPO, en los estados de la región se ubica el 84% de la población de alta y muy alta marginación) y es visto como inaceptable. Dado que dicho rezago tiene raíces históricas y es consecuencia de problemas estructurales complejos e interrelacionados, es indispensable la aplicación de un programa multisectorial y de largo plazo de acciones coordinadas que permitan modificar las estructuras sociales y económicas que prevalecen en la región.

La región comprende el 25.7% de la superficie territorial y en ella habita el 28.3% de la población del país. Si bien la región tiene un notable rezago económico y social, es rica en recursos naturales (variedad de climas y suelos, agua en abundancia, gran biodiversidad), tiene litorales muy extensos, grandes dotaciones de recursos energéticos y una gran diversidad de culturas y tradiciones.

La región es la principal productora del país de diversos productos agrícolas, entre los que destacan diversos productos frutícolas, café y cacao. Su vocación inmediata descansa en las actividades agropecuarias, las forestales, las piscícolas (pesca y acuicultura) y el turismo (en diversos nichos, como el de playa, el cultural, el de aventura, el ecoturismo, etc.). Una parte importante de la región (en particular la costa del Golfo de México) cuenta con importantes

yacimientos de hidrocarburos. Deben destacarse también las actividades extractivas minerales (en particular no metálicas). Existe también en la región potencial para explotar sus condiciones ístmicas para convertirse en paso de carga entre el Pacífico y el golfo de México. El desarrollo de la región se ha concentrado hasta ahora en los sectores tradicionales. Se requiere que el Plan consiga un desarrollo mejor balanceado; en particular el objetivo sería un mayor grado de industrialización en ramos vinculados a las vocaciones de la región y un desarrollo industrial inducido en otros de mayor valor agregado.

De esta manera, la realización del Plan en su capítulo México requerirá de acciones concertadas de los gobiernos estatales y municipales y de las diversas dependencias del gobierno federal. Requerirá también del concurso de la iniciativa privada y las instituciones de financiamiento públicas y privadas. Nuevamente, el Plan hace hincapié en la necesidad de la participación activa de la sociedad en general (comunidades, organizaciones sociales no gubernamentales, grupos indígenas, etc.) para que el Plan tenga posibilidades de éxito.

El Plan contempla programas y proyectos considerados estratégicos (en educación y desarrollo humano, transporte, comunicaciones, energía, infraestructura hidroagrícola e infraestructura industrial) que se prevé serán detonadores del desarrollo de la región, provocando una derrama de recursos financieros de magnitud considerable, capaces de desencadenar nuevas actividades, tanto en los sectores tradicionales como en otros nuevos, generando más empleos y mejor remunerados e incrementando el bienestar de las familias que habitan la región. Asimismo, contempla el diseño y aplicación de políticas e instrumentos públicos, mejoras en el marco regulatorio y financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos estratégicos.

Por otra parte, la aplicación de los programas coordinados con los países que conforman Centroamérica incrementará las posibilidades de tener éxito en lograr el cambio estructural buscado. Para ello será particularmente importante la creación de infraestructura física que permita articular mercados regionales conjuntos de tamaño atractivo y dar salida a los productos de la región para lograr una inserción ventajosa y competitiva de ésta en la economía mundial. La población conjunta de la región Puebla-Panamá es de más de 62 millones de habitantes.

La implantación del Plan requerirá así de procesos de concertación entre los gobiernos de los países centroamericanos y el de México, que permitan fijar objetivos comunes y complementarios. Será también necesaria la participación de las organizaciones financieras multinacionales y de inversionistas privados interesados en aportar recursos económicos para desarrollar los programas y proyectos del Plan.

d. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en la región Puebla-Panamá

- Fortalezas:

- Población actual conjunta de 64 millones de habitantes (27 millones en el Sur-Sureste y 37 en Centroamérica), con probabilidad de llegar a 92 millones en el año 2025 (34 en el Sur-Sureste y 58 en Centroamérica).
- Mano de obra abundante, con costos competitivos a nivel mundial y de calidad potencial.

- Posición geográfica privilegiada, localizada entre los tres grandes bloques comerciales (Norteamérica, Europa y Asia).
- Enormes litorales tanto en el Pacífico como en el Atlántico.
- Características ístmicas que permiten el transporte económico de carga a través de su territorio entre los océanos Atlántico y Pacífico.
- Procesos de democratización de los países de la región que están fortaleciéndose y ampliándose.
- Acuerdos comerciales de libre comercio entre los países de la región y con otros fuera de la región.
- Avances en acuerdos de integración entre los países centroamericanos y entre estos y México en algunas áreas de infraestructura (electricidad y transporte).
- Posibilidades de financiamiento de proyectos a través de agentes multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Existencia de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz (México), con vocación para enlace global con el mercado de Estados Unidos, Europa y Asia, y del Puerto de Colón (Panamá), con características actuales de competitividad a nivel mundial.
- Carretera en construcción entre Chiapas y Matamorros, con posible ampliación a Guatemala, que podrá comunicar a la región con el mercado estadounidense.
- Interconexión eléctrica centroamericana en proceso.
- Recursos naturales abundantes en la región, con extraordinaria biodiversidad (corredor biológico mesoamericana), con posibilidad de prestar servicios ambientales globales vinculados al “efecto invernadero”.
- Cualidades únicas a nivel mundial para el turismo ecológico, de aventura y cultura de calidad.
- Suelo abundante y con costos competitivos a nivel mundial.
- Tradición cultural común (incluyendo la formación de centroamericanos en universidades mexicanas).
- Multiculturalismo y riqueza de usos y costumbres tradicionales de las etnias, para enriquecer la creatividad regional.

- Debilidades:

- Atraso económico y social importante
- Fuertes desigualdades entre pobres y ricos, con altos índices de marginación
- Población con alto grado de dispersión (región Sur-Sureste de México).
- Emigración de la población con mayor iniciativa hacia polos de desarrollo fuera de la región.
- Bajas tasas de participación social en la definición de las políticas públicas.
- Índices de escolaridad baja y altas tasas de deserción y reprobación en la educación formal básica.
- Presencia de factores que dificultan avanzar con mayor rapidez en los procesos de integración de los países de la región.
- Barreras entre los países de la región, de tipo aduanal, financiero y fiscal, que dificultan los negocios regionales.
- Baja capacidad financiera local, con pocas posibilidades de financiamiento de proyectos públicos o privados importantes.

- Políticas públicas que no siempre estimulan las inversiones y desarrollos empresariales.
- Una masa crítica de pequeñas y medianas empresas insuficiente para impulsar el crecimiento.
- Riesgo-región alto, debido a la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales (huracanes, tormentas tropicales, sismos y riesgo volcánico) que afectan grandes áreas de la región, con impactos negativos duraderos durante varios años.
- Inversión extranjera directa (IED) discontinua y con un horizonte de corto plazo, por la percepción de un alto-riesgo región, tanto físico como político.
- Infraestructura de transporte escasa, discontinua a nivel regional, de baja calidad y muy vulnerable a los fenómenos naturales.
- Infraestructura que no responde a economías de escala (mercados nacionales pequeños).
- Inexistencia de una red ferroviaria regional.
- Carreteras alimentadoras en malas condiciones
- Red de comunicaciones con muy baja densidad.
- Debilidad institucional local.
- Liderazgos limitados para conducir a la región hacia una rápida transformación estructural de su economía.
- Insuficiente cultura de protección al medio ambiente
- Programas de ordenamiento territorial incompleto y aplicado de manera parcial.
- El turismo ecológico y cultural no cuenta con la infraestructura necesaria para explotar su potencial de mercado.
- Mano de obra no capacitada.
- Gran debilidad tecnológica.

- Oportunidades:

- La población de la región podría llegar alrededor de 92 millones de habitantes en el año 2025 dándole una masa demográfica importante (entre otros como mercado de interés).
- Apertura de una “ventana de oportunidad demográfica”, en la que la razón de dependencia (población dependiente entre población económicamente activa) se reducirá.
- Crecientes niveles de educación en la población de la región.
- Participación creciente de la mujer en todos los ámbitos, en particular en los mercados de trabajo.
- Interés entre los países de la región en intensificar sus lazos de cooperación e incrementar su nivel de integración regional.
- Posibilidades de lograr un desarrollo complementario entre los países de la región.
- Posibilidad de incrementar el comercio exterior de la región apoyándose en sus tratados de libre comercio.
- Amplias posibilidades para incrementar el grado de industrialización de la región , en particular en ramos vinculados con sus vocaciones primarias.

- Los países o regiones de producción industrial intensiva en mano de obra, de segunda generación, están dejando de ser competitivos, por incremento en los costos de producción, consecuencia del incremento en su nivel de vida.
- Como parte de los procesos de relocalización de la industria mundial, oportunidades para captar una importante inversión externa directa (IED).
- Posibilidades de integrar una masa industrial creciente con base en pequeña y mediana industria.
- Existe un mercado de turismo cultural y ecológico potencial de alrededor de 5 millones de turistas anuales, que representa el segmento con mayor tasa de crecimiento en el mercado turístico mundial.
- El desarrollo económico latinoamericano demandará productos que pueden ser producidos en la región.
- Gran riqueza biológica de la región, siendo una de las de mayor diversidad genética del mundo.

- Amenazas:

- Desigualdad creciente entre pobres y ricos al interior de la región, con el consecuente incremento de la tensión social.
- Brechas crecientes entre la región Sur-Sureste de México y el resto del país y entre los países de la región Puebla-Panamá y otras regiones.
- Desarrollo de economías que compitan entre sí (no complementarias) en los mercados internos y externos.
- Mercados regionales desarticulados por la aplicación de políticas públicas desiguales.
- Atraso y alto grado de dependencia en materia científica y tecnológica.
- Alto grado de analfabetismo informático entre la población de la región.
- Creciente competencia entre los países emergentes y menos desarrollados por captar inversiones extranjeras (los países compiten en la oferta de condiciones atractivas para que la industria intensiva en mano de obra emigre hacia ellos).
- Reubicación de las plantas industriales de las industrias transnacionales están en países con costos competitivos de mano de obra (de tercera generación), como son los nuevos tigres asiáticos, como China, Vietnam, Malasia y Tailandia.
- Contingencias ambientales que pueden afectar gravemente el desarrollo económico y social de la región.
- Insuficiente disponibilidad energética en los países del istmo centroamericano, con un bajo grado de integración de los sistemas de transmisión de energéticos (gasoductos, redes de transmisión de energía eléctrica).
- Cadenas logísticas de transporte en otras regiones que pueden resultar más competitivas que las que ésta región desarrolle.
- Instituciones públicas débiles o poco modernas, que dificultan la implantación de planes y programas de desarrollo económico.
- Venezuela y Colombia pueden tomar el liderazgo de la región, capitalizando los beneficios del desarrollo de la misma hacia ellos (dejando fuera a México). El Acuerdo de Caracas de venta de petróleo a Centroamérica y el Caribe, que desplaza a México de éste mercado y que se establece por sobre el Pacto de

San José, es un ejemplo real de éste peligro.

e. Objetivos

- Objetivo general:

El objetivo último del Plan Puebla-Panamá es **mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida en la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica.**

- Objetivos primarios:

El objetivo global se ha desagregado, en el caso del capítulo México del Plan (región Sur-Sureste) en ocho objetivos primarios. El logro de estos tendría como consecuencia el del objetivo global. Estos son:

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

Las especificaciones de cada punto no se desglosará aquí a excepción del punto 2 y 7 que son los que nos interesa específicamente en relación al tema de nuestra investigación. Como se señaló más arriba, sólo se presenta de manera acotada el Plan Puebla-Panamá.

Objetivo 2: Incrementar la participación de la sociedad civil en el desarrollo.

Estrategia 2.1. Establecer procesos de participación social amplia, con presencia de todos los actores y órdenes de gobierno de la región, para la definición de objetivos y metas de desarrollo y la asignación de los recursos correspondientes.

El Gobierno Federal no podrá iniciar de manera aislada un proceso de creación y construcción de las oportunidades de desarrollo que constituirán parte central de su agenda nacional en los próximos años. Para ello requiere la participación de otros sectores de la sociedad mexicana que sumen recursos, proyectos e iniciativas.

La ejecución de los grandes proyectos que habrán de implementarse con el Plan deberá someterse a un análisis objetivo y profundo de la sociedad, a través de sus organizaciones civiles, instituciones de educación superior, centros de investigación, organizaciones sociales y ciudadanos interesados en el desarrollo de sus comunidades. En todo momento tendrá especial cuidado en respetar y preservar los derechos y la cultura de los pueblos indígenas,

procurando que sus opiniones sean incorporadas permanentemente en el diseño y ejecución de los proyectos.

Con la suma de todos estos factores, el Plan, en coordinación con otros programas sociales, federales, regionales y estatales, contribuirá a erradicar la pobreza, marginación y exclusión que hasta ahora han padecido los estados del Sur-Sureste, atacando la raíz y estructura de las causas.

Para todo ello, el Plan establecerá procesos y mecanismos de consulta y concertación permanente que lo harán un Plan vivo.

Estrategia 2.2. Promover la creación y consolidación de redes sociales de autoayuda y cooperación.

El esfuerzo del gobierno por promover la participación social no debe limitarse a su incorporación formal a programas públicos, sino a su efectivo funcionamiento como vehículo generador de soluciones a problemas comunitarios. Es necesario contar con una vigorosa participación civil que garantice se otorguen las mismas oportunidades de desarrollo a todas las personas y comunidades. La participación social mejora el nivel de confianza en las instituciones, dando mayor legitimidad a la acción pública.

Con el propósito de encontrar nuevos cauces de expresión en la política local, el Plan impulsará la construcción de nuevos puentes que permitan incorporar el talento, trabajo y voluntad de progreso de toda la sociedad y sus organizaciones. A este esfuerzo están siendo convocados los sectores público, social y privado para que, a partir de un intercambio de ideas, de propuestas y de experiencias, se encuentren nuevos caminos que nos permitan brindar verdaderas opciones de progreso a los grupos sociales más desfavorecidos.

En este sentido, para alentar redes sociales de autoayuda y cooperación y, en general, para enfrentar y resolver problemas comunes, el Gobierno Federal propiciará inversiones en redes sociales, apoyando a las comunidades locales y los esfuerzos voluntarios, y promoverá los valores de participación y cooperación a través de la educación.

Objetivo 7. Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica.

Estrategia 7.1. Establecer una agenda internacional de coordinación de inversiones y políticas de desarrollo con los países de Centroamérica.

El Plan Puebla-Panamá se basa en la premisa de que existe un amplio margen de colaboración entre los gobiernos de México y Centroamérica para lograr el desarrollo conjunto y complementario de los estados del Sur-Sureste de México y de los países de Centroamérica. De hecho, en diferentes frentes y asuntos existen ya antecedentes de colaboración entre los países de la región y desde hace ya varios años los países centroamericanos han venido tomando medidas encaminadas hacia una mayor integración entre ellos. La extensión geográfica conjunta del Sur-Sureste de México y los países del istmo centroamericano y la población actual y futura que habita en la región conforman un mercado potencial de tamaño interesante y con una riqueza humana y social y de recursos naturales

que, con los apoyos financieros, organizacionales, institucionales, educativos y tecnológicos, podría convertirse en un polo de desarrollo de calidad mundial, permitiendo lograr una alta calidad de vida para su población.

El Plan Puebla-Panamá ha iniciado apenas los procesos de consulta y diálogo con los gobiernos de los países centroamericanos para encontrar objetivos comunes prioritarios de desarrollo y los mecanismos y acciones conjuntas para lograrlos. El Capítulo México del Plan propone como punto de partida explorar algunas acciones, entre las que están:

- I. Establecer mecanismos y procesos de consulta y diálogo de alto nivel entre los gobiernos de la región para definir las acciones conjuntas por realizar dentro del Plan;
- II. Promover la integración productiva, comercial y de servicios con los países del istmo centroamericano.
- III. Armonizar los marcos regulatorios y reestructurar los esquemas de tarifas y subsidios en toda la región Puebla-Panamá.
- IV. Promover entre los países participantes la adopción de políticas públicas que incentiven el libre mercado y competencia en la región.

f. Criterios para la selección de proyectos

El Plan Puebla-Panamá, como foro vivo y abierto a la sociedad civil, procurará enriquecer con nuevas líneas de acción y proyectos a cada una de las estrategias propuestas, mediante procesos permanentes de consulta.

Para ser incluidas como parte del Plan, las líneas de acción y proyectos deberán cumplir con ciertos criterios. Entre ellos:

- a) Contribución a la integración regional. Se preferirán líneas de acción y proyectos que contribuyan de manera significativa a la integración regional, ya sea estableciendo polos de desarrollo regional, creando mercados regionales, promoviendo la integración de cadenas productivas entre agentes de varias entidades de la región, creando corredores de transporte y comunicaciones de cobertura regional, procurando la consolidación de redes sociales de carácter regional, o creando condiciones de complementariedad entre varios estados de la región.
- b) Contribución clara e inequívoca a los objetivos del Plan. Las líneas de acción y proyectos deben responder de manera clara e inequívoca a uno o más de los ocho objetivos del Plan y deben contribuir de manera notoria a reducir el rezago y grado de marginación y pobreza que prevalecen en la región.
- c) Cobertura territorial (geográfica) regional. Serán preferidas aquellas líneas de acción y proyectos cuya aplicación, beneficio o impacto cubra a un mayor número de los estados de la región Sur- Sureste. Las acciones del Plan no pretenden sustituir a los planes estatales de desarrollo.
- d) Alto nivel de impacto. El Plan se interesará por aquellas líneas de acción o proyectos de alto impacto, sea por su cobertura territorial, por el tamaño de la población que será beneficiada, por sus resultados en la reducción de los índices de marginación o su

impacto sobre grupos vulnerables o por la duración temporal de sus efectos.

- e) Factibilidad económica y financiera. El Plan revisará la factibilidad económica y financiera de las líneas de acción y proyectos propuestos, explorando posibles fuentes de financiamiento para aquellos que parezcan económicamente viables. Entre los criterios de rentabilidad económica deberán incluirse consideraciones relativas al desarrollo humano y social, así como criterios de sustentabilidad en el manejo de los recursos naturales.
- f) Generación de sinergias (efecto multiplicador). El Plan apoyará fundamentalmente aquellas líneas de acción y proyectos que tengan un efecto multiplicador y sean capaces de convocar sinergias positivas entre entidades, agentes económicos y sociales, niveles de gobierno, y/o sectores económicos.
- g) Amplitud de participación social. El Plan tendrá mayor éxito en la medida en que logre la participación y el consenso de los diferentes grupos sociales. Por ello, propiciará que en las líneas de acción y proyectos que apoye se contemple una amplia participación de la sociedad civil.

Ahora bien, ¿que significa el PPP dentro del contexto oficial? Podemos señalar, partiendo del concepto de Jorge Chabat, que se ha dado una “interdependencia imperfecta” en la inserción de México en el sistema internacional después de la guerra fría, en el cual solamente algunas partes del país se han incorporado a las redes de la interdependencia mundial.¹²³ Las profundas diferencias entre el sureste y el resto del país son claras; la apertura comercial y, en particular, el TLCAN están ampliando la brecha de desarrollo entre un norte industrializado y un sureste confinado a las actividades primarias. Esta peculiar inserción de México al centro de la posguerra fría, fragmentada e incompleta planteó al Estado mexicano en lograr la incorporación por medio de la “democracia y los derechos humanos”, de los amplios sectores excluidos que impiden una integración plena del país a las redes de la interdependencia. De ahí, es donde nace el Plan Puebla-Panamá.

En este sentido, el Plan Puebla-Panamá, se plantea como un proyecto por mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región territorial comprendida en la región Sur-Sureste de México que no había estado incorporada a las redes de la interdependencia. Pero el proyecto no termina ahí, sino que, abarca también a los países de Centroamérica. Lógicamente, la idea de la integración no está dada por un modo de creciente interdependencia económica, de intercambios y de comercio que estaba aumentando y que continuaría en aumento. El Plan Puebla-Panamá no está determinada por factores económicos que exigieran una integración de esta parte de América. Sin embargo, la idea de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región Sur-Sureste de México y de los países de Centroamérica está manejada bajo los patrones, los ideales y las instituciones del capitalismo. El cambio estructural así está planteado.

¹²³ Jorge Chabat, “La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”, en Arturo Borja, Guadañupe González Y Brian Stevenson (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

El Plan Puebla-Panamá no es una utopía, obedece a una “propuesta responsable, porque no podemos tener una región tan atrasada que tarde o temprano represente un amago serio a la integración nacional”.¹²⁴ Así, lo señaló Florencio Salazar -responsable del proyecto foxista para el Sur-Sureste del país-, quien aseguró que la iniciativa conviene a los gobiernos de los nueve estados de la República involucrados, porque “son los que tienen mayores presiones de carácter social, de inseguridad pública y confrontaciones políticas”.¹²⁵ Florencio Salazar explicó que el proyecto no tenía otro fin que el de abatir las diferencias entre un “norte moderno, con salarios adecuados y educación de calidad, y un sur estacionado, donde está concentrada la mayor parte de la población indígena, con altos grados de desnutrición y fuertes corrientes migratorias”. En resumen, lo presentó como un medio de integración nacional a largo plazo -25 años es lo que se requiere para llevarlo a cabo- que tomará en cuenta los puntos de vista de la sociedad donde se aplicará, mediante una amplia consulta ciudadana y que conllevaría transformaciones tales como el impulso a infraestructuras del transporte, ferrocarriles, habilitación de puertos marítimos y establecimiento de empresas, a través de corredores regionales. En efecto, el Plan hace hincapié en la necesidad de la participación activa de la sociedad en general: comunidades, organizaciones sociales no gubernamentales, organizaciones civiles, grupos indígenas, ciudadanos, instituciones de educación superior y centros de investigación que mediante un análisis objetivo y profundo, sumen recursos proyectos e iniciativas, esto con el fin de que el Plan tenga posibilidades de éxito.

En la región mexicana se contempla invertir en la construcción de carreteras una cantidad que oscila entre los 22 mil y 32 mil millones de pesos. La infraestructura física la aportaría el Estado. Pero, en lo que se refiere a la modernización de puertos, aeropuertos y vías ferroviarias existen empresas, porque son proyectos que están concesionados, salvo el de Tehuantepec, y en cuanto a obras hidroeléctricas, existen ofrecimientos de la banca de desarrollo.

Hasta esa fecha, reconoce Florencio Salazar sólo se contempla la instalación de maquiladoras que ocuparan mano de obra no calificada que tengan acceso al salario. Otra posibilidad son las obras de construcción de carreteras, modernización y mejoramiento de los puertos y líneas ferroviarias para aprovechar de manera extensiva la mano de obra campesina. Efectivamente, una de las fortalezas que señala el Plan que tiene esta región -Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica- es la mano de obra abundante, con costos competitivos. Pero en un lapso de 25 años se espera cambiar la imagen de la región a una donde se produzca niveles de preparación equiparables a las naciones desarrolladas, es decir, paralelamente, lo que se buscará es que mejore la calidad de la educación, especialmente de la enseñanza técnica, la investigación tecnológica y científica para crear la mano de obra calificada. En este sentido, es a la mano de obra no calificada a la que se puede ofrecer empleo, porque no hay cuadros para que se piense en armadoras de vehículos o laboratorios, y mucho menos en armadoras de componentes electrónicos. Pero la aspiración es llegar a esta otra fase.

¹²⁴ La Jornada, 16/abril/2001.

¹²⁵ *Idem.*

El funcionario aseguró que empresarios de Vietnam, Estados Unidos, Japón, Brasil y México, desde luego, están interesados a invertir en el Sur-Sureste de México. Se piensa que los inversionistas deben de participar en la construcción de instalaciones de servicios, restaurantes, hoteles, emparadoras y agroindustrias que tengan como base los artículos forestales. Igualmente en lo que se refiere a las plantaciones que son características de la región, como el café, el plátano y la copra.

Por lo que se refiere a México, Florencio Salazar señaló que, entre los empresarios que participarán en estos “proyectos productivos” están: Isaac Saba, Moisés Saba y Alfonso Romo, que ya están invirtiendo en la región. Asimismo, se han dado reuniones con empresarios que quieren saber que facilidades y estímulos fiscales se van a dar; otros han preguntado de qué infraestructura se dispone y algunos pidieron que se le dijera de que manera se pueden atraer inversiones.

Por su parte, la Secretaría de Economía está generando apoyos a través de pequeñas y medianas empresas para que puedan invertir los empresarios en la región y encuentren facilidades para desarrollar de manera productiva sus actividades.

Un plan de esta naturaleza se da porque la región Sur-Sureste del país concentra el mayor número de pobres y hay riquezas naturales muy importantes que no han beneficiado a los habitantes de estos estados. Y tiene una propuesta hacia Centroamérica porque es una región muy similar al Sur-Sureste: hay condiciones naturales para que se pueda desarrollar acciones conjuntas y se tenga espacios con más fuerza de institucionalidad, de desarrollo económico y, consecuentemente, construcción de obras de infraestructura física y social. Se busca que no haya un Sur-Sureste desarrollado y una región centroamericana empobrecida, que igualmente provoque problemas en la frontera sur de México, pero sobre todo que no exista esta desigualdad social, así lo señaló Florencio Salazar. Y agregó, que si se quiere ser más competitivos en el mundo global, se debe tener integrado plenamente al país; no se puede tener una región tan atrasada que represente, tarde o temprano, un amago serio a la integración nacional.

Asimismo, por lo que respeta a la relación que el gobierno federal establecerá con las comunidades para impulsar el desarrollo que se desea, señaló, que se convocaría a una amplia consulta social: organización de encuentros y foros con la sociedad civil de esas regiones, y por otro lado, organización de reuniones con grupos de expertos en materia de desarrollo regional, cultura, derechos humanos, relaciones del Sur-Sureste con Centroamérica, desarrollo y globalidad. Y aseguró que no se hará nada en contra del interés de las comunidades. La idea es crear las condiciones para que la gente tenga acceso al salario, lo cual de manera mayoritaria no ocurre en la región.

En este mismo sentido, se expresó Eduardo Sojo Garce-Adalpe, coordinador de Políticas Públicas del gobierno federal mexicano, aseguró que el Plan Puebla-Panamá no trastocará las relaciones culturales, políticas y económicas de los pueblos que habitan en el Sur-Sureste del país. Refiere que el gobierno de Vicente Fox se opone a la idea de imponer planes de desarrollo, como fue una costumbre en el pasado. No es diseñar proyectos desde el centro, que puedan interferir con los canales adecuados, es mas bien hacerlo con ellos y que el gobierno federal tenga claro como desarrollar esa región. Que exista un acuerdo entre gobierno y sociedad por donde deben ir las carreteras, que no lo diga el gobierno federal, que se discuta

sobre la zona en que se construyan los aeropuertos, los puertos, donde deben estar las universidades, los hospitales, las plantas de tratamiento, y cuantas de estas se necesitan. Por donde debe continuar la electrificación, en que áreas faltan las líneas telefónicas. Y agregó, que, en realidad es un gran esfuerzo de buscar consensos y tener, desde el punto de vista del gobierno federal, la idea de donde son más productivas sus acciones.¹²⁶

Asimismo, Eduardo Sojo-Aldape señaló que lo que pretende el Plan Puebla-Panamá es aprovechar las grandes sinergias que se puedan dar entre Sur-Sureste del país y Centroamérica para hacer una región que aproveche sus ventajas competitivas y que les dé mayor bienestar a sus habitantes. Y ejemplificó, que, existen regiones que se desarrollan y que no tienen exclusivamente que ver con la frontera del país. Este es el caso de la región Tijuana-San Diego, una zona muy competitiva en el ámbito internacional, en la que una parte está en Estados Unidos y otra en México. Y si los países centroamericanos y México toman en cuenta esto y unen esfuerzos, pueden hacer de la región una zona más competitiva donde sus habitantes tengan mayor bienestar.

En este sentido, los planes se van a desarrollar junto con los estados, los municipios y las comunidades. Existe un documento base que se estará consensuando en el Sur-Sureste del país. Una situación similar se estará haciendo en Centroamérica y para mediados de año del 2001 se tendría planteado integrar lo que están haciendo todos para llegar a los primeros proyectos que se puedan detonar y traigan mayor bienestar para esas poblaciones -la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Tuxtla-.

Para principios de junio de 2001, el *Diario Oficial de la Nación* publicó el acuerdo presidencial mediante el cual se crea la coordinación general del Plan Puebla-Panamá cuyo objetivo será dar seguimiento a políticas y estrategias para contribuir a elevar el nivel de vida y el desarrollo sustentable de la región Sur-Sureste del país, comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.¹²⁷

Además, deberá promover la participación de las naciones de Centroamérica como Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en la realización de acciones que contribuyan al desarrollo integral sustentable en dicha región, con estricto apego al marco jurídico nacional e internacional.

Una de las principales responsabilidades de dicha coordinación general será identificar fuentes de financiamiento y promover ante las instancias correspondientes la canalización de recursos para la realización de obras, acciones e inversiones que impulsen el desarrollo económico sustentable. Asimismo, fomentar la participación de las naciones centroamericanas para establecer procedimientos de comunicación y consulta que permitan la promoción de dicho desarrollo.

La dirección general de administración de la oficina ejecutiva de la Presidencia asignará los recursos correspondientes, conforme al presupuesto asignado al Ejecutivo federal por el

¹²⁶ La Jornada 16/abril/2001.

¹²⁷ La Jornada, 6/junio/2001.

Congreso de la Unión. El acuerdo establece que la coordinación general estará encabezada por un coordinador, que será renombrado y removido libremente por el primer mandatario y quedará adscrita orgánicamente a la oficina ejecutiva de la Presidencia de la República, y contará con un consejo consultivo, cuyo objetivo será analizar la problemática de desarrollo sustentable.

Dicho consejo consultivo estará integrada por el coordinador general, y los titulares de las secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social y, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Dicho consejo podrá invitar cuando se estime necesaria su intervención, a los titulares de otras dependencias; gobernadores y acaldes; representantes del Congreso de la Unión y del Poder Judicial Federal; representantes de cámaras, organizaciones patronales y organismos del sector productivo, así como representantes del sector social y privado, instituciones educativas y financieras nacionales e internacionales.

3. La Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Tuxtla

La Cumbre Extraordinaria de los mandatarios de los países del Mecanismo de Tuxtla (México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Honduras y Panamá.) se llevó a cabo en San Salvador, el 15 de junio del 2001. Su propósito era lanzar oficialmente el Plan Puebla-Panamá como instrumento impulsor del desarrollo y la integración regional, y profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional.

En la Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria, los mandatarios de la región, afirmaron su convencimiento de que “la conectividad y afinidad entre la Estrategia de Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI y la Estrategia de Desarrollo para el Sur-Sureste de México, confluyen en áreas de interés común que hacen necesaria y conveniente la elaboración de un proyecto conjunto para la promoción del desarrollo mesoamericano.”¹²⁸

Asimismo, reiteraron “que el Mecanismo de Tuxtla es el máximo foro mesoamericano para analizar de forma periódica y sistemática los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales de interés común; concertar posiciones políticas conjuntas; impulsar el libre comercio y la integración regionales; y avanzar en la cooperación en todos los ámbitos, en apoyo al desarrollo sostenible del área.”¹²⁹

Con el compromiso de consolidar una relación de socios en el comercio de bienes y servicios, en la promoción económica y en el financiamiento del desarrollo, los gobiernos de México, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Belice y Nicaragua firmaron el convenio que contiene las “líneas estratégicas” del Plan Puebla-Panamá (PPP), en las que destacan la interconexión energética, integración de los servicios de telecomunicaciones y la “integración de un corredor vial” que permita, promueva y facilite los flujos de personas y capitales, así como el intercambio comercial.¹³⁰

¹²⁸ “Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla”, San Salvador, El Salvador, 15 de junio del 2001.

¹²⁹ Idem

¹³⁰ La Jornada, 16/junio/2001

En el acuerdo se incluyó una cláusula democrática, en la que los jefes de Estado firmantes se comprometen a adoptar la Carta Democrática Interamericana que aprobó la Asamblea General de la OEA el 5 de junio del 2001 en concordancia con lo establecido en la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Quebec, en abril de 2001. Asimismo, establecieron “cualquier alteración o ruptura del orden democrático” en alguno de los países del PPP “constituirá un obstáculo para su participación en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, incluyendo las iniciativas” del plan de desarrollo signado en San Salvador.

La inclusión de una cláusula democrática es un aspecto importante a destacar en el Mecanismo de Tuxtla debido a que obliga de cierta manera a los gobiernos miembros del Mecanismo, a velar por la estabilidad de los países en un contexto democrático. De tal manera, los países miembros del Mecanismo de Tuxtla renuevan su compromiso ante la comunidad internacional de perseverar en torno al ejercicio de la democracia.

La soberanía ha quedado limitada por la nueva interdependencia de los estados nacionales de México y Centroamérica. Lejos de significar total autonomía decisoria, el término “soberanía” implicará en la realidad una autonomía formal, combinada con las limitaciones reales de esta autonomía, lo cual será puesto en práctica simultáneamente por las reglas explícitas e implícitas del nuevo sistema de estados interdependientes. Esta claro que ni el principio de la soberanía ni el de Estado-nación se extinguen, pero estas quedan radicalmente socavadas en sus prerrogativas. Es el nuevo contexto que vive la región: “se globalizan las instituciones, los principios jurídicos-políticos, los patrones socioculturales y los ideales que constituyen las condiciones y los productos civilizatorios del capitalismo.”¹³¹ “El capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio, crea y recrea el Estado-nación, así como el principio de soberanía que define su esencia. Aunque esta entidad, es decir, el Estado-nación soberano, permanezca o incluso se recree, está cambiando de forma en el ámbito de las configuraciones y movimientos de la sociedad global.”¹³² Así pues, las relaciones de interdependencia siempre implican costos, ya que la interdependencia restringe la autonomía. Pero es parte de una tendencia de la vida internacional contemporánea en la cual tienen que apoyarse necesariamente tanto los sectores dominantes como los sectores dominados.

De los objetivos trazados a mediano plazo por los gobiernos de México y del istmo centroamericano sobresale el de avanzar “en la materialización de un mayor intercambio comercial no discriminatorio de bienes y servicios mediante la ampliación e implementación de los acuerdos de libre comercio suscritos y por suscribir” y, por ende, “su apoyo al proceso de apertura comercial hemisférica que debe culminar en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)”.¹³³

Respecto al futuro y viabilidad financiera del PPP, en la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que se celebró en la capital salvadoreña, se informó del absoluto respaldo al proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo presidente, Enrique Iglesias, encabezará la Comisión de Ingenierías Financieras, que en

¹³¹ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México: Siglo XXI Editores. 1998, p.33.

¹³² Ibid. p. 22.

¹³³ La Jornada, 16/junio/2001.

un plazo de tres meses habría de presentar el programa de financiamiento (con montos, inversionistas y periodicidad) al plan básico de infraestructura para la conexión de los países del área.

A esta comisión se sumarían los secretarios o ministros de Hacienda de los ocho países involucrados, así como los secretarios de Finanzas de los estados mexicanos de Veracruz, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Chiapas, Yucatán, Campeche, Guerrero y Oaxaca, cuyos gobernadores (salvo el oaxaqueño José Murat) atestiguaron y aprobaron todo el contenido del acuerdo para echar a andar el PPP.

Incluso a propuesta del mandatario veracruzano, Miguel Alemán, en el documento final se incluyó la idea de crear la Oficina Conjunta de Asuntos Consulares de los países Centroamericanos en México, y que tendrá como sede precisamente la ciudad de Veracruz. Esta nueva figura diplomática debía quedar definida en un plazo no mayor de 90 días con la participación de los jefes de misión diplomática de las naciones del istmo centroamericano en México.

A. Ocho iniciativas de acción

Fue el presidente Fox Quesada el encargado de dar a conocer las ocho iniciativas de acción o líneas estratégicas acordadas en la cumbre México-Centroamérica que vio nacer el Plan Puebla-Panamá.

En su introducción -el documento que presentó el titular del Ejecutivo mexicano-, se considera que a pesar de los fuertes lazos históricos y culturales, de los niveles de intercambio intraregional y de la creciente cooperación social y ambiental, existen factores como la diversidad étnica, cultural y biológica de la región mesoamericana así como su localización privilegiada que han sido poco aprovechados en relación a su vecindad con otras regiones, el fortalecimiento de su posición competitiva, la participación empresarial, el desarrollo humano y el uso sustentable de sus recursos naturales.¹³⁴

En este sentido, el PPP tiene por objetivo “potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica”¹³⁵ para lograr de tal manera, una inserción competitiva en el mercado regional. A efecto de lograr este objetivo el PPP diferencia tres dimensiones que son el crecimiento económico y la distribución de sus frutos; el manejo sustentable de los recursos naturales; y el desarrollo social y humano.

Esas tres dimensiones dan contenido al conjunto de ochos iniciativas mesoamericanas cuyos propósitos son “por un lado, promover la integración y, por el otro, fomentar el diálogo de autoridades y sociedad civil que consolide la visión compartida del desarrollo social y económico”.¹³⁶

¹³⁴ Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE, “Plan Puebla-Panamá. Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos”, El Salvador, 15 de junio del 2001. p. 3.

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Ibid.*, p.4.

La primera línea estratégica la *Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable* tiene como objetivo promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental, a partir de tres perfiles de proyectos los cuales son el de Gestión Ambiental, Patrimonio Cultural y Equidad y el de Preservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.

Esta iniciativa complementa los esfuerzos regionales que se han realizado en el marco del proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), contenido en los programas de cooperación aprobados en Tuxtla III y IV.

La segunda es la *Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano* cuyos objetivos son reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos. En el marco de esta propuesta, se incluye cuatro proyectos: Capacitación para el Trabajo; Sistema de Información Estadístico sobre la Migraciones; Participación de las Comunidades Indígenas y Afrocaribeñas en el Desarrollo Local; y, Uso, Manejo y Conservación de los Recursos Naturales por parte de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Afrocaribeñas.

La tercera línea estratégica incluida es la *Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres*, la cual tiene por objetivo prevenir y mitigar los efectos de los desastres naturales e incorporar la consideración de la gestión del riesgo en los proyectos de todos los sectores. Los proyectos contenidos en esa iniciativa son Concientización Pública para la Prevención de Desastres Naturales; Información Hidrometeorológica para la Competitividad; y Desarrollo de Mercados de Seguros para Riesgos de Catástrofes.

Esta iniciativa toma como ejes centrales de su accionar otros esfuerzos regionales que se han realizado en torno a la consecución del desarrollo sostenible, tales como el Marco Estratégico para la Reducción de Desastres en Centroamérica, la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) y el Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002 aprobada en IV Reunión del Mecanismo de Tuxtla.

La línea estratégica que tiene que ver con el impulso al turismo, la *Iniciativa Mesoamericana de Turismo*, tiene por objetivo promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo. El proyecto implementación de la Cuenta Satélite de Turismo y la Certificación de la Sostenibilidad Turística, es el único perfil de proyecto que se presenta en esta iniciativa. Dicho Proyecto pretende desarrollar un turismo sustentable mediante el encadenamiento de los servicios turísticos con otras ramas de las economías y una gestión ambiental reglamentada. Para tal efecto, se constituirá una base de información que de manera efectiva y uniforme consolide la información del turismo como actividad económica.

Con relación a esta área, los mandatarios de la región en la IV Cumbre de Tuxtla ya había iniciado el camino hacia la sostenibilidad turística, pues en la Declaración Conjunta de la

mencionada reunión éstos instruyeron a las autoridades competentes a suscribir un Convenio para Facilitar las Operaciones Aéreas en la Región del Mundo Maya a fin de desarrollar el turismo y promover la protección del medio ambiente en la región. Asimismo, acordaron de manera conjunta, buscar otras iniciativas de ampliación de las operaciones aéreas regionales a fin de hacer realidad una política de cielos abiertos.

La cuarta línea es la *Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial* que busca fomentar el intercambio de mercancías en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales. Dicha iniciativa incluye aspectos sobre los cuales los países de la región ya se encuentran realizando actividades tales como el mejoramiento de los puestos fronterizos y la desregulación aduanal. En este sentido, su fin es el de agrupar en una sola propuesta los esfuerzos que los países de la región realizan por separado.

Entre los proyectos que se desarrollan en el marco de esta iniciativa están en primer lugar el de Facilitación de Negocios y Homologación de Tratados Comerciales, que busca reducir las barreras no arancelarias y homologar los tratados de libre comercio de la región para facilitar el intercambio comercial y la administración aduanera; en segundo lugar, el de Modernización y Armonización de Aduanas, que busca simplificar los procedimientos aduaneros para facilitar el tránsito de personas y mercancías por las fronteras, y prevenir el fraude; y por último, el de Promoción de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEX), que apoyará la formación de redes empresariales en busca de oportunidades de negocios en la región y el establecimiento de uniones de empresas competitivas intra y extra-regionales. La ejecución de dichos proyectos deberá desarrollarse paralelamente a otras iniciativas del PPP tales como la iniciativa de integración vial. La inclusión de tal iniciativa comercial en el PPP está estrechamente vinculada con el proceso de apertura comercial hemisférica que culminará en el 2005 con la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas. Ello fue reconocido de manera tácita por los mandatarios de la región en dos foros importantes como la Cumbre de las Américas realizada en Quebec en abril de 2001 en el ámbito continental; y en la IV Reunión de Tuxtla de junio de 2001, en el ámbito regional.

En esa dinámica de desarrollo de la competitividad regional se encuentra la *Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial* (por lo menos la más inmediata la “más urgente”) que tiene el “triple propósito” de comunicar la geografía regional y las comunidades mediante la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías, y reducir los costos de transporte.

El propósito de integrar la vialidad mesoamericana se llevará a cabo mediante la construcción, rehabilitación y mejoramiento del Corredor Pacífico que junto con el Corredor Pacífico Centroamericano, conecta a Puebla con Panamá; el Corredor Vial Atlántico, que conecta a Cutuco en El Salvador con Progreso en México, e integra a México, Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador; y los corredores interiores de México, que incluyen el Transísmico que une Coatzacoalcos con Salina Cruz, el de Progreso-Tampico y el de Chetumal-Villahermosa.

Esta iniciativa cuenta con algunos antecedentes como el hecho de que existe una Carretera Interamericana que necesita reconstruirse en algunos de sus tramos. Por ello, en 1999 y

después de varias revisiones, la Comisión Centroamericana de Transporte (COMITRAN) aprobó el proyecto denominado Corredor Logístico Centroamericano que busca modernizar los puestos fronterizos, aduanas y la interconexión electrónica de la región del Corredor Pacífico Centroamericano. Esta propuesta fue presentada en la Reunión del Grupo Consultivo de Madrid. De manera reciente, se elaboró un Estudio Centroamericano de Transporte que contiene el plan maestro de desarrollo del transporte en esos países para el periodo 2001-2010. De igual forma, México desarrolló una estrategia para la modernización de los corredores mexicanos por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

El sexto de los objetivos dados a conocer por Fox es el de la *Iniciativa de Interconexión Energética* que pretende unificar e interconectar los mercados eléctricos con miras a promover un aumento de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad. Esta iniciativa también tiene contemplado la interconexión del gasoducto centroamericano.

La interconexión eléctrica del área mesoamericana se realizará mediante la ejecución de tres subproyectos cuyos estudios preliminares anteceden al PPP. El primero de ellos es el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC); el segundo, es el de Interconexión Guatemala-México; y el tercero, el de Interconexión Belice-Guatemala. En el caso del SIEPAC, ya cuenta con financiamiento de organismos multilaterales y algunos países donantes.¹³⁷

Sobre el tema, el presidente de El Salvador, Francisco Flores Pérez, subrayó que la meta es llegar a establecer un “mercado eléctrico unificado”, mientras el coordinador del PPP (versión México), Florencio Salazar Adame, apuntó que el sistema eléctrico centroamericano “ya no es suficiente, por lo que se requiere construir una línea paralela de mayor volumen de generación de energía (...) de lo que se trata es de asegurar que toda esta región mesoamericana tenga el abasto de electricidad suficiente que le permita asegurar su crecimiento industrial y, desde luego, los servicios que requiere la población”¹³⁸.

Del proyecto para el gasoducto centroamericano, el funcionario mexicano comentó que su desarrollo tendrá que esperar un tiempo, ya que “por una serie de complejidades técnicas, habrá de terminar primero las propuestas que sean ampliamente aceptadas en la región”.¹³⁹

Por último, en el PPP se encuentra contemplada la *Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones*, cuyos objetivos son desarrollar la infraestructura de interconexión informática de la región y ampliar las posibilidades de acceso de los ciudadanos de la región mesoamericana, particularmente grupos rurales y vulnerables, al conocimiento global y la integración plena a la sociedad de la información, mediante el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, la promoción al acceso universal, y el desarrollo de una política de apoyo y marco regulatorio que fomente una mayor inversión pública y privada en conectividad.

¹³⁷ El SIEPAC cuenta con recursos de US\$ 170 millones de Capital Ordinario y Euro 60 millones del Fondo Español V Centenario. *Ibid.*, pp. 49-51.

¹³⁸ La Jornada, 16/VI/2001

¹³⁹ *Idem.*

Esta iniciativa en el PPP, también ya tenía algunas actividades previas, conducentes a la interconexión de telecomunicaciones. En ese sentido, una de ellas es la propuesta de proyecto incluida en el Programa Regional de Cooperación México-Centroamérica 1998-2000 de establecer una Red Mesoamericana de Fibra Óptica, la cual no pudo ser concretada en su oportunidad y tuvo que ser replanteada; y la otra, es la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en abril de 2001, en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reconocieron que el hemisferio está entrando en una nueva economía definida por el aumento significativo de la capacidad de acceder al conocimiento y mejorar la divulgación de la información adoptando la iniciativa “Conectando las Américas” con el fin de proponer y realizar acciones para facilitar la integración del continente en una sociedad basada en el conocimiento.

Cabe señalar, que para la formulación e implementación de los proyectos, se acordó el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y coordinación de las acciones. Ese mecanismo inició con la puesta en marcha de la Comisión Ejecutiva del PPP, que trimestralmente revisa el avance de los proyectos, decide acerca de la incorporación de nuevos perfiles e informa de los avances a los presidentes de la región.

Para el 16 de junio del 2001, Vicente Fox visitó Panamá en donde concluyó una gira de trabajo por Centroamérica entusiasmado por el éxito y la aceptación del PPP entre los siete mandatarios de la región con quienes se reunió la víspera en San Salvador. Fox Quesada cumplió una visita de Estado en la que se entrevistó con legisladores y la presidenta Mireya Moscoso, con quienes retomó las negociaciones para concretar un acuerdo de libre comercio entre ambas naciones, y suscribió con Moscoso el compromiso de avanzar hacia la concreción del tratado comercial, que “reafirma la voluntad de mexicanos y panameños por impulsar vínculos de comercio e inversión”, además de que permitirá avanzar en la integración regional, reafirmaría los objetivos del PPP y fortalecería los acuerdos ya suscritos con Costa Rica y El Salvador.¹⁴⁰

Se destacó que Panamá hasta ese momento es el tercer socio comercial de México en Centroamérica, con un intercambio mercantil que el año 2000 se ubicó en los 402 millones de dólares, con un saldo superavitario para México de más de 163 millones.

En una conferencia de prensa que ofreció en el Canal de Panamá, Fox precisaría que tanto el PPP como el tratado comercial que se busca concretar con Panamá “son pasos firmes hacia el acuerdo continental (el llamado ALCA) que se dará en el 2005”.¹⁴¹

¹⁴⁰ La Jornada, 17/junio/2001.

¹⁴¹ Sin embargo, el secretario de Relaciones Exteriores de Panamá en visita a México en mayo del 2001, afirmó que la firma de un tratado de libre comercio (TLC) está condicionada a que el gobierno mexicano elimine a Panamá de su lista de países considerados como “paraísos fiscales y donde se lava dinero.

Entrevistado en una visita oficial de tres días a México, dijo que Panamá buscará el apoyo de México para que Panamá sea incluido en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo multilateral de cooperación en la lucha contra el narcotráfico y delitos colaterales como el lavado de dinero.

El canciller dijo que su país ha sido claro en que debe concluir el trato discriminatorio que se da al sistema financiero panameño, al cual se le incluye en una lista (elaborada por autoridades mexicanas), de supuestos

Por otra parte, durante el mismo mes de junio del 2001, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) informaba que buscaría recursos financieros y técnicos que permitan impulsar el Plan Puebla-Panamá (PPP) que los presidentes de los países centroamericanos y México acordaron a mediados de ese mismo mes.¹⁴²

El documento del organismo financiero regional asienta que se integraría una comisión de alto nivel “para la promoción y búsqueda de financiamiento para el proyecto regional”.¹⁴³

Según el informe, la comisión estaría encabezada por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, que presentaría en un plazo máximo de tres meses un plan viable de financiamiento, según lo acordado por los presidentes en la *cumbre* en San Salvador.

Esto nos deja ver que, mientras los estados más desarrollados se apoyan en los servicios internacionales para facilitar la conducción de su diplomacia y de su comercio internacional, los menos desarrollados esperan de las agencias internacionales la movilización de asistencia sin la cual no podrían sobrevivir. Las organizaciones son elementos suplementarios del sistema mundial, destinadas a hacer por los estados algunas de las cosas que éstos no pueden realizar por si mismos. Así pues, la incapacidad de los estados nacionales para responder a un medio global problemático resultará en la delegación de tareas y recursos a los foros y las agencias internacionales y supranacionales. Esto, probablemente impondrá ulteriores limitaciones a la libertad de acción de los estados. Cuanto mayor es la necesidad de coordinación política, más difícil será para los gobiernos seguir solos, y mayor será la tendencia de las instituciones internacionales a establecer limitaciones adicionales a las opciones prácticas disponibles a la “soberanía” de los estados. Al respecto señala Octavio Ianni: “La soberanía del estado-nación periférico o del sur es en general muy limitada, cuando no simplemente nula. Si probablemente algunos de estos estados nacionales alcanzaron la soberanía en momentos pasados, es mucho más probable que disfruten de poco o nada de soberanía en la época de la globalización del mundo. La dinámica de las relaciones, procesos y estructuras que constituyen la globalización reducen o anulan los espacios de soberanía incluso para naciones desarrolladas, dominantes, centrales, del norte o del primer mundo.”¹⁴⁴

El 14 de junio de 2001, más de 180 empresarios de ocho países de la región mesoamericana conocieron las oportunidades de negocios e inversión que generará el PPP, durante un encuentro con el sector privado realizado en la sede del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en Tegucigalpa, Honduras. El BCIE no sólo participará en los procesos de preinversión sino que facilitará el financiamiento mediante esquemas de fideicomiso de inversión, concesión de obra pública, arrendamientos y otros mecanismos

paraísos fiscales, cuando el sistema económico de Panamá esta lejos de ser eso.

Tomando en cuenta el acercamiento entre los gobiernos de ambos países -al más alto nivel-, y de las reformas legales para controlar la entrada de capitales a Panamá, “este escollo puede ser resuelto en el camino a la firma del tratado de libre comercio”, comentó.

Miguel Alemán explicó que desde 1995 autoridades financieras de México incluyeron a Panamá en una lista de supuestos paraísos fiscales, lo que ocasionó un trato discriminatorio, el cual es necesario que se elimine, sobre todo cuando se está en negociaciones tendentes a firmar un tratado de libre comercio (La Jornada, 16/V/2001).

¹⁴² La Jornada, 20/junio/2001.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, p. 52.

financieros.¹⁴⁵

La reunión fue organizada por el BCIE, junto con la oficina del coordinador del Plan Puebla-Panamá, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (Bancomext) y el BID.

Para finales de julio del 2001, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, son algunos de los organismos internacionales interesados en apoyar los proyectos Plan Puebla-Panamá (PPP), así lo informó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).¹⁴⁶

Asimismo, para estas fechas, también se contaba ya con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, la Organización de Estados Americanos, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Sistema de Integración de Centroamérica.

Otros organismos extra continentales como el banco y la agencia para la Cooperación Internacional de Japón, la Comisión Europea y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, también estarían interesados en participar apoyando algunos de los proyectos.

“Los representantes de las organizaciones de la comunidad internacional aplaudieron el propósito del Plan Puebla-Panamá de alentar el progreso social y económico de una región que presenta indicadores de desarrollo inferiores al resto de América Latina”, apunto el BID.¹⁴⁷

El BID, que como se mencionó en junio se le asignó la tarea de coordinar el PPP, organizó cuatro días de consultas con representantes de organismos multilaterales financieros y técnicos y agencias bilaterales de cooperación para analizar las iniciativas impulsadas bajo el Plan Puebla-Panamá y las posibilidades de financiamiento.

En este sentido, el apoyo que ha recibido el plan de parte de las instituciones financieras mundiales y regionales se manifestó de manera plena cuando el 15 de diciembre de 2001, el gobierno de El Salvador anunció que, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) financiará con 135 millones de dólares a El Salvador para el primer proyecto vial del Plan Puebla-Panamá (PPP) en esta nación centroamericana.¹⁴⁸

¹⁴⁵ La Jornada, 20/junio/2001.

¹⁴⁶ La Jornada 24/julio/2001.

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ El Ministerio de Obras Públicas informó que el convenio suscrito entre El Salvador y el BCIE permitirá la construcción de tramos carreteros e infraestructura vial del Corredor Pacífico del PPP, que se iniciará con tres proyectos para el acceso al Golfo de Fonseca.

El Golfo de Fonseca, ubicado en la costa del océano Pacífico, es compartido con Honduras y Nicaragua, en el que la parte salvadoreña proyecta construir un complejo que incluye un puerto de carga y terminal para embarcaciones de pasajeros.

En los primeros tres proyectos se gastarán 47 millones de dólares en una red de infraestructura para el desarrollo del Puerto de Cutuco, como la construcción de tres tramos de carretera, un complejo de puentes distribuidores y reconstrucción de 57 kilómetros.

De acuerdo con los términos pactados con el BCIE, el préstamo será otorgado al gobierno a un plazo de 12 a 14 años, con tres de gracia a una tasa de interés variable que inicialmente será de 7.6 por ciento señaló la fuente.

Los 18 proyectos que se financiarán con el préstamo se llevarán a cabo “llave en mano”, que permite al gobierno licitar la obra y el ganador se encarga desde los estudios de factibilidad, el diseño, hasta la

Por lo que corresponde al caso mexicano, para finales de enero de 2002, se anunció que en un plazo de 45 días se lanzaría la convocatoria de licitación para el inicio de los trabajos de modernización de la infraestructura carretera en el sureste del país, prevista dentro del Plan Puebla-Panamá (PPP), y que es la primera etapa para conectar a México con los países de Centroamérica.¹⁴⁹

Así lo anunció el coordinador general del Plan Puebla-Panamá, Florencio Salazar, quien precisó que la Federación invertiría 5 mil 350 millones de pesos en dichas obras, presupuesto que fue aprobado por el Congreso de la Unión.¹⁵⁰

Mencionó que uno de los principales ejes viales -que tendría un avance de hasta 85 por ciento en ese año- será la carretera Matamoros-Yucatán, conocida como corredor estratégico, y los programas de obras del Ejecutivo Federal estiman que para el año 2003 deberá estar totalmente comunicado todo el litoral del Golfo de México.

Dijo que de los 5 mil 350 millones de pesos que el Congreso asignó al PPP para la modernización de la infraestructura carretera, son recursos fiscales que únicamente servirán para la primera fase del proyecto, el cual en su totalidad absorberá una inversión de 30 mil millones durante los próximos cinco años.

Aclaró que dicha partida presupuestal sólo incluye recursos públicos de la Federación para las obras de desarrollo regional en los estados de Veracruz, Puebla, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Tabasco.

Asimismo, descartó que México vaya a utilizar recursos internacionales vía financiamiento crediticio, pese a que existe una oferta de un grupo de instituciones encabezadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 4 mil millones de dólares que se canalizarían a los países centroamericanos que requieren del crédito.¹⁵¹

Indicó que el PPP prevé modernizar las líneas ferroviarias para transporte de carga pero sólo compete a la Federación el corredor del Istmo de Tehuantepec, los trabajos se iniciarían en un máximo de 45 días. De igual forma se construiría un nuevo aeropuerto en Tuxtla Gutiérrez y se modernizarán puertos como Madero, Chiapas; Dos Bocas, Tabasco; Salina Cruz, Oaxaca; y Coatzacoalcos, Veracruz

En este mismo sentido, en junio de 2001 en el afán por incrementar su capacidad y convertirlos en detonadores económicos del sureste mexicano, como lo prevé el Plan Puebla-

construcción, con ahorros sustanciales. La Jornada, 16/diciembre/2001.

¹⁴⁹ La Jornada, 30/enero/2002

¹⁵⁰ Sin embargo, para marzo de 2002, Florencio Salazar precisaba que el gobierno de México asignó en el presupuesto para ese año 8 mil millones de pesos. para realizar obras de infraestructura (La Jornada, 10/marzo/2002 y La Jornada, 16/marzo/2002).

¹⁵¹ Florencio Salazar, señaló que el fondo que organizó el BID provienen no solamente de este organismo sino también cuenta con el respaldo de más de 50 agencias y bancos como el Banco Mundial, el Banco de Japón, el Banco de la Unión Europea y los gobiernos de Estados Unidos, Inglaterra y Dinamarca (La Jornada, 10/marzo/2002 y La Jornada, 16/marzo/2002).

Panamá, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) destinará en los próximos dos años alrededor de 310 millones de pesos a los puertos de Tuxpan, Coatzacoalcos y Veracruz.¹⁵²

En una visita oficial que realizó el presidente de Guatemala a México, Alfonso Portillo, en febrero de 2002, se explicó de los avances del Programa Puebla-Panamá (PPP), en el que una veintena de proyectos carreteros y la interconexión eléctrica estarían prácticamente a punto de arrancar, una vez que ya están autorizados los fondos de diferentes bancos internacionales coordinados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de 3 mil 500 millones de dólares.¹⁵³

Florencio Salazar, encargado del PPP, nuevamente recalcó que ninguno de los planes se ejecutará si las comunidades no lo quieren. Además, dijo que el programa a su cargo está comprometido con el desarrollo sustentable, y que no se llevará a cabo ninguna obra carretera carente del soporte y la validación de la Secretaría del Medio Ambiente.

Durante esa misma visita oficial del presidente guatemalteco, Alfonso Portillo, viajó con el mandatario mexicano, Vicente Fox, a Chiapas, donde inauguraron el puente fronterizo Ciudad Hidalgo-Tucún Umán, obra que representa, según dijeron Fox y Portillo, un paso adicional en el fortalecimiento de la comunicación entre ambos países.

Por otra parte, el gobierno de Guatemala ofreció a empresarios mexicanos “reglas claras” para que incrementen sus inversiones en el país centroamericano, y los invitó formalmente a participar en el proceso de apertura al capital privado en las autopistas y aeropuertos de esa nación.

El presidente guatemalteco, Alfonso Portillo, dijo durante una reunión con integrantes del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce) que su país ofrece estabilidad macroeconómica y certeza jurídica para las inversiones extranjeras y la decisión del gobierno de continuar con la política de apertura económica y comercial.

¹⁵² Así lo dio a conocer el director general de las Administraciones Portuarias Integrales (Apis), Leonardo Lazo Margáin, quien mencionó que dentro de los proyectos inmediatos se encuentra la ampliación del puerto de Veracruz y la terminación de la autopista Tuxpan-México.

Las principales terminales marítimas que fueron integradas al programa económico Plan Puebla-Panamá y que pretende revertir el rezago existente en los estados del sureste se localizan, principalmente, en el Golfo de México, y son Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos y Dos Bocas, ésta última en Tabasco.

En el Pacífico fueron consideradas las terminales de Puerto Madero en Chiapas, y Salina Cruz en Oaxaca, y todas deberán ampliar su infraestructura para lograr movilizar el mayor número de carga y pasajeros dijo Lazo Margáin.

El director de las Apis en el país apuntó que para tal efecto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes canalizará en los próximos dos años 890 millones de pesos, de los cuales más de 300 millones serán para ampliar la infraestructura de los puertos veracruzanos.

Refirió que en Puerto Madero, que es el punto más importante en materia portuaria del Plan Puebla-Panamá, se aplicará un presupuesto de 330 millones de pesos, mientras que en Dos Bocas, Tabasco, la cifra será de 150 millones de pesos.

Lazo Margáin comentó que la intención primordial para el puerto jarocho será alcanzar un manejo record en la carga, que oscilaría en 15 millones de toneladas por año, además de la movilización de pasajeros vía cruceros turísticos.

En lo que respecta a Coatzacoalcos y Tuxpan, indicó que la SCT autorizó una partida de 130 y 40 millones de pesos, respectivamente, para trabajos de dragado y ampliación de ambas terminales. La Jornada, 16/junio/2001.

¹⁵³ La Jornada, 23/febrero/2002

Respecto al tratado de libre comercio que mantienen desde hace un año México y Guatemala señaló el mandatario centroamericano que, constituye un mecanismo que permitirá una mayor integración entre ambas economías en beneficio de los dos países.

En ese mismo sentido, el ministro de Economía de Guatemala, Arturo Montenegro comentó a los empresarios mexicanos integrantes del Comce que su país tiene la determinación de aumentar la apertura al capital extranjero: “Va a haber oportunidades grandes de invertir en Guatemala y en este proceso esperamos contar con los empresarios mexicanos”.¹⁵⁴

Montenegro expuso que a un año de vigencia del tratado de libre comercio entre México y Guatemala ha demostrado ser exitoso. Mientras que en 2001 la recesión económica provocó una caída de las exportaciones totales de México, las ventas de productos mexicanos a ese país centroamericano crecieron 4 por ciento, mientras que las importaciones mexicanas desde Guatemala aumentaron 4.5 por ciento.

“Para ambos países, el tratado de libre comercio funcionó, pero debemos caminar más y Guatemala tiene la decisión de pasar a ser parte de la cadena económica de México”, indicó.¹⁵⁵

Para marzo de 2002, los países de Centroamérica y los estados del sur de México anunciaron que llevarían una posición conjunta a la 43 reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Fortaleza, Brasil donde abogarían por un mayor financiamiento para el desarrollo.¹⁵⁶

“Los ocho países de Mesoamérica van juntos, allí se va a presentar una posición conjunta; el Plan Puebla-Panamá (PPP). Tenemos los proyectos de infraestructura, interconexión eléctrica, carreteras, telecomunicaciones, todo lo que incluye el PPP”, declaró el representante empresarial hondureño, Enrique Mejía.¹⁵⁷

Según Mejía, Centroamérica iría a esa reunión con grandes expectativas pues “ya hay 4 mil millones de dólares aprobados para todos estos proyectos y puede ser que ya se concrete algo”, es decir, que se autoricen.¹⁵⁸

El PPP que prevé el Sistema Eléctrico para América Central (Siepac), ya está avanzando y cuenta con un fondo de 320 millones de dólares, aportados por el BID, España y los países integrantes del plan.

El proyecto que prevé también la carretera de 8 mil kilómetros desde Puebla, en México, hasta Panamá, que incluirá la construcción o acondicionamiento de carriles y accesos complementarios, tendrá un costo global de 3 millones 600 mil dólares.

Sin embargo, para conseguir esos recursos, los gobiernos deberán modernizar los pasos

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ La Jornada, 9/marzo/2002.

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ *Idem.*

fronterizos, mejorar las normas que faciliten los tratados comerciales, promover facilidades para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, así como elevar la competitividad regional.¹⁵⁹

Por otra parte, en ese mismo mes de marzo la Comisión Europea aseguró que no ha recibido ninguna petición oficial de las autoridades mexicanas ni de los otros siete países involucrados en el PPP para financiar este proyecto con fondos comunitarios.¹⁶⁰

El comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten, recordó que “las autoridades mexicanas han presentado el Plan Puebla-Panamá a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros de la UE con motivo de la reunión del Consejo y del Comité Conjunto UE-México”.¹⁶¹

“Sin embargo, no se ha presentado ninguna petición oficial de financiación ni por parte de México ni de los otros países de América Central”, precisó Patten.¹⁶²

Bruselas es consciente de “la importancia estratégica” del Plan Puebla-Panamá para lograr “la integración regional, que considera esencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza en la región”.¹⁶³ Patten asegura que “en el caso en que la Comisión recibiera una petición oficial de financiación acompañada de un documento detallado de proyectos a considerar, procedería al análisis concreto de la demanda y estudiaría las posibilidades (para su financiación) en el marco de la estrategia comunitaria para la región”.¹⁶⁴

El comisario también precisó que “cuando la Comisión realice el análisis detallado del Plan Puebla-Panamá, tendrá en cuenta la situación de los derechos humanos, especialmente de los económicos y sociales”.¹⁶⁵

En el mismo mes de marzo de 2002, informó el gobierno hondureño que Centroamérica y México analizarían en junio próximo (en el marco de la Quinta Cumbre del Mecanismo de Tuxtla) con las instituciones financieras la posibilidad de apoyar proyectos enmarcados en el Plan Puebla-Panamá.¹⁶⁶

La decisión de llevar a cabo esa reunión fue adoptada durante el diálogo que el presidente Ricardo Maduro y los demás gobernantes centroamericanos desarrollaron el 19 de marzo en Monterrey (el Consenso de Monterrey), con el presidente Vicente Fox.

“La conclusión a que se llegó es que tendremos una reunión... donde el gobierno de

¹⁵⁹ En Fortaleza, Brasil, en la 43 reunión anual del Banco Internacional de Desarrollo (BID), Florencio Salazar, coordinador general del PPP del gobierno de México, dijo que el Fondo que organizó el BID están a disposición de los gobiernos participantes. Así lo reafirmó en San José, Costa Rica, en el marco de una conferencia sobre el proyecto Plan Puebla-Panamá. “Ya hay recursos financieros disponibles por alrededor de cuatro mil millones de dólares que ha logrado conseguir el Banco Interamericano de Desarrollo a través de Instituciones bancarias internacionales”. La Jornada, 9/marzo/2002 y La Jornada, 15/marzo/2002.

¹⁶⁰ La Jornada, 10/marzo/2002.

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ Uno más Uno, 22/marzo/2002.

México, y los gobiernos centroamericanos, Belice y Panamá promoverán la asistencia de instituciones financieras internacionales”, explicó Maduro.¹⁶⁷

Se convocará a los potenciales proveedores de financiamiento con la intención de que “puedan participar en los proyectos -directamente en la vías y las interconexiones- y también en lo complementario que se genera en estas inversiones”, aseveró Maduro.¹⁶⁸

4. La V Cumbre del Mecanismo de Tuxtla

Con un llamado a la unidad de los gobiernos del istmo centroamericano para hacer frente a los retos que tienen en común (desarrollo y combate a la pobreza sobre todo), el presidente Vicente Fox Quesada inauguró el 27 de junio de 2002, en Mérida Yucatán, los trabajos de la Quinta Cumbre de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que tuvo como particularidad la presentación del Plan Puebla-Panamá (PPP) a inversionistas internacionales.¹⁶⁹

“Se trata de la presentación de un esquema de trabajo que facilita la convergencia de los esfuerzos gubernamentales institucionales con los empresarios e inversionistas, con las instituciones financieras y organismos de integración, así como miembros distinguidos de la esfera productiva de nuestro país”, subrayó el mandatario mexicano.¹⁷⁰

Se señaló que lo que distingue al plan es que propone un modelo de participación creciente de los sectores “generadores de la riqueza, en una dinámica que debe multiplicarse para encontrar asociaciones estratégicas entre los empresarios; ampliar oportunidades de negocios e inversión; y complementar el esfuerzo productivo de nuestros países mediante una mayor cooperación”.¹⁷¹

Por su parte, el presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, destacó que a esta iniciativa “llega una Centroamérica fortalecida y renovada por el nuevo impulso y dinamismo alcanzados por el proceso de integración regional”. Consideró que hoy las naciones del área “tienen un vínculo democrático común que hace fuerte, firme y perdurable” su asociación.¹⁷²

Hizo énfasis en la cláusula democrática que los nueve países establecieron hace un año en San Salvador, en la firma de acuerdo del PPP, “cuyo objetivo es proteger a la región ante cualquier alteración o ruptura del orden institucional”.¹⁷³

La cumbre de Mérida que duró dos días, reunió a los presidentes de El Salvador, Francisco Flores; Honduras, Ricardo Maduro; Costa Rica, Abel Pacheco; Guatemala, Alfonso Portillo; Nicaragua, Enrique Bolaños, y al primer ministro de Belice, Said Mussa. Por Panamá asistió Arturo Vallarino, con la representación de la presidenta Mireya Moscoso.

El financiamiento no es el factor limitante para la puesta en marcha y la ejecución de los

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ La Jornada, 28/junio/2002

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ *Idem.*

objetivos del PPP, aseguró por su parte el titular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias. Destacó que los recursos se irán poniendo a disposición en la medida en que se defina la calidad y el buen diseño de los proyectos.

“La oferta de crédito del BID y de otros organismos financieros no es la limitante, sino la capacidad de endeudamiento de los países, por eso la posibilidad de promover otras formas de apoyo incluyendo donaciones, créditos concesionales y formas de cooperación de carácter bilateral”, destacó.¹⁷⁴

Iglesias advirtió que la aprobación de los financiamientos del BID depende en gran parte del interés de los propios países participantes de tomar préstamos para fines específicos del PPP. “Aclaro que la integración regional es hoy una prioridad para todos los países del istmo centroamericano, pero también son prioridad otras inversiones y por tanto es en ese balance en el que habrá que probar las opciones. Estos compromisos requieren recursos fiscales y es lógico que los gobiernos tengan que distribuir su capacidad de endeudamiento entre fines múltiples”, aseveró.¹⁷⁵

Asimismo, Iglesias señaló que las naciones centroamericanas no pueden aislarse en un mundo cada vez más interconectado, de cuyas fuerzas dinámicas no pueden escapar ninguna nación del mundo, más grande o más pequeña. Por ello, recomendó a los mandatarios de la región manejar bien internamente las economías con políticas macroeconómicas, serias y responsables, pero al mismo tiempo blindarlas frente a las turbulencias que llegan del mercado internacional. Dijo que si la integración siempre fue un objetivo en el pasado, hoy es un imperativo y un destino, por lo que se debe fortalecer la integración y la cooperación regional para ser mejores hacia adentro y mejores hacia afuera. Incluso, les señaló que un ejemplo a seguir es el europeo, que en los últimos años, por medio del fortalecimiento, no sólo ha impedido el contagio de los problemas del mercado internacional, sino que incluso ha creado nuevas oportunidades de desarrollo para sus naciones.

Iglesias reconoció que si bien la globalización puede traer a muchas naciones del mundo “efectos nocivos”, también puede traer grandes oportunidades. En este sentido, Iglesias subrayó que el PPP representa una herramienta ideal para acometer la tarea colectiva de preparar a la región para enfrentar los desafíos de la globalización y, al mismo tiempo, propiciar un foro de cooperación para la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas sociales que son compartidos por todas las naciones del istmo.

Se congratuló por la visión expuesta por los presidentes Vicente Fox y Enrique Bolaños, para hacer de Centroamérica “una región abierta al mundo”. Confió en que esta decisión no pasará desapercibida en las agendas de las políticas comerciales de Estados Unidos y de la Unión Europea con el objetivo de que fluyan los recursos que hacen falta.

Al referirse al Plan Puebla-Panamá, dijo que ya hay hechos concretos y puso como ejemplo el nuevo esquema financiero para el Sistema de Interconexión Eléctrica para los países de América Central, que consiste en construir una línea de transmisión de mil 830

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Idem.*

kilómetros que vinculará los sistemas nacionales de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice y México.

Confirmó la intención de los mandatarios del área de definir el marco legal, institucional, regulatorio y ordenativo para la Red Internacional de Carreteras Mesoamericana.

Esa red es acompañada de una propuesta de corredores viales prioritarios de casi nueve mil kilómetros de longitud que tendrá un costo de tres mil 500 millones de dólares.

Iglesias explicó que en la primera etapa de este proyecto se invertirán mil millones de dólares, que podrían ser financiados por el sector privado.

Exhortó a los mandatarios de la región a que, al iniciarse el segundo año del Plan Puebla-Panamá, se avance a paso acelerado en las iniciativas del desarrollo humano; apelar a la vocación de participación de la sociedad civil para movilizar a sus fuerzas creativas, y convocar a la cooperación internacional ampliada para movilizar donaciones y asistencia técnica.

Convertir al Plan Puebla-Panamá (PPP) en soporte de las negociaciones del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), establecer un programa integral para atender el problema de los flujos migratorios y avanzar hacia la elaboración de una “agenda de seguridad multidimensional” para hacer frente a la pobreza extrema, al terrorismo, a la delincuencia organizada, a la narcoactividad y a los desastres naturales son algunos de los compromisos contraídos por los mandatarios de México y Centroamérica.¹⁷⁶

En el arranque de lo que será el PPP, los mandatarios acordaron integrar a las comunidades indígenas en los proyectos de desarrollo social, lo que significó el reconocimiento de que a un año de haberse firmado el acuerdo, las etnias no habían sido consideradas plenamente como parte del plan.

Sin embargo el tema indígena no mereció ser incluido en la declaración final de los mandatarios; sólo fue mencionado en el discurso de clausura del presidente Vicente Fox de los trabajos de la Cumbre.

“Hemos acordado acelerar el paso para integrar una agenda para el desarrollo humano y la sustentabilidad ambiental en la región mesoamericana, cuya discusión será objeto de un foro similar que se organizará este mismo año. Parte destacada de ello será intensificar las acciones de consulta y participación de la sociedad civil, con énfasis y prioridad especial en los grupos y comunidades indígenas de la región, que ahora en adelante forma parte concreta del plan”, indicó Fox.¹⁷⁷

La reunión en la que el PPP fue presentado a cerca de mil empresarios, directivos de 780 empresas de 24 países, principalmente estadounidenses y europeas, contó con la participación de los presidentes de Centroamérica. Los mandatarios sostuvieron reuniones -todas privadas-

¹⁷⁶ La Jornada, 29/junio/2002.

¹⁷⁷ *Idem.*

con los inversionistas, a quienes se les dieron a conocer las principales áreas de la región susceptibles de recibir capitales externos: electricidad, gas, turismo, infraestructura, carretera y puertos marítimos y aéreos. A los empresarios europeos les interesó especialmente la iniciativa para el desarrollo de las telecomunicaciones en el istmo centroamericano. Además, manifestaron que se mantendrán “muy pendientes” del desarrollo del plan para la llamada “interconexión energética” de los países del área, debido a que este sector aún queda por resolverse diversos cuestionamientos del orden legislativo.

Asimismo, en el texto denominado Declaración de Mérida, los mandatarios se comprometieron a continuar con los esfuerzos encaminados a facilitar el tránsito de mercancías en los corredores viales del PPP, mediante la modernización de los puestos fronterizos y de las aduanas; a eliminar las barreras arancelarias, y a promover una mayor participación de las empresas pequeñas y medianas en el comercio y el turismo regionales.

La declaración insta a los empresarios a que coadyuven en la concreción de la integración mesoamericana mediante una mayor inversión y aprovechamiento de las oportunidades de negocios que el mismo Plan Puebla-Panamá promueve, así como una mayor participación en los mecanismos de diálogo entre los sectores público y privado a nivel mesoamericano, para generar un aumento de empleo y de la competitividad en la región.

Los presidentes reconocieron la importancia de las acciones encaminadas a sentar las bases para el desarrollo del proyecto gasoducto regional México-istmo centroamericano. En este sentido, valoraron los esfuerzos que México y Guatemala han realizado para la entrada en vigor del acuerdo de complementación económica en materia de comercio y transporte de gas natural.

Destacan además que un elemento estratégico para el desarrollo económico y social de la región es la interconexión eléctrica entre México y Centroamérica, a partir de la interconexión entre México y Guatemala, la cual, destacan, ha sido un tema primordial en la agenda de ambos países.

En ese contexto, los mandatarios identificaron que la inclusión de la iniciativa mesoamericana de interconexión energética en el PPP ha permitido importantes avances.

Otro de los aspectos acordados fue el de recoger la propuesta de los ministros de Agricultura para que en el marco del PPP el desarrollo rural y el agropecuario tenga la relevancia que corresponde a las necesidades alimentarias y de ingresos de su población, tanto rural como urbana. En ese sentido, instruyeron a la comisión ejecutiva del PPP para que, en un plazo no mayor de 60 días, incorpore al plan lo relativo al desarrollo agropecuario y rural, dando especial énfasis a las áreas de seguridad e integración de los mercados y agronegocios regionales.

Fox aseguró, en su discurso de clausura, que Centroamérica cuenta ya con una estrategia clara y líneas de ejecución a seguir. Explicó que de los 4 mil 200 millones de dólares que ha ofrecido el BID para el Plan Puebla-Panamá, 26 por ciento serán aportados por la iniciativa privada y el resto con recursos fiscales de los propios gobiernos de la región.

En conferencia de prensa, el Presidente mexicano habló de que gracias a la Expo-Inversión

2002, realizada paralelamente al encuentro de los mandatarios centroamericanos, se abre expectativas para que fluya más inversión extranjera directa hacia la región.

Otro aspecto que destacó en la Cumbre, es la propuesta de la creación de un Centro Regional de Estudios para la formación de especialistas en planeación del desarrollo, considerando la demanda potencial de educación que equivale a 29.8 millones de niños y jóvenes de 4 a 24 años de edad y con ello abatir el índice de analfabetismo en el sureste mexicano al nivel del 5% en el año 2010, propuesta que fue hecha por el gobierno del estado de Puebla.¹⁷⁸

Por otra parte, cabe resaltar, que a pesar del entusiasmo que ha despertado desde hace casi dos años la idea del Plan Puebla-Panamá tanto los gobiernos centroamericanos como los empresarios de la región, está reticentes, ya sea en tomar los créditos blandos de la banca de desarrollo (para hacer obras de infraestructura) como en arriesgar su dinero en negocios para una de las zonas más empobrecidas del planeta. Así, lo señaló el director de Bancomext, José Luis Romero Hicks

Finalmente, se señaló que la coordinación del Plan Puebla-Panamá será incorporada en breve a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El vocero de la presidencia, Rodolfo Elizondo

¹⁷⁸ Con la participación del gobernador de Puebla, Melquiades Morales Flores, de los secretarios de Finanzas, de Comunicaciones y Transportes, de Turismo, de Desarrollo Rural, Rafael Moreno Valle Rosas, Marco Antonio Rojas Flores, Alberto Ochoa Pineda y Hugo Alvarez, respectivamente, así como del presidente del Colegio de Puebla, Jorge Efrén Domínguez, se destacó que el proyecto de referencia se propone contribuir al desarrollo social y humano de la región mediante el fortalecimiento de los sistemas educativos.

Asimismo, contempla la formación y actualización de funcionarios, expertos e investigadores en Planeación Educativa para la región Puebla-Panamá para ofrecer una educación de alta calidad a la población en los próximos años.

Se dijo que México, al igual que otros países de América Central, cuenta con considerable experiencia de cerca de 40 años en el campo de la planeación educativa, tanto en el ámbito federal como en los estados de la República. Ejemplo de ello es la formulación del “Plan de Once Años”.

La educación nacional exige, ante el proceso de descentralización, la consolidación de las tareas de planeación, por lo que es urgente contar con programas de gran solidez, de alta calidad y prestigio internacional para formar a los especialistas que requiere el desarrollo educativo de México, así como los países de la región, recientemente denominado Puebla-Panamá.

De conformidad con las estadísticas, las dimensiones del rezago educativo en la región Puebla-Panamá en su conjunto son: demanda potencial de 29.8 millones de 4 y 24 años de edad; población matriculada 15.6 millones. Rezago: 14.2 millones (el 48% de la demanda).

En América Central, la población demandante de servicios educativos de ese mismo nivel es de 16.5 millones; los niños y jóvenes matriculados son 7.5 millones y el analfabetismo es de 25.5%, pero en Guatemala alcanza el 40%.

Respecto a nuestro país (ya señalado en el *Documento base* del Plan Puebla-Panamá, capítulo México), en la región sur-sureste la población en edad escolar (de 4 a 24 años) representa 13.3 millones de niños y jóvenes; los matriculados son 8.1 millones de y el analfabetismo representa 15% de la población de mayor de 15 años.

Para enfrentar los retos educativos en los próximos 10 años, el gobierno de Puebla propone:

- Abatir el índice de analfabetismo en el sureste mexicano a 5 por ciento en el 2010.
- Garantizar educación preescolar a todos los niños de cuatro a cinco años-.
- En educación básica, lograr la universalidad de la atención de la demanda en las entidades federativas de México que integran el Plan Puebla-Panamá.
- Respecto a la educación superior, ampliar la cobertura y diversificar las opciones de formación profesional en áreas prioritarias para el desarrollo socioeconómico, asegurando una cobertura de ciento por ciento para los egresados de bachillerato.
- Establecer el número suficiente de centros y opciones educativos para la vida y el trabajo, dirigido a la población mayor de 15 años que no concluyó su enseñanza básica.

Torres, confirmó que existe ese proyecto, aunque descartó por el momento la renuncia del actual coordinador, Florencio Salazar Adame.

La idea es dar la “fuerza institucional” que requiere una iniciativa como el PPP, sobre todo ahora que las relaciones entre los gobiernos de los nueve países involucrados deberán ser más directas y continuas, a partir de la definición de los primeros proyectos de “desarrollo regional” que fueron presentados en el contexto de la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y la Expo-Inversión del PPP.

La integración de la coordinación a la cancillería surgió en la ciudad de México. Ya en Mérida, la noticia fue dada como un hecho, aunque la incorporación será “gradual”.

En este sentido, si como se anunció, el PPP será coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, será la primera ocasión, tal vez, en la historia de México, que esa dependencia se ocupe no sólo de la parte externa del plan, sino también de la otra, cuya problemática es, como dijimos, de política interna.¹⁷⁹

Por lo que se pudo apreciar con la descripción de lo acontecido en la V Cumbre México-Centroamérica, las actividades de los países en conjunto cada vez están más dominadas por la solución de los problemas económicos y, en este sentido, organizaciones internacionales como el BID fueron partícipes. Pero, como bien señala Merle Marcel, “este tejido de relaciones, cada vez más apretado, no debe incitar a la conclusión de que todos los problemas económicos están en vías de solución por medio de la concertación”.¹⁸⁰

Sin embargo, lo destacable a señalar, es que los Estados no participan en experiencias de integración o no se pliegan a disciplinas comunes más que cuando juzgan que estas soluciones son más adecuadas con su beneficio que la defensa aislada de sus intereses. En este sentido, los esfuerzos de cooperación económica, por medio del Mecanismo de Tuxtla han venido a servir las más de las veces para consolidar el entendimiento de que el desarrollo de los países de la región no está en el ámbito pura y estrictamente individual sino en el de conjunto.

El carácter mundial de la expansión del capitalismo ha llevado a que las fronteras políticas y económicas sean superadas; el triunfo generalizado del libre comercio ha venido a configurar “progresivamente” un mercado mundial en el que todos los elementos son ya interdependientes. Sin embargo, el equilibrio armónico no reina. Los organismos internacionales como el BID -en voz de su director Enrique Iglesias-, no desconocen la existencia ni el carácter dramático del subdesarrollo. Pero estiman que se trata de un simple

¹⁷⁹ Sin embargo, para mediados de diciembre, debido a la reducción de 21 por ciento en términos reales al presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para 2003, esta dependencia carecerá de capacidad para asumir la Coordinación del Plan Puebla-Panamá (PPP), señaló el oficial mayor, Jorge Lomónaco. Cuando la Presidencia de la República anunció que la Coordinación del PPP sería transferida a la SRE, se le asignó una partida de 50 a 60 millones de pesos, pero el funcionario de la cancillería indicó que después de hacer un análisis presupuestal “no nos podemos hacer cargo del mecanismo”. Recordó que la transferencia del PPP, que se encontraba en la estructura de la Presidencia de la República, ha tomado más tiempo de lo esperado y aún está terminando de instalarse en la cancillería, pero los recursos aún no llegan a la dependencia. De cualquier manera, para el año 2003 la SRE ya se había hecho cargo del PPP. (La Jornada, 20/diciembre/2002).

¹⁸⁰ Merle Marcel, Sociología de las Relaciones Internacionales. Madrid. Alianza Editorial. 1982, p. 216.

retraso en el camino del crecimiento: a medida que los países subdesarrollados se integran en el mercado mundial, se beneficiarían a su vez de los frutos de la prosperidad general.

Cierto que el capitalismo en su acción contribuye a unificar el sistema internacional, pero también a provocar múltiples tensiones en el seno de este sistema. El PPP, iniciativa del gobierno de Vicente Fox, como proyecto de integración del Sur-Sureste de México y Centroamérica que combatirá el rezago que ha tenido ésta región por siglos, no está exento de múltiples tensiones. El PPP presenta también otra cara, lejos de la que presenta solamente el gobierno, por lo que el lanzamiento de un plan como éste no ha sido del todo bien recibido en la región, pues, algunos sectores de la sociedad civil han demostrado su rechazo al mismo.

5. La otra cara del Plan Puebla-Panamá

Si bien, como señala Marcel Merle, “La economía forma parte de la sustancia de las relaciones internacionales”¹⁸¹ y en este sentido, el crecimiento económico se ha convertido en un imperativo absoluto para las sociedades contemporáneas en la que ningún gobierno puede descartarlo para medir su éxito, “las masas”, actualmente, toleran con menos facilidad las diferencias de fortuna y exigen participar en el reparto de los frutos del crecimiento.

En efecto, la realidad internacional contemporánea ha tenido una transformación tal que la aleja por mucho de lo que fueron las relaciones internacionales durante la Guerra Fría. Al respecto, Manfred Wilhemi señala una serie de hipótesis en la cual, “...a diferencia del pasado, las relaciones internacionales: 1) son protagonizadas por un creciente número de centros de poder; 2) cuya actuación externa no sólo representa los intereses del estado, sino también los de la sociedad civil organizada; 3) se desenvuelven en torno de una agenda más compleja y menos jerarquizada a la cual se incorporan nuevos temas; 4) que son manejados por nuevos y múltiples agentes, con frecuencia distintos del estado, los cuales 5) ponen en juego recursos de poder no tradicionales de una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes.”¹⁸²

En este sentido, pocas veces un programa de gobierno había tenido la capacidad de convocatoria del PPP. Y pocas veces la crítica había sido tan unánime. No en el tono y los acentos, pero sí en el fondo: el cuestionamiento del proyecto como una “nueva colonización” cuya prioridad son los capitales transnacionales y no los pueblos mesoamericanos.

Desde antes de su presentación oficial -25 de febrero, 12 días antes-, la apuesta más ambiciosa del gobierno fue impugnada por algunos de sus aparentes beneficiarios, entre ellos los zapatistas. En un mensaje que tenía dos destinatarios -los grupos de la sociedad civil que protestaban contra las políticas establecidas por los mandatarios reunidos en la cumbre de Cancún, y aquellos que plantean que no existe otro modelo de desarrollo que el suyo-, Marcos advirtió: “los que somos del color de esta tierra mexicana queremos la autonomía indígena y la vamos a conseguir. Ya no habrá ningún plan ni proyecto de nadie que no nos tome en

¹⁸¹ Merle Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, p. 213.

¹⁸² Wilhemy Manfred, *Política Internacional: enfoques y realidades*, Buenos Aires: Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA. Grupo Editorial Latinoamericano, 1994. p. 71.

cuenta; ni Plan Puebla-Panamá ni megaproyecto transistémico, ni nada que signifique la venta o destrucción de la casa de los indígenas que, no hay que olvidarlo, es parte de la casa de todos los mexicanos”.

Y por si hubiera quedado alguna duda del porqué de su rechazo, prosiguió: “queremos la autonomía indígena, porque es la única forma para evitar que este país termine hecho añicos y malbaratado; porque es la única forma visible de salvar a México de quienes se proponen acabarlo como nación, y pretenden convertirlo en un páramo de nostalgias de lo que fue y pudo haber sido”.

El Plan Puebla-Panamá, ser la respuesta oficial a la pobreza del Sur-Sureste mexicano no la ha vuelto el programa más popular. Desde que se conoció el proyecto ha habido una respuesta de la gente a diferencia de otros tratados, como el que se firmó con la Unión Europea o el mismo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Como bien señala Wilhelmy Manfred, la agenda internacional de un Estado se ha vuelto más amplia, más compleja y menos jerarquizada donde ningún tema –no necesariamente– domina abrumadoramente sobre los otros esto es, junto al problema de la seguridad nacional emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, etc. Pero son temas que no sólo representa ya los intereses del Estado sino también los de la sociedad civil, pues implica la prosecución del bienestar y de una mayor calidad de vida, la cual, estando organizada, puede poner en juego recursos de poder no tradicionales que le permita ser protagonista y hacer de la agenda del Estado todavía más compleja y menos jerarquizada donde pueda incorporar nuevos temas. Eso, por lo que corresponde al Estado mexicano, deberá tomarlo muy en cuenta como una realidad que está presente en el México actual cada vez que presente un proyecto que afecte directamente a la sociedad como el Plan Puebla-Panamá.

¿Que hay detrás del Plan Puebla-Panamá? Varias cuestiones de gran importancia ha dejado de lado u ocultadas el gobierno al promover su PPP, pero algunas se traslucen, por una parte, ya desde el propio proyecto PPP, por la otra, por opiniones vertidas en los países centroamericanos, por omisiones evidentes, por ignorar señalamientos que diversos analistas y actores políticos han hecho sobre el proyecto, y por las políticas públicas que en lo general promueve y aplica en el conjunto del país.

En primer lugar, en los documentos oficiales no se hace ninguna mención significativa sobre las condiciones y los problemas políticos y sociales de la porción mexicana del PPP y los compromisos para enfrentarlos. Ninguna mención específica merece el conflicto de Chiapas, ni la solución que el gobierno considere debe dársele.¹⁸³

¹⁸³ Al respecto, en San Salvador, El Salvador, en la presentación de las “líneas estratégicas” del PPP en el marco de la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación en Tuxtla, el presidente Vicente Fox Quesada, declaraba que en Chiapas: “Ya no hay conflicto, el Plan Puebla-Panamá es mil veces más que el zapatismo o una comunidad indígena en Chiapas. Estamos en santa paz. No hay que dar más espacio o situación de poder al zapatismo” (Entrevista con *La Prensa Gráfica*, de El Salvador. 15/VI/2001). Tales afirmaciones pueden interpretarse no como un tropiezo verbal del Ejecutivo (como normalmente ya nos tiene acostumbrados), sino como una nueva declaración de guerra contra las comunidades indígenas rebeldes.

Y se dan, como señalo, en el marco del Plan Puebla-Panamá, que pretende captar el apoyo de los inversionistas centroamericanos mediante una mentira flagrante y tajante: en Chiapas, señores y señoras, no hay guerra; ésa, como todos ustedes bien saben, es una invención peregrina de los medios, que ha sorprendido a los

Al respecto, señalaba el diplomático costarricense Rodrigo Madrigal -ex canciller costarricense y miembro de la comitiva de su país en la reunión del Grupo Consultivo Regional para Centroamérica- que, el proyecto empresarial que enarbola el presidente Vicente Fox como "corolario de la paz" en Chiapas, el Plan Puebla-Panamá, será una realidad cuando los países centroamericanos y México resuelvan sus controversias internas, ya que de otra forma sería "muy difícil" ponerlo en marcha.¹⁸⁴

incautos en el mundo entero gracias a la Internet.

Las declaraciones de Fox en San Salvador corresponden al siguiente paso de la verdadera y renovada estrategia del Estado mexicano para combatir con las artimañas de la guerra sucia a los indígenas insurgentes.

¹⁸⁴ La Jornada, 10/marzo/2001.

Ya se mencionó que para el caso de México, el problema está centrado en el conflicto de Chiapas. ¿Pero que problemas internos existen en el istmo centroamericano? Varios son los factores.

Rodolfo Cerdas señala que "...desideologizados y desactualizados" en un mundo de cambios acelerados; enfrascados en luchas intestinas irreconciliables y lejos del sentir profundo de la ciudadanía, los partidos y sus cúpulas dirigentes tienden a concentrar su atención en el asalto oportunista de ciertas instituciones claves, las cuales tratan de poner a su propio servicio o al de intereses clientelistas. Esta perspectiva, unida a otros fenómenos diversos, como el tráfico de influencias y, en particular, los pactos que tienden a acompañar los programas de privatización, terminan alimentando el fenómeno generalizado de la *corrupción política*. Esta se convierte en otra de las características del sistema partidario en el istmo y se combina con el fenómeno conocido de la separación flagrante entre promesas de campaña, las intenciones reales del gobierno, y las acciones concretas que la administración realiza. Todo esto encuentra su manifestación simbólica más evidente en el abismo que se produce entre la figura del candidato y su desempeño al ser electo, ya sea como alcalde, diputado o presidente.

Este conjunto de fenómenos repercute inevitablemente, de manera directa, en todo el sistema, produciendo una separación notoria entre partidos, cúpulas, gobiernos y electores. Cada uno estos componentes... impide la consolidación del sistema. La corrupción de los líderes se traduce en escándalos políticos que permiten revanchas internas y exigen distanciamientos prudentes, conformando una dinámica negativa que tiende a debilitar los mecanismos tradicionales de representación política."

En este sentido, el tema de las reformas electorales ya ocupa un punto muy importante de la agenda política en toda el área.

Asimismo, Rodolfo Cerdas señala que, este fenómeno está acompañado por un desprestigio institucional generalizado, que abarca desde el Parlamento, el Poder Judicial, y otros órganos del Estado, y como se señaló más arriba, los partidos y sus dirigentes (Rodolfo Cerdas, "Partidos políticos y reforma electoral en Centroamérica" en Raúl Benítez Manuát y Rafael Fernández de Castro (coord.), *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*, México, ITAM, 2001, *op. cir.*, p. 102).

Por su parte, Guillermo Guajardo, señala que, durante las guerras civiles en Centroamérica, el tema democrático fue una de las justificaciones de los levantamientos junto con el problema de la distribución de la riqueza. Tal fue la lucha contra el somocismo en Nicaragua, contra los regímenes políticos que combinaban dictaduras militares con fraude electoral como en Guatemala y El Salvador, en donde la aspiración democrática era vista como la posibilidad de participación directa del pueblo en el poder aunque no consideraban directamente el tema de las elecciones, asignándole un papel secundario hasta que los cambios socioeconómicos de fondo fueran llevados a cabo.

Ahora bien, con la promoción de la democracia y las reformas económicas por parte de Estados Unidos y al más puro estilo de este país, previno un triunfo guerrillero en El Salvador; presionó a los militares en Honduras para dar paso a los gobiernos civiles que evitaran el triunfo de otra revolución; y, desplazó a los sandinistas del poder en Nicaragua.

Pues bien, todo ello permitió un triunfo elitario a secas en América Central, ya que no registra en forma significativa un desplazamiento del poder de las familias tradicionales, solamente de los militares.

Esto se relaciona con otro aspecto, la rigidez de la estructura económica en América Central refuerza la habilidad de las elites tradicionales para retener el poder político y bloquear iniciativas para la reforma social y la democratización. El carácter negociado de la paz post-revolucionaria le permitió a los grupos tradicionales preservar y recuperar parte de su influencia, con lo cual un pequeño número de familias de origen español persisten durante siglos en la política y los negocios.

En 1980 un grupo de 18 familias notables de Guatemala estaban unidas por 155 matrimonios. Cuatro candidatos presidenciales en noviembre de 1995 eran de familias tradicionales con origen en el siglo XVIII:

Según el diplomático, debido a que el Plan Puebla-Panamá es altamente idealista, es imposible llevarlo a cabo mientras persista el conflicto chiapaneco, y aseguró que proyectos como este, como todos los que plantea el proyecto de integración centroamericana, “son concepciones básicamente buenas en la teoría política y en la proyección económica y social, pero demandan a cada gobierno, por sí mismo, la solución a una serie de problemas internos”.¹⁸⁵ “México debería ser el primero, pues ahí se originó la idea ...”.¹⁸⁶

Sobre que pasaría con este tipo de proyectos si no se firma la paz en Chiapas, Miguel Madrigal respondió: “me imagino que se rechazará el proyecto, como ocurría antes en otros planes que implicaban a Centroamérica y que se posponían mientras hubiera guerrilla en los países de la región”.¹⁸⁷

En el Plan Puebla-Panamá el diagnóstico no tiene problema, el conflicto comienza con las soluciones propuestas para superar esta marginación. Cuando se habla de que deben operar las leyes del mercado, se refieren al mercado internacional. Hemos dicho ya que el núcleo duro de la propuesta es la nueva colonización. El PPP es el conjunto de medidas tras la que se enmascara la ofensiva neoliberal en México y Centroamérica. El *Documento base* del PPP identifica como *debilidades* de la zona: “Inversión extranjera directa discontinua y con un horizonte de corto plazo, por la percepción de un alto riesgo-región, tanto físico como político”. Y como *amenazas*: “Desigualdad creciente entre pobres y ricos... con el

Álvaro Arzú Irigoyen, Fernando Andrade Díaz Duran, Luis Chea Urreola y Arciclo Valladares. En Nicaragua los descendientes de familias conservadoras tradicionales eran más abundantes en el régimen Sandinista que bajo la dictadura de Somoza. En este sentido, las transiciones han legitimado el poder de las nuevas y viejas elites. Este problema se relaciona con otro aspecto más.

La abstención en niveles de más de 50 por ciento como en Guatemala y El Salvador entregan un margen de maniobra muy alto a las elites para concentrarse en un trabajo electoral sobre las clases altas y medias en edad de votar. Además, el deterioro económico no es obstáculo para el triunfo. Echegaray afirma que, en los resultados electorales verificados en la región entre 1982 y 1994, la popularidad presidencial ha ejercido un impacto mayor y estadísticamente significativo en comparación a las variables económicas: Entre la intagibilidad de la mayoría de las fluctuaciones macroeconómicas y las incertidumbres que ellas generan, la mayor o menor capacidad de liderazgo político del presidente -explicando la realidad económica y operando efectivamente sobre otros temas vinculados a la consolidación del orden público- se convierte en la principal referencia de juicio de los electorados.

Así pues, la derecha centroamericana vio más viable establecer reglas del juego electoral para una población que por la guerra ha quedado desposeída, fragmentada y ha perdido lazos de solidaridad. Todo ello hace que sea más factible no tener que recurrir a los golpes militares para alcanzar sus objetivos, los grandes negocios tienen incentivos para no sacar de sus barracas a los militares y no altera la política económica nacional. En cambio, las ex guerrillas ahora convertidas en partidos políticos bajo este escenario no pueden ganar.

Un último aspecto a señalar, con las políticas económicas neoliberales adoptadas en Centroamérica, los recursos de por sí ya pequeños, estos se reducen al más mínimo.

Las reformas llevadas a cabo en Nicaragua, El Salvador y Guatemala han implicado la reducción de recursos e instrumentos en ámbitos en donde las demandas y presiones son más fuertes deteriorándose los servicios en amplios segmentos de la población que más necesita cuando aumenta el desempleo. Además, en sociedades como las centroamericanas en que las diferencias raciales, sociales y regionales están en el fondo de las tensiones, las reformas de este tipo tienden a reforzar las diferencias en acceder a los recursos (Guillermo Guajardo, “Guerras civiles, guerras sucias: América Central, el Cono Sur y México en perspectiva comparada”, en Raúl Benítez y Rafael Fernández de Castro, *México-Centroamérica...* pp. 146-149).

¹⁸⁵ La Jornada, 10/marzo/2001.

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Idem.*

consecuente incremento de tensión social”.

En este sentido, el PPP apuesta centralmente al crecimiento económico extrovertido, con gasto social de contención, y para este crecimiento confía en el capital y en particular en el capital extranjero. Así, el mencionado documento está lleno de promesas al gran dinero. Porque el *ahorro externo* está muy peleado. En cambio, prácticamente no hay una sola referencia al mercado nacional, y fuera de los cuadros estadísticos y una mención en una de sus páginas, no se habla del sector de los pequeños y medianos cultivadores, contingente decisivo en granos básicos pero también en siembras comerciales. Y es en estos énfasis y omisiones donde el documento *enseña el cobre*.

Son los patrones, los ideales y las instituciones del capitalismo y del occidentalismo los que se pretende, organicen y dinamicen a la región Sur-Sureste de México y de América Central. Modernización, desarrollo, crecimiento y progreso pero según los moldes del capitalismo, siempre en el ámbito de la sociedad de mercado. Prevalece el compromiso esencial con la formación, el desarrollo y la consolidación del capitalismo a nivel local y regional

El responsable del PPP Florencio Salazar insiste en que atraer inversiones es, sin más sinónimo, de bienestar social, y destaca la creación de empleo en dos rubros: maquiladoras y agricultura. Es evidente, se están ofreciendo espacios para la manufactura lucrativa de productos industriales destinados al mercado mundial en escala creciente. Esto se debe a varios factores, entre los cuales destacan los siguientes: Primero, una reserva de mano de obra prácticamente inagotable que se vuelve disponible en esta región. Segundo, la división y subdivisión del proceso productivo están ahora tan avanzados que la mayoría de estas operaciones fragmentadas pueden ser realizadas con un mínimo de cualificación profesional adquirida en poco tiempo. Tercero, el desarrollo de las técnicas de transporte y comunicaciones crea la posibilidad, en muchos casos, de producir mercancías completa o parcialmente en cualquier lugar del mundo; una posibilidad que ya no está influida por factores técnicos, de organización o de costos. Lo dudoso es que se trate de “empleos bien remunerados”, pues las 337 empresas de ese tipo que ya existe en la región -el 10.3% del total nacional- pagan sueldos 30% menos a los de sus semejantes del centro, y 40% más bajos que las plantas fronterizas.¹⁸⁸ Pero la promesa más discutible es la creación de empleos agropecuarios, pues, arrendar grandes extensiones de tierras para establecer una agricultura de plantación donde se cultiva, en forma tecnificada, un único producto de tipo perenne por parte de agentes económicos dotados de amplios recursos financieros quizá permita explotar las ventajas comparativas regionales, reprimidas por las políticas públicas del viejo régimen, pero no generará más y mejor empleo agrícola que el actual.

Así pues, en el “Documento base del PPP” aparecen esquemas para el desarrollo rural que corresponden a la agricultura de plantación: “La región tiene condiciones adecuadas para productos perennes (café, plátano, azúcar, palma africana y productos maderables entre otros) cuyo cultivo es más eficiente en plantaciones de amplia extensión y que requiere de amplios recursos financieros.”

¹⁸⁸ La Jornada, 17/junio/2001

En principio, la agricultura de plantación rompería los equilibrios agrarios y sociales al promover la formación y la preservación de latifundios, concentraría la riqueza generada en los promotores de las plantaciones y alteraría gravemente la organización social de las comunidades rurales, al hacer pasar al ejidatario, comunero o pequeño propietario a la calidad de peón asalariado -con baja remuneración- o rentista -con pago igualmente bajo- en su propia tierra, o de migrante potencial, al cancelar las posibilidades de un aprovechamiento sustentado en la comunidad organizada de productores, propietarios de la tierra.

Por otro lado, el caso de las plantaciones ya son medidas dañinas para la biodiversidad porque en ellas se utilizan plantas que no son nativas de la zona, e inclusive se pretende utilizar transgénicos, así lo afirma Laura Carlsen, investigadora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam).¹⁸⁹ En efecto, debemos señalar que entre los aspectos negativos que engloban el PPP, está el del impacto ecológico que pueda ocasionar dicho proyecto. El coordinador internacional del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Ricardo Carrere, advirtió que con el cultivo intensivo de eucalipto, agente feroz de deforestación, pone en peligro los bosques mexicanos.¹⁹⁰ Señaló que a pesar de que la deforestación “se esconde un poco, es más grave de lo que parece, porque ahora los bosques se está sustituyendo por plantaciones de eucalipto, con el argumento de que son bosques plantados, cuando en realidad se trata de cultivos y monocultivos a gran escala, que no tienen ninguna similitud con lo que es un bosque en cuanto al uso de recursos”.¹⁹¹

Asimismo precisó que un bosque es un gran regulador del ciclo hídrico, en tanto una plantación de eucaliptos es simplemente una gran consumidora de agua, hecho comprobado en todos los países donde se ha plantado (Chile, Tailandia o Sudáfrica). “En todos lados, una vez que se implantan estos grandes monocultivos prácticamente desaparece el agua, ya sea en países con baja o elevada precipitación pluvial.”¹⁹² Estas plantaciones afectan gravemente la biodiversidad, porque son especies exóticas que no aportan alimentos a la fauna local ni permiten el desarrollo de otras especies, pues las hojas de eucalipto tienen una sustancia venenosa que impide que la mayoría de las plantas locales puedan siquiera germinar o las mata si germinan.

Sin embargo, expuso, “el impacto más grande es que por su extensión -cientos de miles de hectáreas- normalmente se apropia de territorios utilizados por las comunidades locales, que son tierras fértiles y planas, y resulta en un incremento de la pobreza, que no es compensada por los empleos que el cultivo genera, ya que son muy pocos y de muy mala calidad, con baja remuneración, pésimas condiciones de alimentación y alojamiento, y sin derechos ni sindicatos: es un sistema de explotación prácticamente”.¹⁹³

Por ello, señaló Carrere, “nos llama la atención que cuando se habla de desarrollo de una región se apele al eucalipto como forma de desarrollo, cuando se ha comprobado en todos los lugares del mundo que no genera desarrollo, riquezas, ni empleo, y produce pérdida de oportunidades de trabajo y de recursos para las poblaciones locales”.¹⁹⁴

¹⁸⁹ La Jornada, 4/mayo/2003

¹⁹⁰ La Jornada, 24/junio/2001.

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ *Idem.*

El eucalipto se planta fundamentalmente para la producción de papel y cartón. Hasta ahora el gran proveedor para esa industria han sido los bosques de Estados Unidos y Canadá, pero ya están desapareciendo, y en esos países hay una fuerte oposición organizada de la población para evitar el exterminio de los que quedan.

Al ver que se quedaban sin el recurso para las grandes cantidades de materia prima que necesita, la industria papelera elaboró un plan para aplicarlo en países donde los árboles crecen muy rápido, la mano de obra y la tierra son muy baratas y los controles ambientales son muy laxos o no existen, explicó. Es aquí donde entra el Plan Puebla-Panamá que va unido al tema de las maquiladoras, en el sentido de que México no tiene suficiente producción de cartón y las maquiladoras requerirán de mucho cartón para embalar productos como televisoras y computadoras.

Por otra parte, en medio de una alucinante riqueza biológica: mil 797 especies de mamíferos, 4 mil 153 aves, mil 882 de reptiles, 944 de anfibios, mil 132 de peces, 75 mil 861 de plantas, e incontables de microorganismos, se configura un opulento corredor biológico para los intereses de las grandes transnacionales. Esta zona, el sureste de México y Centroamérica, aunque sólo representa el 0.5% de la superficie terrestre total, contiene cerca de 11 por ciento de la biodiversidad conocida en el planeta.

Eso explica el interés del grupo Pulsar y Savia (antes Seminis), del empresario Alfonso Romo, por Chiapas. Su corporativo es uno de los líderes mundiales en el manejo de semillas de frutas y hortalizas modificadas genéticamente -ya sea para lograr que un pepino tenga el diámetro de una hamburguesa, que para incrementar la producción del maíz- con más de cien oficinas en todo el mundo. Con cuantiosas inversiones en el sureste luego de las modificaciones al artículo 27 constitucional, ha dicho que “el proyecto Chiapas es el que más me gusta de todos mis negocios”.

En efecto, Chiapas es una “región de origen”. Los biólogos le dan esa denominación a los lugares donde es posible encontrar especies intermedias de las plantas actuales, necesarias para revitalizar la agricultura mundial gravemente enferma por el abuso de fertilizantes y pesticidas. Paraíso para las empresas que manejan ingeniería genética, las selvas tropicales chiapanecas, las sierras y las cañadas -donde coexisten ecosistemas propios del norte de Estados Unidos y del Amazonas- son una fuente de riqueza que atrae a muchos y que puede exacerbar el tema de la biopiratería. Al respecto, el Banco Mundial señala que, Chiapas es “un interesante campo experimental en biogenética y biodiversidad para los empresarios”.

En este sentido, han venido participando diversas transnacionales farmacéuticas así como organizaciones no gubernamentales (ONG) disfrazadas de ambientalistas, entre ellas la estadounidense Conservation International (CI), Pronatura, además de agencias gubernamentales de Países Bajos, Alemania y la NASA, las que con engaños están entrando a las comunidades indígenas y saquean los recursos biológicos del Sur-Sureste de México.¹⁹⁵

¹⁹⁵ La Jornada, 23/junio/2002 y 4/mayo/2003

Al respecto, señala Carlos Fazio: “Es público que CI, empresa líder en bioprospección, está recolectando plantas y microorganismos en los países donde opera y que ha establecido una “alianza estratégica” con transnacionales farmacéuticas para identificar y documentar el uso de medicinas tradicionales por los pueblos indígenas.” Carlos Fazio, “El Plan Puebla-Panamá: ...”, p. 31.

Tal es el caso de la obtención de la patente, por parte de una compañía holandesa, de la bacteria que provoca la fermentación que da origen al pozol (bebida tradicional maya). Todo ello se ha hurtado con la complicidad del Banco Mundial (BM), institución que acordó destinar al Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) 90 millones de dólares a lo largo de siete años, divididos en dos fases, la primera de cuatro y la segunda de tres años con fecha de término tentativa para el 30 de junio de 2008.

Aunque el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano es diferente al Plan Puebla-Panamá, porque uno se plantea como objetivo la conservación y el otro el desarrollo industrial, representa el punto de partida para la explotación y la destrucción de ecosistemas únicos por su riqueza y diversidad biológica. Esto va más allá de la conservación y el desarrollo, en el momento en que ambos proyectos se juntan hay un gran problema. Se trata de las mismas líneas geográficas y la intención tanto del PPP como del CBM es abrir la zona al capital extranjero con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El Plan Puebla-Panamá potencialmente podrá afectar la zona del istmo de Tehuantepec, donde hay importantes reservas ecológicas, si en el programa no se impulsan políticas de recuperación de ecosistemas perdidos o reducidos, advirtió el responsable del Instituto de Ecología de la UNAM, *campus* Morelia, Miguel Martínez.¹⁹⁶ Dentro del área está importantes reservas ecológicas, como la de los Chimalapas, en Oaxaca; la de Montes Azules, en Chiapas, y la del Uxpanapa entre Oaxaca y Veracruz.

“En la medida en que se establezca este plan y empiece a atraer gente y actividad económica, obviamente la demanda de recursos de esas poblaciones, que podría aumentar, va impactar sobre los sistemas aledaños”, advirtió.¹⁹⁷ No obstante, manifestó que el impacto puede ser pequeño o grande, dependiendo de las políticas del plan. “Si se hace de acuerdo a los lineamientos de conservación ecológica, a lo mejor hasta puede favorecer la recuperación de ecosistemas que actualmente se perdieron o se han reducido”.¹⁹⁸ Por lo tanto, subrayó la importancia de establecer un proyecto que considere la parte ecológica y favorezca la recuperación de ecosistemas. “Eso debería ser un compromiso del programa.”¹⁹⁹

Otro de los objetivos centrales del PPP como interés que empuja al gobierno de México a constituirse en promotor activo del plan, es el de asegurar que el Sur-Sureste mexicano se consolide como una de las zonas principales de abastecimiento de hidrocarburos, en el largo plazo, de Estados Unidos.

En efecto, compañías como Diversa, Monsanto, Novartis y Savia -principales productores mundiales de organismos genéticamente modificados- operan ya en la zona pretendiendo patentar los conocimientos etnobotánicos y farmacéuticos ancestrales de la población maya.

Por su parte, Jorge Fuentes Morúa señala otras corporaciones transnacionales de ingeniería biotecnológica cuyos propósitos consisten también en privatizar el conocimiento tradicional y apropiarse de la biodiversidad principalmente de Chiapas: Dow Chemical, Glaxo-Wellcome, Bristol Meyers, Squibb, Shaman Pharmaceuticals, Dow Elanco Agrosiences, Wyeth-Ayerst, American Cyanamid, Celera Genomics, etc. (Jorge Fuentes Morúa, “Soberanía Popular desde abajo y desde el conocimiento”, en Guillermo Michel y Fabiola Escárzaga (coords.), *Sobre la Marcha ...*, p.47-48.).

¹⁹⁶ La Jornada, 8/junio/2001

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Idem.*

¹⁹⁹ *Idem.*

En la porción mexicana adscrita al PPP se localiza el 65 por ciento de las reservas petrolíferas del país y se obtiene 94 por ciento de la producción de crudo y 54 por ciento del gas, además de concentrarse en el istmo de Tehuantepec 90 por ciento de la producción de petroquímicos básicos y secundarios.

El gobierno de Estados Unidos sostiene la tesis de la política energética hemisférica y de la política energética para América del Norte, en la que sustenta sus pretensiones para disponer de los recursos petrolíferos de Venezuela, Canadá y México, a los que considera proveedores naturales.

Y el PPP, por su parte, considera entre sus “fortalezas” que el Sur-Sureste mexicano cuente con un superávit energético y que su red de ductos se encuentre conectada con el sur de Estados Unidos, haciendo posibles las operaciones de importación y exportación, que en los plazos medios serán principalmente, como hasta ahora, flujos de crudo que vayan del sur hacia el norte.

Otro aspecto a señalar del PPP, es el referente a la regulación de flujos migratorios con la idea de frenar el éxodo a Estados Unidos, mediante corredores transversales sustentados en vías interoceánicas de comunicación y plagados de servicios comerciales y maquiladoras. La propuesta del gobierno consiste en resolver los empleos que llevan a buena parte de los habitantes de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas a ofrecer su trabajo (y su propia vida) dentro del territorio de Estados Unidos. Con el impulso a una *industrialización* basada en la maquila se propone resolver el problema de la pobreza creando condiciones de sobrevivencia que fijará a la fuerza de trabajo en sus propias localidades. En México tenemos el flujo migrante más grande del planeta -tan sólo hay 20 millones de mexicanos en Estados Unidos, diez millones recientes e igual número nacidos allá- mientras que el segundo lugar lo ocupa Corea del Sur. Pero baste ver la diferencia entre el primero y el segundo sitio: un estado de la República, Oaxaca, tiene tres millones de migrantes. Estamos en medio de un flujo brutal. Sin embargo, no son únicamente mexicanos los que pretenden llegar hacia Estados Unidos en busca de mejores perspectivas de vida, el territorio también es transitado por personas de otras nacionalidades, sobre todo latinos, que lo ven como una vía de acceso para el vecino país. De ahí que otro de los propósitos de los corredores de maquila es el de convertirse en diques de contención -pintada como polo de atracción-, hecho que no corresponde tanto a las necesidades de la región Sur-Sureste mexicano y al de Centroamérica, sino a intereses de terceros países. De esta manera Puebla ha sido elegida como la nueva frontera de la polarización. Destinada a encabezar la mayor zona maquiladora de América Latina, Puebla quedará unida al sur del continente a través de un nuevo proyecto de regionalización de la pobreza que desplaza los problemas sociales del sur de Estados Unidos al cinturón del continente.

Asimismo, en forma paralela a la militarización de la frontera norte, por Estados Unidos, México sumará ahora otras dos barreras militarizadas para la contención de los migrantes, lo que explica los cursos de contraguerrilla de la Armada y el adiestramiento de cuerpos de elite del Ejército mexicano por los “kaibililes” guatemaltecos.²⁰⁰ El “endurecimiento” de la política migratoria de México como parte de su entendimiento bilateral con Estados Unidos, conllevará al establecimiento de fuertes restricciones a los indocumentados centroamericanos que viajan teniendo como objetivo Estados Unidos. El primer filtro (Plan Sur) se establecerá

²⁰⁰ La Jornada, 30/julio/2001

en la frontera con Belice y Guatemala, y servirá para contener y administrar el flujo de migrantes centro y sudamericanos que utilizan el territorio mexicano como paso hacia Estados Unidos. El segundo se instalará en el corredor transistmico Coatzacoalcos-Salina Cruz, y se usará para interceptar y regular el tránsito de trabajadores mexicanos en su propio país.²⁰¹ Se cumplirá así el viejo anhelo de los “tanques pensantes” republicanos, de correr la franja maquiladora de la frontera norte al centro de México -desplazando la frontera del *Tercer Mundo* en el continente americano hacia Puebla; con un territorio de amortiguamiento de problemas sociales ubicado entre Puebla y el Río Bravo-. Es decir, el PPP como un arma de contención antiinmigrante, lo que las autoridades de Estados Unidos y México denominan “una migración segura y ordenada” en el nuevo marco de “una responsabilidad compartida”. Un triple sellamiento para que fluya el “libre comercio”, pero no los trabajadores, con México haciéndole el trabajo sucio a Estados Unidos.

Las principales potencias, siguiendo los cánones y el ideario que les han permitido generar el éxito propio, demandan el respeto a los derechos humanos en los países periféricos. Sin embargo, al propio tiempo, con alto sentido de pragmatismo, valoran cualquier esfuerzo en el tercer mundo por reprimir abiertamente la migración y mantener un férreo control dentro de sus fronteras. De este modo surge un doble rasero para calificar a aquellos regímenes que exportan sus dificultades al mundo desarrollado y aquellos que muestran capacidad para controlar con eficacia a sus poblaciones.²⁰²

Por estas vías, la amenaza nuclear y la posible confrontación bélica entre los dos máximos exponentes ideológicos del mundo han cedido rápidamente su paso a la emergencia de fenómenos globales que atentan contra el bienestar cotidiano de las principales potencias del mundo. Resulta entonces muy irónico el hecho de que esas potencias que ganaron la batalla global del bipolarismo, ahora puedan ver lastimada su seguridad cotidiana ante un mundo asimétrico, inequitativo y, en suma, mas amenazante. Estos elementos ponen de manifiesto el lado oscuro, que también existe, de la globalización.

Bajo ese contexto, la propuesta oficial corresponde a intereses unilaterales e intenciones hegemónicas que deja fuera a indígenas, pequeños y medianos empresarios, agricultores, ejidatarios, comerciantes, instituciones educativas de todos los niveles y organizaciones sociales; margina de las decisiones a las autoridades municipales y estatales, congresos locales y representaciones nacionales; y no toma en cuenta las necesidades de desarrollo específicas de esos lugares.

Al llevarse a la práctica el PPP con sus actuales previsiones lo que se verá es la desintegración de las comunidades indígenas y rurales en general, una industrialización con base en la maquila que provoque mayores desajustes sociales y ambientales, la pérdida de beneficios que se debieran derivar de la biodiversidad a manos de las grandes transnacionales,

²⁰¹ El 5 de abril de 2001 el secretario de Gobernación, declaró en Washington que el gobierno mexicano “está preparado para quebrar el creciente flujo de extranjeros que utilizan el país como punto de tránsito en sus esfuerzos para entrar a Estados Unidos”. Para julio de 2001, la frontera con Belice y Guatemala fue virtualmente sellada a los migrantes indocumentados.

²⁰² El problema de la inmigración, incluso en Europa, ha sido visualizada como parte del crimen organizado que necesita de su penalización y no como resultado del dominio mundial de una visión planetaria, que a nombre del libre comercio ha destruido las bases materiales del desarrollo de diversos países del sur.

migración y abandono de tierras y por otro lado, a México acentuando su carácter de barrera violenta y arbitraria para la migración centroamericana que se dirige hacia el norte, una frontera en los hechos corrida hacia el sur, un país más desintegrado, el norte cada vez más integrado a la economía estadounidense como zona de apoyo y abasto y sirviéndole como amortiguador, el sur-sureste desligado del norte e integrado a un subdesarrollo cada vez más agudo, con Centroamérica.

La modernización por la manera en que ocurre en el mundo, está predominantemente determinada por la racionalidad del capitalismo, en cuanto racionalidad pragmática, técnica, automática. En realidad es un regreso a la barbarie de principios de la Revolución Industrial, con la importante diferencia de que esta vez la barbarie no está acotada por ninguna consideración o ninguna ética que se le oponga. En lugar de emancipar individuos y colectividades en sus posibilidades de realización e imaginación, produce y reproduce sucedáneos, simulacros, virtualidades o espejismos. Esa es la modernización, crecimiento, desarrollo y progreso que se quiere imponer por parte de las elites de México y de la región de Centroamérica -bajo su ideología neoliberal- a sus respectivos pueblos, con el compromiso esencial en la formación, el desarrollo y la consolidación del capitalismo a nivel local, nacional y regional. Modernización que siempre lleva consigo la occidentalización del mundo como proceso civilizador; traducción de la idea de que el capitalismo es un proceso civilizador no sólo “superior” sino también más o menos inexorable y, que puede convivir más o menos tensa o pacíficamente con otras formas de organización de vida y trabajo, pero en general predominando esta primera. Modernización que significa imposición de la contemporaneidad, de volver a individuos, grupos, clases, colectividades o pueblos de su tiempo: de la individualidad, de la urbanización, de la industrialización, de la mercantilización, de la racionalización; entendiéndose que el parámetro de la contemporaneidad lo da la sociedad “más desarrollada o simplemente dominante. En este sentido, las sociedades capitalistas atrasadas (periféricas) deben reproducir el modelo avanzado; en caso contrario pueden ser sorprendidas por los desafíos representados por los nuevos desarrollos posibles y hasta necesarios, del modelo avanzado. Como bien señala Octavio Ianni: “Son los lenguajes de la desterritorialización de las cosas, gentes e ideas, más allá de fronteras culturales y de civilización, por medio de los que se establecen los horizontes de la modernidad-mundo.”²⁰³

Al respecto, Andrés Barreda, analista de la UNAM -doctor en geografía económica-, señala que el Plan Puebla-Panamá se asemeja más a un proyecto porfirista que a una verdadera respuesta para atemperar los desequilibrios económicos entre el norte y el sur del país. Tras el proyecto foxista se esconde la intención de convertir el sureste en una plantación de productos tropicales; la creación de un muro de contención para regular los flujos migratorios mediante la maquila; la privatización del agua y las fuentes de energía, y la explotación de la riqueza más grande de la región, la biodiversidad, para los transgénicos.²⁰⁴

El texto de Santiago Levy (en el que el investigador se basó para realizar su análisis) olvida contextualizar. Por ejemplo, señaló, olvida la conexión que existe entre el territorio nacional y el estadounidense, y cuales son los problemas que el país enfrenta en el contexto de la globalización. “Cuando se critica la centralización del sistema de comunicaciones del país, en torno a la ciudad de México, diciendo que todo irradia desde aquí, se oculta que el Plan Puebla-Panamá pretende crear un nuevo centro radial más importante que la capital del país:

²⁰³ Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, p. 73.

²⁰⁴ La Jornada, 23/abril/2001.

el este de Estados Unidos”.²⁰⁵

Señaló que las principales ciudades estadounidenses están concentradas en el este, y explicó los motivos: en esa región se produce la mitad de los granos que se comercian en el mercado mundial, y la mitad de los automóviles del planeta. También, los principales recursos estratégicos y materias primas de la economía del país vecino están concentrados en la costa atlántica.

Jaime Ornelas catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla (UAP), indicó que el Plan Puebla-Panamá (PPP) tiene un sólo propósito: permitir que el capital transnacional incremente la inversión productiva mediante la apropiación de los recursos disponibles en esa región, como petróleo, uranio, biodiversidad y, particularmente, agua.²⁰⁶

El PPP no incluye prácticamente ningún beneficio para los 10 millones 317 mil indígenas asentados en el área de influencia, 40 por ciento de ello en territorio nacional, añade el académico.

La especialista del Instituto de Investigaciones de la UNAM, Ana Esther Ceseña, por su parte dijo que, el Plan Puebla-Panamá es un intento de reposicionamiento de la hegemonía de Estados Unidos sobre el continente, bajo la modalidad “desarrollista”, que no sólo garantiza el dominio del istmo de Tehuantepec, sino también de la explotación del petróleo, gas y uranio, así como mano de obra barata de los indígenas de la región y de América Central.²⁰⁷

Asimismo, señaló que mientras Colombia es una posición geoestratégica donde Estados Unidos ejerce un control político mediante bases militares, en México pretende instalar un corredor de maquilas con un alto costo para la biodiversidad, lo que implicaría la construcción de una frontera para contener el flujo migratorio.

Ceseña aseguró que la zona que parte del istmo de Tehantepec hasta Colombia es la más importante del continente. Es la región más densamente poblada por indígenas, y es allí, en el istmo, donde se crearía una frontera para retener el flujo y evitar que la migración tenga repercusiones directas en Estados Unidos en cuanto a conflictos sociales.

Carlos Fazio, analista e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCP y S) de la UNAM, ha señalado que “no es posible quitarle la carga ideológica”²⁰⁸ al Plan Puebla-Panamá, “esto es la antítesis de los acuerdos de San Andrés, donde está contenida otra alternativa de desarrollo “,²⁰⁹ y fue más allá, al plantear que este proyecto es la última fase de un plan de contrainsurgencia por parte del gobierno federal. El plan forma parte de una contrarreforma agraria, expuso, que pretende enajenar tierras que están bajo el régimen ejidal o son de uso comunal, y una vez privatizadas, destinarlas a agricultura de plantación, que requiere grandes extensiones.

²⁰⁵ La Jornada, 18/marzo/2001.

²⁰⁶ La Jornada, 28/junio/2001.

²⁰⁷ Uno más Uno, 10/junio/2001.

²⁰⁸ La Jornada, 18/marzo/2001.

²⁰⁹ *Idem*.

Asimismo, Carlos Fazio dijo que el Plan Puebla-Panamá y el Plan Colombia son mecanismos para la recolonización de Centroamérica y forma parte del programa integral e imperialista de Estados Unidos, que combina intervencionismo político, económico y militar, pero que se muestra como proyecto de pacificación y desarrollo.²¹⁰

Finalmente afirmó que en el PPP, participan sectores del gran capital financiero, consorcios multinacionales y las oligarquías de México y Centroamérica que, “podrán convertir al país en la gran maquiladora de Estados Unidos”.²¹¹

En este mismo sentido, James Cockcroft -profesor itinerante en universidades estadounidenses y europeas- señala que “es un proyecto que forma parte integral del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con su ala militar establecida en el Plan Colombia y otro flanco castrense definido por la propuesta de cooperación del Ejército mexicano con los de Canadá y Estados Unidos, bajo el control de este último.”²¹²

“El plan -añade- viola la soberanía mexicana y de otras naciones; económicamente representa un intento de convertir a la zona en una gran maquiladora, con mano de obra barata. La intención es destruir a las comunidades indígenas, que serían violentadas nuevamente como en tantas ocasiones en la historia.”²¹³

“La idea estadounidense es que las empresas transnacionales puedan tomar el control de los recursos naturales de toda la zona.”²¹⁴ A este respecto, Octavio Ianni señalaba que, “el transnacionalismo es el modo norteamericano de expansión. Significa *libertad de acción* antes que *poder de control*”.²¹⁵

El analista Luis González Souza, explicó que Estados Unidos vive una crisis de sucesión hegemónica. Su cúpula militar y política percibe la presencia de potenciales retadores en Europa y Asia. Hoy más que nunca necesita marcar su territorialidad de Alaska hasta la Patagonia. En este sentido, señaló, que en esta crisis de sucesión hegemónica, Estados Unidos está tratando de formar un bloque continental, en el cual el Tratado de Libre Comercio es sólo la primera piedra, y planes como el Colombia y el Plan Puebla-Panamá son los últimos eslabones.²¹⁶

Por su parte, Cuauhtemoc Cárdenas señala que, el PPP “se trata de hecho, de un planteamiento que hace el gobierno de México, desde México, por la subordinación y el interés del gobierno mexicano de servir incondicionalmente al estadounidense, que no considera mediadas de integración de la región propiamente dichas, ni menos visualiza a México y Centroamérica como parte de un proyecto de integración latinoamericana, sino al contrario, ve al istmo centroamericano como una zona de disputa entre México, por una parte, y Colombia y Venezuela de la otra, según se desprende del “Documento base del PPP”.²¹⁷

²¹⁰ La Jornada, 22/marzo/2002

²¹¹ *Idem.*

²¹² La Jornada, 10/febrero/2002

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Ianni, Octavio, *Teorías de la Globalización*, p. 55.

²¹⁶ La Jornada, 23/marzo/2001

²¹⁷ La Jornada, 26/agosto/2001.

Si bien, México, como han señalado varios teóricos de las relaciones internacionales, disfruta de una posición especial en el sistema geoeconómico y geopolítico, no se puede eludir que al ser vecinos del país hegemónico del mundo, no sea nuestro país la zona más inmediata de su influencia. En este sentido, haciendo caso al realismo político, en primera instancia, la organización y la dinámica prevalecientes tienden a ser pautadas por las sociedades más desarrolladas, modernas, dominantes, centrales o hegemónicas; estas establecen las condiciones del orden en el sistema global. Lo hegemónico no sólo centraliza y dirige, sino que también orienta o pone en práctica directrices destinadas a las naciones menos desarrolladas. Es obvio que los actores son diversos y desiguales en cuanto a su fuerza, posición estratégica, amplitud de actuación y monopolio de técnicas de poder. El Grupo de los 7 países dominantes, que comprende los Estados Unidos, Japón, Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y Canadá, dispone indiscutiblemente de medios para influir sobre directrices no sólo de los estados dependientes, periféricos, del sur o del tercer mundo, sino también de las organizaciones bi y multilaterales: la ONU, el FMI, la OIT, la AIEA y muchas otras. En este sentido, es como se organizó y diseñó el Plan Puebla-Panamá, de acuerdo con la perspectiva y los intereses de aquellos que predominan en el juego de las fuerzas presentes y actuantes en las configuraciones y en los movimientos de la sociedad global: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y una cantidad muy grandes de organismos, como las instituciones para fomentar la inversión extranjera y otros como el Departamento de Defensa de Estados Unidos. El Ejecutivo no es autónomo, las condiciones y las posibilidades de soberanía, proyecto nacional, emancipación nacional, reforma institucional, entre otros cambios más o menos sustantivos en el ámbito nacional, pasan a estar determinadas por las exigencias de instituciones, organizaciones y corporaciones multilaterales, transnacionales o propiamente mundiales, que se sostienen por encima de las naciones.

Así pues, nuestra vecindad geográfica con los Estados Unidos ha condicionado en alto grado la vida económica y política del país, y el Plan Puebla-Panamá es fiel reflejo de eso. Más aún, un mayor grado de integración económica con Estados Unidos si bien, ha rendido frutos en el campo del comercio y la inversión, también ha subordinado otros intereses, como el de mantener una política exterior con un grado relativo de independencia. A ello, debemos sumar que la tendencia que se advierte en el sistema internacional, en este caso la globalización, que ha propiciado una mayor interdependencia e integración en bloques económicos ha llevado a disminuir los márgenes de maniobra disponibles para las autoridades mexicanas.

Pero no nos sorprendamos, hay que decirlo, la mentalidad empresarial esta allí, en el gobierno y en la administración pública; en sus proclividades e, incluso, en su léxico. La administración de Zedillo no difiere gran cosa de la de Fox; la jerga de la productividad, la competitividad, la mejora continua, los cálculos de costo-beneficio habían contaminado ya el aparato público. La doctrina del Estado gerencial es anterior a la presencia de empresarios y gerentes en la conducción de la vida pública. Novedad de caras, continuidad de políticas y acciones. Solamente que, la presencia de los gerentes y empresarios en el gobierno llegó al descaro de las definiciones “un gobierno de empresarios por los empresarios y para los empresarios”.²¹⁸ Así definió su gobierno el presidente Vicente Fox y precisamente en su gira

²¹⁸ La Jornada, 16/junio/2001.

por El Salvador -claro está, que antes ya lo había hecho en una gira que realizó por Asia, específicamente en Japón-, en donde, los gobierno de México, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Guatemala, Panamá, Belice y Nicaragua firmaron el convenio que contiene las “líneas estratégicas” del Plan Puebla-Panamá (PPP). No hay nueva política exterior en el gobierno del presidente Vicente Fox. La nueva política exterior de México que se planteó con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari -y que tiene sus raíces en el gobierno del presidente Miguel De la Madrid- es la misma, nada más que, aumentada y corregida. No hay cambio cualitativo. La política exterior de México hacia Centroamérica se hace extensiva e intensiva bajo las mismas directrices de tipo económico iniciada por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari. La misión que los centros de poder financieros le han asignado a Fox es profundizar los programas neoliberales que en su momento les impusieron a Salinas y Zedillo. El proyecto de Vicente Fox bien puede definirse como la fase superior del “salinismo” y del “zedillismo”. De simples firmas de Tratados de Libre Comercio entre México y los países de Centroamérica, el área de la región Sur-Sureste de México y el del istmo centroamericano se transformaría en fronteras de negocios, inversiones, asociaciones de capitales, transferencia de tecnologías y otras operaciones que expresarían la intensificación y generalización de los movimientos y de las formas de reproducción del capital en escala mundial; siempre abarcando las instituciones, los patrones socioculturales y los ideales relativos a racionalización, productividad, lucratividad y cantidad. Así pues, el plan foxista pretende aplicar las políticas del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio para cumplir la segunda fase de reformas económicas neoliberales y así propiciar el saqueo de petróleo, ríos y bosques del sureste. La política se ha convertido en la sierva del poder del dinero. La política responde a la tiranía de los intereses, especialmente de los más fuertes. La miseria planeada que comenzó con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari sólo se ha profundizado bajo el gobierno “democrático” del presidente Vicente Fox.

Ahora, agricultores, comerciantes e industriales mexicanos se sienten amenazados por la avalancha de empresas transnacionales, consentidas por un gobierno al parecer dispuesto a sacrificar a los suyos.

El cambio, que Fox opuso a siete décadas de inmovilidad, sólo ha significado la capitulación ante el imperio vecino y las leyes del mercado. En efecto, el mandatario mexicano, Vicente Fox Quesada se ha presentado en distintos foros internacionales como uno de los más férreos defensores del la idea del libre comercio en todo el continente americano. El Estado mexicano se encamina hacia un debilitamiento progresivo y, con ello, el de sus políticas más necesarias: educación, salud, seguridad social, asistencia. Los Estados fuertes se protegen, los débiles como el nuestro renuncian a ser rectores de la vida económica y social. Si se tiene una política exterior independiente es porque existe una idea propia sobre la forma en que debe estructurarse el orden internacional. Se postula esa estructura, y no otra, porque se estima que así se satisfacen mejor los intereses nacionales. Sin embargo, esta política exterior independiente no existe actualmente. El país soberano que tiene la capacidad para diseñar, de manera independiente, el proyecto de la Nación, en lo externo y en lo interno se ha perdido. Ya lo dijimos, las condiciones y las posibilidades de soberanía, proyecto nacional, reforma institucional, liberalización de las políticas económicas, entre otros cambios más o menos sustantivos en el ámbito nacional, pasan a estar determinadas por las exigencias de

instituciones, organizaciones y corporaciones multilaterales, transnacionales o propiamente mundiales, que se sostienen por encima de las naciones. Está claro que ni el principio de la soberanía ni el de Estado-nación se extinguen, pero estas quedan radicalmente socavadas en sus prerrogativas

El gobierno de los empresarios carece de una visión de Estado; desconoce los tejemanejes de una política republicana. El *subcomandante Marcos* tiene razón: “Los nuevos amos del mundo no necesitan gobernar en forma directa. Los gobiernos nacionales están encargados de administrar los asuntos en su nombre.” En efecto, la nueva tarea de los estados nacionales es administrar lo que le es asignado, proteger los intereses de las megaempresas del mercado y, sobre todo, controlar y vigilar a los que salen sobrando.

El asalto de los empresarios al poder político, por obra y gracia de una verdad cuantitativa, ha sido infructuoso para México, y quizá lo sea, a la postre, para los mismísimos intereses de los decadentes señores del mundo. Todo dogma encierra sus trampas, y la globalización está lejos de ser el fin de la historia. Nada está pues, dicho. La mundialización del oprobio puede traer consigo la de su rechazo. En el límite, pueden realizarse proyectos nacionales, movimientos de liberación nacional o antisistémicos, de modo que se logre la emancipación popular. El siglo XX puede ser visto como un inmenso mural de luchas populares, revoluciones nacionales y revoluciones sociales. Y todo esto sigue vigente y fundamental en el umbral del siglo XXI.

En efecto, como bien señala Jorge Chabat, hay que subrayar que el poder reside no sólo en los agentes económicos. También reside en los agentes que generan legitimidad: partidos, grupos de presión, iglesias, organizaciones de derechos humanos, entre otros (así como en aquellos que generan formas de pensar: escuelas, universidades, filósofos ya mencionados más arriba).²¹⁹

En este sentido, a finales del 2001 en la ciudad guatemalteca Xelajú, se reunieron indígenas de Guatemala, Panamá, El Salvador, Nicaragua y Honduras (los de Costa Rica faltaron y los beliceños tuvieron un accidente en el camino); y alrededor de 60 visitantes originarios de Canadá, Estados Unidos, España, Italia, Suiza, Noruega y Suecia.²²⁰

En total eran cerca de 800 en representación de alrededor de 300 organizaciones -unas sociales y otras profesionales-, los que durante tres días se reunieron en el Foro Xelajú 2001 bajo el lema “Ante la globalización los pueblos primero”, para definir desde abajo alternativas sociales al Plan Puebla-Panamá (PPP) y a la inminente Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El encuentro en Guatemala había sido hasta ese momento la reunión más numerosa y representativa, pero no la primera ni tampoco la última. La amenaza del PPP ya había congregado en mayo de 2001 a unas 300 personas representantes de alrededor de 130

²¹⁹ Jorge Chabat, “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer y Celia Toro (comp.), *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Instituto Matías Romero, 1997.

²²⁰ La Jornada, 16/diciembre/2001.

organizaciones sociales de cinco países mesoamericanos, que se reunieron en Tapachula, Chiapas; en junio fue en el mismo estado pero en San Cristóbal, donde 175 organizaciones debatieron sobre la diversidad biológica y cultural amenazada por el PPP y otros planes; y en agosto la capital del estado recibió a la dirección del Partido de la Revolución Democrática y a decenas de militantes de todo el sureste, en una reunión donde el instituto político definió su postura crítica frente al PPP. En septiembre el encuentro en Jáltipan, Veracruz, donde debatieron representantes de decenas de organizaciones sociales de esa entidad federativa, pero también de Oaxaca, Tabasco y Querétaro; y en diciembre, poco días después del Foro de Xelajú, se realizó una reunión peninsular con representantes de Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Paralelamente en el estado de Puebla se han llevado a cabo numerosos talleres de análisis y reflexión sobre la amenaza del corredor comercial, industrial y de servicios Veracruz-Guerrero, con representantes de Tlaxcala, Guerrero, Morelos, Veracruz y la destacada presencia de la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive, que defiende las tierras de Tepeaca amenazadas de expropiación por el proyecto poblano Milenium.²²¹ Las organizaciones sociales y presidencias municipales de la región de Tehuantepec son las decanas de la lucha contra megaproyectos como los que hoy engloba el PPP, pues desde hace casi un cuarto de siglo vienen resistiendo los planes transistmicos, entonces conocidos como Alfa-Omega.

El Foro Xelajú 2001 fue crítico -como todos- pero también propositivo. En la declaración final se proclama el “rechazo a la globalización impuesta” y se denuncia que el PPP “tiene en sus ejes crear una infraestructura de servicios para la exportación de bienes, la explotación de nuestros recursos naturales, la biodiversidad y la mano de obra de nuestros pueblos; y no responde en ningún momento a una lógica social...”.²²² Se señala también que la construcción del PPP “... ha sido inconsulta al grado que los gobiernos centroamericanos aprobaron un diseño elaborado por el... mexicano, en su calidad de intermediario para la región del gobierno estadounidense...(lo que)... violenta la soberanía de nuestros países”.²²³ Pero más allá del “rechazo total al PPP” se establece la necesidad de “incrementar nuestros esfuerzos para sistematizar las experiencias y alternativas de desarrollo comunitario y regional, con equidad, justicia y sustentabilidad”.²²⁴

Y de hecho estas opciones se presentaron en las numerosas mesas del foro. En la que se ocupó de la economía campesina, por ejemplo, se denunció la represión rural y la falta de libertades políticas, pero también se demandó el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios, que en el sureste mexicano son un quinto de la población mexicana y en Guatemala más de la mitad, pero que en ambos países fueron secuestrados por la derecha en la inminencia de su reconocimiento constitucional. Se describió la ruina de los pequeños productores agrícolas, pero al mismo tiempo se presentaron propuestas de reactivación y conversión notablemente elaboradas.

En un ámbito donde cerca de la mitad de la población vive en el campo, donde la pobreza

²²¹ Por ejemplo, el 12 de julio de 2001, de manera violenta tomaron las instalaciones del Congreso del Estado unos 300 campesinos de los municipios de Tepeaca y Tecamalchaco, apoyados por otros de Guerrero, Oaxaca e Hidalgo adheridos a la Unión Campesina, para exigir que las autoridades estatales cesen las expropiaciones de sus tierras para destinarlas a los programas carreteros del Plan Puebla-Panamá y que cuenta con el apoyo del gobernador Melquiades Morales Flores (La Jornada, 13/julio/2001).

²²² 16/diciembre/2001.

²²³ *Idem.*

²²⁴ *Idem.*

extrema alcanza al 70% de las familias y donde un millón y medio de personas enfrentan la hambruna, la agricultura demanda acciones, un verdadero plan de salvación. Las líneas fundamentales de la urgente conversión agrícola mesoamericana se esbozaron en esa mesa, y se resumen apretadamente en la propuesta de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias Agroindustriales (Fenacoop) de Nicaragua.

Primero el diagnóstico: “La toma de los mercados nacionales y locales por las compañías transnacionales de granos y alimentos está destruyendo los sistemas agrícolas y pecuarios del Tercer Mundo...La inseguridad alimentaria ha aumentado...(así como la)... pérdida de biodiversidad... (y de)... los sistemas agrícolas tradicionales y comunitarios... Las multinacionales... monopolizan los recursos energéticos y agrícolas... (convirtiéndose)... en causa de migraciones del campo a la ciudad, perdida en la capacidad para producir sus alimentos... (e)... incapacidad real de poder comprar(los)... En nuestros países no existe una política agrícola que reconozca y valore la producción de alimentos como prioridad para la soberanía y seguridad alimentaria... (Sin embargo)... el sector agropecuario sigue siendo el proveedor más importante de las economías nacionales en términos de producción de alimentos, generación de empleos y autoempleo...”²²⁵

Después las propuestas: “El sistema de producción campesino o indígena no sólo produce maíz, también el manejo de los recursos naturales, un cuidado y manejo sostenible de la biodiversidad, una custodia a la cultura (y) al modo de vida de las comunidades... (Por ello es necesario)... excluir definitivamente la agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y por tanto del ALCA... La agricultura debe recibir un tratamiento especial dentro del ALCA, de modo que permita a los países formular y desarrollar políticas dirigida al sector rural acorde a (sus) realidades y necesidades...”²²⁶

Todo sustentado en una apuesta por la economía campesina: “El modelo de la pequeña producción... nos permite obtener más alimentos y menos hambre, en vez de repetir los errores de la... Revolución Verde, donde hubo más alimento y más hambre...”²²⁷ Un firme compromiso con la soberanía en alimentación: “La seguridad y soberanía alimentaria representa una prioridad nacional y regional que demanda el compromiso de todos los actores de la sociedad... La OMC y ALCA deben establecer un acuerdo... con medidas especiales y diferenciales que permitan incrementar niveles tecnológicos... y de esta manera alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria y... competir con más posibilidades de éxito en los mercados internacionales... Los países en desarrollo no solamente necesitan un libre comercio sino también un comercio justo”²²⁸ Y una franca adhesión al ambientalismo: “Se hace indispensable la definición de un modelo de agricultura sostenible, que optimice el uso de recursos naturales, preserve la diversidad productiva, conserve el patrimonio genético, permita el acceso a la tierra de indígenas y campesinos, fortalezca a las organizaciones y familias campesinas... y aumente el empoderamiento local”²²⁹

²²⁵ *Idem.*

²²⁶ *Idem.*

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ *Idem.*

Esta propuesta, la sostiene una fuerte convergencia de organizaciones rurales centroamericanas, que se presentó en Xelajú como Mesa Regional Campesina (MRC) y que viene impulsando, paralelamente al foro, una iniciativa mesoamericana por la integración y el desarrollo sostenible. Han participado en este proceso organizaciones de cinco países centroamericanos, que en sus ámbitos nacionales se agrupan en coordinadoras. En Guatemala es la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), que enlaza a unas ocho agrupaciones locales. En el Salvador las coordinadoras adscritas a MRC son el Comité para la Incidencia del Desarrollo Agropecuario y Rural (CIDAR) y la Mesa Permanente de Mujeres Rurales. En Honduras siete organizaciones rurales se enlazan en el Comité Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (Cococh). En Nicaragua la Coordinadora Agraria agrupa a la ya mencionada Fenacop, a la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), a la Unión Nacional Agropecuaria de Productores Asociados (UNAPA) y hasta a la Asociación de Resistencia Nicaragüense (Arnic) que aglutina a los ex *contras*. En Costa Rica opera la Mesa Regional Campesina (MRC) y la Unión de Productores Agropecuarios (UPA). Todas estas organizaciones rurales participan en la Mesa Regional Campesina, pero hay otra convergencia mesoamericana que marcha más o menos en la misma dirección: la Asociación de Organizaciones Campesinas para la Cooperación y el Desarrollo (Asocode) que enlaza coordinadoras de los cinco países ya mencionados y a la Asociación de Pequeños y Medianos Productores de Panamá. Muchos de estos agrupamientos pertenecen a la Coordinación Latinoamericana de Organizaciones Campesinas y están vinculados a la red mundial que se llama Vía Campesina.

Sin duda hay problemas: muchos campesinos no pertenecen a ninguna organización, hay agrupamientos sueltos, casi siempre existe más de una coordinadora nacional y algunas son pocos representativas, y la convergencia regional aún es frágil. Pero sin duda detrás de las propuestas agrarias para Mesoamérica hay un sujeto en formación. Un actor protagónico que se presentó en Xelajú pisando fuerte y que durante el foro se reunió con organizaciones indígenas y campesinas mexicanas como la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), el Frente Popular de Organizaciones del Sureste de Veracruz (Freposev), la Organización de Pueblos Indígenas de la Chinantla (OPICH), el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ) y la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive, entre otras. Juntos hicieron un *Pronunciamiento de Organizaciones Sociales*, que al señalar que “vemos este evento como un foro académico y testimonial que parece un simposio...”, pone de manifiesto el ya habitual desencuentro entre las proverbiales organizaciones no gubernamentales (ONG) y las que habría que llamar organizaciones sociales de base (OSB), y es que por lo general las ONG tienen el mango, pero las OSB son la sartén. El diferendo se resolvió positivamente con la exigencia de que en el tercer foro de la serie -que debería realizarse en Nicaragua a mediados del 2002- se abran espacios para la participación de organizaciones representativas de los pueblos y que el papel de las ONG sea de apoyo técnico y metodológico, y también que se organicen mesas sectoriales: campesinas, indígenas, mujeres, sindicatos, microempresarios, migrantes y organizaciones políticas. Y lo más promisorio: “Asumimos crear una coordinadora de organizaciones sociales... y llevar propuestas a Nicaragua”.²³⁰

La resistencia se mantiene en pie, y para mediados de 2002, paralela a la quinta Cumbre de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en Quetzaltenango, Guatemala se llevó la segunda semana por la diversidad biológica y cultural, que congregó a representantes de 350 organizaciones de

²³⁰ *Idem*.

15 países. Con un llamado a fortalecer e incrementar la lucha contra el proceso globalizador, que “amenaza con sepultar” la cultura de los pueblos originales, reiteraron su rechazo al Plan Puebla-Panamá (PPP) -por ser un proyecto excluyente e impositivo, que viola derechos humanos-; a los tratados de libre comercio, y se pronunciaron contra el desalojo de los pueblos indígenas que “habitan y cuidan” la reserva de la biosfera de Montes Azules en la selva Lacandona de Chiapas, así como de la construcción de hidroeléctricas en México, Guatemala y Honduras, mismas que forman parte del PPP.²³¹

Asimismo, exigieron que se acuerde una “moratoria total” a los megaproyectos del Plan Puebla-Panamá (PPP) al no contar con ningún aval de la sociedad, que desconoce el contenido de los mismos, pues no se ha consultado ni informado en ninguna fase de este proceso. Afirmaron que es una imposición, como se puede demostrar con el hecho de que en ningún momento han tomado en cuenta las propuestas de las comunidades y ya lo está implantando con la interconexión eléctrica y el eje vial. Por lo que, hay un divorcio entre lo que ellos y las comunidades plantean.

En la declaración, los asistentes a la reunión exigieron amplia información sobre el contenido del PPP, sobre todo lo relacionado con los impactos que tendrá en las zonas y poblaciones más vulnerables de la región, así como que se realice una “verdadera consulta” amplia e informada sobre la puesta en marcha del plan.

“Mientras estos punto no sean cumplidos, exigimos una moratoria total” del proyecto, agregaron. Dijeron que en el periodo de suspensión temporal las organizaciones sociales mesoamericanas presentarán propuestas alternativas al diseño actual del PPP, que “no considera las necesidades reales” de los pueblos interesados.

Durante los días en que duro la segunda semana por la diversidad biológica y cultural, se discutieron propuestas sobre producción de semillas, café, alternativas agroecológicas, manejo de los recursos naturales, tierra, agua, bosques, que deben ser parte de un verdadero plan mesoamericano de desarrollo al que los gobernantes deben tomar en cuenta integralmente.

Los asistentes a la reunión, según la declaración final, se comprometieron a crear consejos consultivos a escala comunitaria, regional, nacional y latinoamericana, que sean electos con base en los usos y costumbres comunitarios, con facultad de promover y vetar proyectos que afecten sus recursos naturales.

Finalmente, declararon que el PPP es una extensión y anticipo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que convertirá a los pueblos en zonas de tránsito para las necesidades de las empresas transnacionales. Otro tema que concentró la atención de los participantes en el encuentro es el relacionado con los transgénicos, por considerar que este proceso, que forma parte de un “plan perverso para toda Latinoamérica”, representa una “amenaza para la soberanía alimentaria y la salud de millones de personas”.²³²

Por ello lanzaron un llamado, sobre todo a las comunidades indígenas y campesinas, a preservar las semillas nativas, así como a crear o incorporarse a redes para contar con mayor información acerca de los transgénicos.

²³¹ La Jornada, 30/junio/2002

²³² *Idem*

En ese mismo contexto, ante el compromiso de incorporar al Plan Puebla-Panamá (PPP), en un plazo no mayor de 60 días lo relativo al desarrollo agropecuario y rural (dado a conocer en el marco de Quinta Cumbre de Diálogo y Concertación de Tuxtla), organizaciones campesinas, indígenas y sociales, de México y la región empezaron a tender redes de cooperación para establecer planes de defensa.

Un ejemplo fue el encuentro nacional *Porque el pueblo es primero: no al PPP* en Jalapa, Veracruz, una de las reuniones preparatorias del tercer foro mesoamericano *Frente al PPP, por la integración popular*, que se efectuaría en Managua de 16 al 18 de julio, que organiza el Consejo Latinoamericano de Organizaciones del Campo (CLOC).²³³

Al concluir este encuentro, en la *Declaración de Jalapa*, las organizaciones participantes, entre ellas la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), manifestaron su rechazo al “desarrollo excluyente y devastador del PPP”, por lo cual se llamó a la consolidación de la “resistencia popular”.

Para los representantes de las agrupaciones de Oaxaca, Tabasco, Campeche, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Veracruz y Puebla, el PPP y el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) lo único que propiciará será la consolidación de los proyectos neoliberales, lo cual atentará contra las soberanías y las economías regionales.

Igancio Irys Salomón, secretario general de la Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas (CODUC), José Jacobo Femat, presidente de la Central de Organizaciones Campesinas y Populares (Cocyp), y Víctor Suárez Carrera, presidente de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras externaron la necesidad de formar espacios de resistencia contra las propuestas que pretenden “entregar nuestros recursos a las transnacionales”.

El hecho de que esté apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que se haya convocado a invertir a empresarios estadounidenses y europeos es razón suficiente para pensar que el interés no está en el apoyo a los habitantes de la región, si no en el “desmantelamiento de la agricultura indígena, en el tránsito hacia la dependencia alimentaria y en el saqueo de los recursos biológicos”.²³⁴

Jacobo Femat consideró que el PPP “no es un proyecto acorde a las necesidades de desarrollo del país ni a la conservación de las formas tradicionales de trabajo ni de la cultura ni del cuidado de nuestra biodiversidad” por lo cual lo único que nos traerá será una “mayor profundización de la miseria en el sureste del país”.²³⁵

Para Irys Salomón, pese a que el compromiso de integrar al PPP los mercados y los agronegocios regionales, es un “sueño porque nuestra agricultura es particularmente de autoconsumo, por lo cual casi no hay excedentes y porque no tenemos la organización económica, la infraestructura y los recursos para almacenar y vender, no está demás globalizar

²³³ La Jornada, 30/junio/2002.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ *Idem.*

la organización y la lucha en contra de los países capitalistas“.²³⁶

En opinión de la ANEC, el PPP es una amenaza porque “busca aniquilar la agricultura de granos básicos -maíz, frijoles y arroz- en la región”, con la intención de que las transnacionales puedan monopolizar el comercio de estos productos.

En la Declaración se dejó claro que se rechaza la “expropiación y privatización de tierras de propiedad social en donde se pretenda construir autopistas, corredores industriales, maquiladoras y presas”, además de que se “denunciará cualquier tipo de explotación laboral, de género y de trabajo infantil que viole los convenios de la ONU, por parte de las transnacionales que pretendan instalarse en la región con motivo del PPP”.²³⁷

En este mismo orden de ideas, para septiembre de 2002, la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas del Istmo, la Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos y los centros de derechos humanos Tepeyac, del Istmo de Tehuantepec, Miguel Agustín Pro Juárez, en conferencia de prensa, estas organizaciones denunciaron que el gobierno lleva adelante el Plan Puebla-Panamá (PPP) con ausencia total del respeto al derecho de los pueblos indios y se aprovecha “de la indefensión jurídica en que se encuentran muchas comunidades al no contar con títulos de propiedad”.²³⁸ Las organizaciones sociales mencionadas, explicaron que han logrado acuerdos con organizaciones indígenas y sociales internacionales como la Alianza Social Continental.

Juan Antonio Vega, miembro del secretariado técnico de la red Todos los Derechos para Todos, dijo que en el discurso, el gobierno dice que el PPP “tiene como uno de sus principales destinatarios a los pueblos indígenas, y que con ellos habrá de convenir numerosas acciones”.²³⁹

Añadió que en el discurso gubernamental se señala que “el Plan Puebla Panamá garantiza el respeto a los grupos indígenas, que la opinión de los pueblos será determinante para el diseño y ejecución de los proyectos. Este programa de carácter social no sería viable sin el consenso y la aportación de las comunidades originarias, por ello no se les impondrá ninguna acción, aún cuando éstas fueran para su beneficio.”²⁴⁰ Ese es el discurso, insistió Vega, pero los hechos dicen otra cosa.

Nadia Octaviano aseveró que los pueblos indígenas demandan que los proyectos que se ejecutan “sean suspendidos hasta que no se nos dé la información cabal y a conciencia que hemos solicitado y que hasta la fecha no se ha proporcionado; que se nos consulte (a las comunidades) con mecanismos efectivos y eficaces, y no al vapor y de manera improvisada, sobre los contenidos y viabilidad de esos proyectos”.²⁴¹ Y agregó: “...que el proceso de información sea decidido entre los pueblos y el gobierno, con la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.”²⁴²

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ La Jornada, 6/septiembre/2002

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ *Idem.*

²⁴² *Idem.*

Asimismo, Nadia Octaviano Guadalupe explicó que, junto con otras organizaciones “los indígenas nos estamos uniendo en lucha por la defensa de la tierra, de nuestros recursos naturales, patrimonio histórico y lugares sagrados”.²⁴³

Finalmente, Domingo Gómez Ruiz, de la comunidad de San Francisco del Mar, expuso: “la resistencia indígena la tenemos que hacer juntos todos los indios, por eso nos estamos uniendo en las regiones y estados afectados”.²⁴⁴

En esta perspectiva, para el 12 octubre de 2002, miles de personas marcharon por las principales calles de los países latinoamericanos, durante la conmemoración del Día de la Raza, en repudio a las políticas económicas del neoliberalismo, contra el Plan Puebla-Panamá (PPP) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).²⁴⁵

Entre los participantes destacó una amplia gama de sectores sociales, desde sindicalistas, campesinos, indígenas, negros y movimientos antiglobalización neoliberal, como se observó desde México,²⁴⁶ pasando por Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Chile.

En muchos países centroamericanos se realizaron no sólo marchas y plantones, sino también bloqueos de carreteras y aduanas en las fronteras comunes, incluso la de México con Guatemala.

Por otra parte, las coordinadoras zapatistas del Distrito Federal arrancaron el 22 de junio de 2002 una campaña informativa con el objetivo de “desenmascarar la realidad de los supuestos acuerdos de protección ecológica que ha firmado el gobierno y la relación que estos tienen con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y ahora con el Plan Puebla-Panamá (PPP).²⁴⁷

La estrategia, denominada Campaña en Defensa de la Soberanía Nacional, y por el respeto

²⁴³ *Idem.*

²⁴⁴ *Idem.*

²⁴⁵ La Jornada 13/octubre/2002.

²⁴⁶ En el caso de México, respeto y reconocimiento a los derechos y cultura indígenas fue el lema de miles de indígenas, estudiantes, campesinos y maestros que salieron a las calles de varias ciudades del país para recordar el 510 aniversario del Día de la Raza, fue el caso por ejemplo de:

Chilpancingo, Guerrero, donde indígenas provenientes de la región de La Montaña, Costa Chica, zona norte, maestros, estudiantes y campesinos, marcharon por las calles de esa ciudad, “no para conmemorar, sino para recordarle al Estado mexicano que seguimos en las mismas condiciones de abandono, miseria y discriminación”, rezaba una monumental manta alusiva al 12 de octubre.

En Tepeaca, Puebla, representantes de la Unión Campesina Emiliano Zapata (UCEZ) realizaron una manifestación contra el ALCA y el PPP. Los campesinos marcharon unos cinco kilómetros por la carretera rumbo a Tehuacan, caminaron por el centro de Tepeaca e intentaron de manera infructuosa tomar la presidencia municipal.

En Tuxtla Gutiérrez, con la demanda de que se cumplan los Acuerdos de San Andrés y para manifestar su oposición al Plan Puebla-Panamá y al Área de Libre Comercio de las Américas miles de indígenas, campesinos y mestizos se movilizaron en esta entidad al cumplirse 510 años de resistencia india y popular (La Jornada, 13/octubre/2002).

²⁴⁷ La Jornada, 23/junio/2002

a los municipios autónomos zapatistas y el rechazo al desalojo de Montes Azules, también pondrá énfasis en la participación que ha tenido diversas trasnacionales farmacéuticas, así como organizaciones no gubernamentales (ONG) disfrazadas de ambientalistas, entre ellas la estadounidense Conservation International y Pronatura, las que con engaños están entrando a las comunidades indígenas y saquean los recursos biológicos nacionales.

Asimismo, se dará a conocer la relación que estas agrupaciones tienen con el Banco Mundial (BM); un ejemplo de ello es Conservation, la que se dice amiga de la naturaleza, pero en realidad es colaboradora cercana del BM, y desde hace varios años administra la reserva de la biosfera de Montes Azules, en Chiapas.

Patricia Hernández, integrante de la coordinadora zapatista de Benito Juárez y vocera de la campaña detalló que durante la estrategia (que tendría carácter de indefinida) se darán pláticas de biodiversidad, *biopiratería*, PPP y transgénicos.

En este mismo sentido, el 13 de octubre de 2002 comenzó la jornada popular nacional de votación contra el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que concluirá el 18 de marzo de 2003 y en la que se tenía prevista la participación de al menos 3 millones de personas.

Hector Cueva, de la Red Mexicana Contra el Libre Comercio, explicó que existen muchos argumentos para votar contra el ALCA, pues nueve años de libre comercio han demostrado que ese modelo sólo ha creado más pobreza. Agregó que el TLC ha estado vinculado a un verdadero desastre social, especialmente en el campo, donde se esperan repercusiones mayores a partir del próximo año por la apertura total del sector.

Recordó que durante las negociaciones del TLC, el entonces presidente Carlos Salinas prometió que México entraría al primer mundo, pero lo cierto es que “seguimos en el tercero” y los acuerdos comerciales sólo han beneficiado a las empresas trasnacionales, pues las nacionales se encuentran en la ruina.

La votación se inició de manera simbólica en el Zocalo, pero en otros puntos de la ciudad también hubo mesas de consulta. El objetivo explicó De la Cueva, es llevar la votación a todos los rincones del país, a asambleas sindicales, comunitarias y de todo tipo.

La consulta se inscribe en un esfuerzo continental que busca oponerse al ALCA, y que se inició en Brasil en diciembre de 2001, donde 10 millones de personas se manifestaron en contra.

Las cinco preguntas que debían contestar los ciudadanos son: ¿México debe continuar bajo el TLC? ¿Ha sido consultado por el gobierno sobre las negociaciones del ALCA? ¿El gobierno debe suscribir el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas? ¿El gobierno debe continuar impulsando el Plan Puebla-Panamá? Y ¿los tratados comerciales benefician a las mujeres?

Los resultados de la votación se mandarían en abril de 2003 a Brasil, donde se encuentra la secretaría de la Alianza Social Continental; a la cumbre de presidentes y a los diferentes congresos de los países. Sobre el último punto, Héctor De la Cueva señaló que uno de los

propósitos es involucrar al Congreso en el debate para que se le informe de las negociaciones y vote en contra del ALCA.

La campaña contra el libre comercio es apoyada por 120 organizaciones, entre las que se encuentran todos los sindicatos de la UNT, el Frente Sindical Mexicano, organizaciones campesinas, comunidades eclesiales de base, organizaciones de mujeres y del movimiento urbano popular, así como el PRD y el PT.

A mediados de diciembre de 2002, el dirigente de la Central General de Trabajadores de Panamá (CGTP), Mariano Mena, rechazó el Plan Puebla-Panamá por considerar que trasladará a Panamá el régimen de explotación que existe en la frontera entre México y Estados Unidos.²⁴⁸

Durante un diálogo convocado en la capital de Panamá sobre esa iniciativa -presidido por el comisionado presidencial del plan, Virgilio Soa, y Jorge Sapoznikov, del Banco Interamericano de Desarrollo, quienes destacaron que la iniciativa promueve el empleo en el ámbito regional y genera consultas entre los sectores productivos-, Mena recalcó que el gobierno del presidente mexicano, Vicente Fox, lo que intenta es establecer en los países del istmo centroamericano un conjunto de empresas maquiladoras, donde los trabajadores reciban salarios miserables.

“Hemos tenido una postura contraria al plan, ya que entendemos que responde no a los mejores intereses de la región, sino a los grandes negocios de Estados Unidos e impulsada desde México por el presidente Fox”, subrayó.²⁴⁹

El 1° de enero de 2003, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, al celebrarse el noveno aniversario del levantamiento de él Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), éste se lanzó en contra del Plan Puebla-Panamá. Esos eran los temas de las mantas de los más de 9 mil zapatistas, que se manifestaron en una movilización que llegó al municipio de San Cristóbal de las Casas.²⁵⁰

Por otra parte, el Comité Ejecutivo Nacional del PRD se manifestó contra el Plan Puebla-Panamá (PPP) en los términos en los que está formulado, ya que constituye una amenaza de saqueo de los recursos naturales y energéticos de la región.²⁵¹

La directiva perredista agregó que el proyecto responde a los intereses geoestratégicos del gobierno estadounidense; busca beneficiar a empresas transnacionales y capitales extranjeros, e implica en los hechos, la colonización del área.

El apoyo internacional no faltó, y, en el Foro Social de Sevilla (FSS), que reúne a organizaciones del llamado movimiento antiglobalización, y que participó a fines de junio de 2002 en los actos de protesta por la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la Unión

²⁴⁸ La Jornada, 15/diciembre/2002.

²⁴⁹ *Idem.*

²⁵⁰ La Jornada, 2/enero/2003.

²⁵¹ La Jornada, 28/junio/2002.

Europea -en el que denunció en sus conclusiones el “exterminio” al que somete el neoliberalismo rampante a los más de 300 millones de indígenas del planeta-, llamó la atención al gobierno de Vicente Fox para que cumpla los Acuerdos de San Andrés y consideró que el Plan Puebla-Panamá es un nuevo intento de Estados Unidos para hacerse del control mercantil de la región.

Lo que se puede destacar de lo anteriormente descrito, como algunas de las expresiones de las muchas que ha habido y que no podrían describirse aquí por cuestiones de espacio, es por una parte, el aumento de organizaciones no gubernamentales y por la otra, la irrupción de nuevos actores en las relaciones internacionales con claros objetivos de influir en el establecimiento de las grandes líneas de la política exterior del país. Ya no son solamente los empresarios o algunas organizaciones no gubernamentales, ahora, también quieren ser participes las organizaciones sociales que se sienten afectadas por proyectos del gobierno decididos en coalición con sólo algún sector de la sociedad: los empresarios. La proliferación de las ONG y la irrupción de organizaciones sociales responden a la insatisfacción de la sociedad con los mecanismos e instituciones de articulación y agregación de intereses. Esto ha estimulado esa nueva participación de las organizaciones sociales que, acompañadas de las organizaciones no gubernamentales, se han vinculado con actores del exterior.

Si bien, se mencionó que la formulación de un proyecto -el PPP- sin consulta con todos los sectores de la sociedad estimuló la participación de las ONG y organizaciones sociales. En segundo lugar, la globalización económica que ha estimulado el desvanecimiento entre lo nacional y lo internacional en el sentido de que, ante los mismos problemas que se viven tanto en la región Sur-Sureste de México lo mismo que en el istmo centroamericano se busca resolverlo por parte de los gobiernos de toda esta región del mismo modo, al afectar por tanto, de alguna u otra manera similar a determinados sectores de la sociedad -indígenas, campesinos, pequeños productores, etc.-, ha permitido el acercamiento entre actores nacionales y extranjeros. Y, tercero, la revolución en las comunicaciones, la cual ha facilitado los contactos entre individuos y organizaciones de distintos países con objetivos afines favorece que ciertos valores, se compartan y que grupos con intereses parecidos se organicen en acciones comunes. Estos procesos han impulsado o inducido a estos actores nuevos a intensificar su actuación más allá de las fronteras de México y que, en alianza con actores afines de otros países, se esfuerzan por incidir en la toma de decisiones de política exterior en nuestro país. Principalmente han estado interesadas en los siguientes temas: derechos humanos, civiles y políticos, democracia y, medio ambiente. La actuación en foros externos es de lo más destacable. Al respecto, Octavio Ianni señala: “La internacionalización del capital significa simultáneamente la internacionalización del proceso productivo. Y es obvio que esa internacionalización del capital productivo implica no sólo la idea de la fábrica global y del *shopping center global*, sino también la de la internacionalización de la cuestión social.”²⁵² En efecto, está claro que la internacionalización del capital, entendida como internacionalización del proceso productivo o de la reproducción ampliada del capital, implica la internacionalización de las clases sociales en sus relaciones, reciprocidades y antagonismos. Como ocurre en toda formación social capitalista, también en la global se desarrolla la cuestión social. Cuando se mundializa el capital productivo, se mundializan las fuerzas productivas y las relaciones de producción. En este contexto, se da la mundialización de las

²⁵² Ianni Octavio. *Teorías de la Globalización*, p. 37.

clases sociales, comprendiendo sus diversidades internas, sus distribuciones por los más diversos y distantes lugares, sus múltiples y distintas características culturales, étnicas, raciales, lingüísticas, religiosas y otras. En este sentido, las clases sociales, por sus movimientos sociales, partidos políticos y corrientes de opinión pueden trascender las naciones y las regiones, y manifestarse en un sentido cada vez más amplio. Lo que ya es cierto acerca de grupos y clases dominantes, que se comunican y articulan cada vez más en el plano mundial, puede volverse también una certeza para los grupos y clases subalternas, a pesar de sus diversidades internas y de su dispersión por todos los rincones del mundo.

En cuanto a su grado de influencia que puedan alcanzar tanto las ONG como organizaciones sociales en materia de política exterior, todavía no es palpable, pero esto apenas comienza. Una cosa si es cierta, el plan busca ser derrotado o al menos reducir significativamente su impacto por las luchas de resistencia populares en Oaxaca, Guerrero, así como en Guatemala y el resto de Centroamérica. Claro está, que ningún movimiento de resistencia en sí mismo puede asegurar la derrota del plan o de cualquier otra injusticia, porque siempre hay condiciones objetivas de la economía que influyen en cualquier movilización. Pero hay tanta resistencia y pobreza, que más y más personas, se manifiestan en las calles y en muchos otros lugares. Vale la pena destacar, que en virtud a la debilidad intrínseca de estas organizaciones, su capacidad de influencia deriva precisamente de su habilidad para empujar a otras fuerzas en favor de ese mismo objetivo así como crear o fortalecer lazos transnacionales entre las organizaciones mexicanas y sus contrapartes de los otros países centroamericanos.

El aumento de la actividad de las ONG y las organizaciones sociales seguirá en marcha, lo cual obliga al gobierno mexicano a la modificación de algunos aspectos de su política exterior. Los cambios se relacionan, entre otros, en el avance de la democratización del país, esto es, llevar a su verdadera significación práctica la idea de que los asuntos del Estado son cosa del pueblo. El contenido sustancial del Artículo 39 de la Constitución mexicana así lo marca: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”*. En este sentido, en el Estado como cosa pública, todo individuo y toda comunidad tiene el derecho al acceso a la toma de decisiones que se de dentro de este. En ese orden de ideas, el PPP, como asunto del Estado, es cosa del pueblo, y como tal, está en su derecho todo individuo y comunidad conocerlo y transformarlo si ello es necesario, si no se ha instituido para beneficio de este.

Ahora bien, la posibilidad de frenar megaproyectos como el PPP está, en principio, a nivel local. Las empresas reaccionan frente a la oposición, no son sordas ni tontas, son inteligentes. A nivel local es posible que la oposición triunfe y detenga megaproyectos de este tipo y se oriente hacia otros más afines con las necesidades sociales y ambientales de la región.

Bajo esta perspectiva, para el caso de México, la revigorización de la soberanía -como capacidad para diseñar, de manera independiente, el proyecto de la Nación, en lo interno y en lo externo- se ha venido a dar bajo otras formas, desde abajo, desde la lucha sintetizada por los zapatistas. ¿Por qué el auge zapatista en medio de esta situación? Precisamente porque el movimiento indígena ataca el nervio profundo de la civilización capitalista en crisis, que es el de la mercantilización llevada al extremo del ecocidio, del etnocidio y de la limpieza demográfica. En efecto, si antes, los indígenas eran un sector indiferente para el capital, es apenas durante el siglo XX que las selvas, que es el habitat de los indígenas, se han convertido

en objeto de codicia para el capital. Particularmente en las últimas décadas, sus recursos minerales, acuíferos, maderas, biodiversidad y conocimientos etno-botánicos ancestrales, se incorporan en una escala mucho mayor que antes como recursos explotables por el capital. Así, los indios nativos que eran indiferentes en la reproducción del capital se convierten en poseedores de recursos muy codiciados, ya no sólo para los grupos dominantes locales, sino también para intereses estratégicos de grupos transnacionales. El proceso de globalización ha colocado a los indios y a su patrimonio en un primer plano de un conflicto de intereses que incumbe a toda la humanidad. Y al mismo tiempo ha permitido al movimiento indígena colocarse en la vanguardia de los movimientos sociales y como ejemplo para otros movimientos. En efecto, como bien indica Fabiola Escárzaga: “Como reserva histórico-moral, como ejemplo a recuperar por su tradición de resistir en condiciones adversas, sus mecanismos de solidaridad interna, la preservación de su memoria histórica, de los mecanismos de defensa y de acción prolongada, el movimiento indígena ofrece a los movimientos sociales de la región y del mundo un ejemplo para la acción concertada, solidaria y no sectaria.”²⁵³ “El levantamiento zapatista simboliza así la disputa entre el dinero y la vida; entre la riqueza y la dignidad; entre el sometimiento y la capacidad soberana de autodeterminarse.”²⁵⁴

La importancia de la cuestión indígena en la discusión, se da precisamente por que Mesoamérica es una de las regiones de América Latina que aglutina en mayor número a indígenas; territorio que antes de la conquista española fue sede de una de las grandes civilizaciones americanas: la maya, y que comprendió la Península de Yucatán y parte de Centroamérica.²⁵⁵ Y es allí, en esa región, donde se tiene contemplado llevar a cabo el Plan Puebla-Panamá. La región maya tenía en 1994, 6 millones y medio de habitantes distribuidos en 4 países: México, Guatemala, Belice y Honduras. Guatemala tiene entre un 48% y un 66% de la población indígena y México entre el 9 y el 12%. Si bien, México no tiene una mayoría indígena respecto a su población total, tiene en términos absolutos la mayor población indígena de América Latina, con más de 9 millones de personas, y tiene en los estados del sur y del sureste, concentraciones indígenas semejantes a la de los países andinos: Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán están por encima del 40% de población indígena y Campeche y Chiapas por encima del 20%.²⁵⁶

Los indígenas están poniendo en duda el modelo de desarrollo, que ve en las maquiladoras, el empleo chatarra y los changarros la respuesta. Su modelo tiene otro tipo de relación con la naturaleza y la sociedad. El EZLN está ayudando a marcar una luz de salida a la crisis no sólo de México, sino de un modelo de sociedad. Nos está diciendo que la lucha es por la humanidad, por un mundo cultural incluyente. Al respecto señalaba Marcos: “Eso es lo que está en juego: las posibilidades de construir otro tipo de relaciones, incluso dentro del

²⁵³ Fabiola Escárzaga, “Movimientos indígenas en América Latina”, en Guillermo Michel y Fabiola Escárzaga (coords.), *Sobre la Marcha: análisis sobre el movimiento zapatista 1994-2001*, p. 128.

²⁵⁴ Ana Esther Ceseña, “La Marcha de la dignidad indígena”, en Guillermo Michel y Fabiola Escárzaga (coords.), *Sobre la Marcha: análisis sobre el movimiento zapatista 1994-2001*, p. 177.

²⁵⁵ La otra región en que también habitan un buen número de indígenas serían los Andes centrales (Bolivia más del 50% de población indígena y estimaciones más aventuradas -que consideran criterios más amplios- llevan hasta un 71% a la población indígena de dicho país; Perú está en los rangos del 38% al 47% y Ecuador entre el 24% y el 43%), que en conjunto con Mesoamérica hoy viven más del 80% de los indígenas americanos. Fabiola Escárzaga, “Movimientos indígenas en América Latina”, p. 104.

²⁵⁶ *Ibid.* p. 105.

mercado, que no representen al capitalismo salvaje, donde se devoran unos a otros.”²⁵⁷

En este sentido, a partir de ahí -de la resistencia zapatista- se ha empezado a estructurar con claridad un movimiento que se ha planteado que otro mundo es posible y a partir de ello se ha delineado ejes básicos de construcción de un sistema alternativo a la globalización. El mundo comienza a darse cuenta que el modelo neoliberal es simplemente la forma más cruel de un sistema que debe irse. Es la única solución. No hay fórmula ni modelo para reemplazar al sistema actualmente, pero hay muchas alternativas bien desarrolladas. Hay planes para crear una economía participativa, sin control de líderes, que sólo tendría que obedecer lo que dicen los de abajo. En los movimientos de resistencia hay un sentido de mantener el pluralismo sin un modelo único, un sistema participativo y democrático.

Al respecto James Cockcroft señalaba: “... nos habían hecho creer que era el fin de la historia, cuando precisamente es lo contrario, estamos creando nuestra propia historia, y ésta tiene un proyecto que va desde Quebec 2001 hasta el municipio Flores Magón, en Chiapas, y de Porto Alegre hasta Vía Campesina, en la India o Francia. Todos estamos metidos en la misma lucha contra el neoliberalismo, estamos ganando la primera batalla por una democracia verdadera, no la hipócrita que quiere imponer Estados Unidos con sus cláusulas”.²⁵⁸

La unidad del *establishment* no puede durar, porque hay demasiados desacuerdos entre sí. En cada país se está actuando en contra del neoliberalismo, movimientos sociales no violentos que surgen con más fuerza cada día, por ello cada día se consolida el movimiento global en defensa de los pueblos del orbe.

El Plan Puebla-Panamá empieza a temblar, aún cuando el reclamo de muchas organizaciones que han venido haciéndolo desde que se supo del programa, no ha sido tomado en cuenta por los gobiernos. Sin embargo, no dan marcha atrás, al contrario, insisten: “necesitamos estar unidos, porque no estamos ante un proceso fácil, pues es un gran monstruo el que tenemos enfrente”.²⁵⁹

En ese contexto, se destruye la afirmación de Melba Georgina Hernández Juárez de que “...la iniciativa en Centroamérica no causó la misma inquietud que en México.”²⁶⁰ Mas aún, todavía es más grave su afirmación cuando señala que “Previo al lanzamiento formal, un grupo de empresarios centroamericanos conocieron el PPP, al celebrarse el 5 de junio de 2001, en Tegucigalpa, Honduras, el Primer Seminario del Sector Privado sobre el Plan Puebla-Panamá en el cual, según la prensa local, los empresarios quedaron “maravillados” con la iniciativa.”²⁶¹ Y agrega más adelante: “De igual manera, declaraciones de representantes centroamericanos de alto nivel político dieron a conocer que el PPP colocaría a la región “en el mapa comercial y de las relaciones económicas, sociales y políticas de México.”²⁶² Y ¿que con las comunidades campesinas e indígenas, con la demás amplia gama

²⁵⁷ Subcomandante Insurgente Marcos. Entrevista con Julio Scherer, 10/marzo/2001.

²⁵⁸ La Jornada, 29/abril/2001

²⁵⁹ Declaración del guatemalteco José Luis Sibuil al clausurar la segunda semana por la diversidad biológica realizada en Quetzaltenango, Guatemala que congregó a representantes de 350 organizaciones de 15 países (La Jornada, 30/junio/2002).

²⁶⁰ Melba Georgina Hernández Juárez, “De Tuxtla a Panamá: una revisión de la cooperación regional de México hacia Centroamérica...”, 2002, op. cit., p. 82.

²⁶¹ *Idem.*

²⁶² *Idem.*

de sectores sociales? ¿También quedaron “maravillados” con la iniciativa? ¿Acaso los toma en cuenta Melba Georgina Hernández Juárez en su investigación? Pareciera entonces que los empresarios son los únicos que integran la sociedad civil para esta autora o, a los únicos que hay que tomarlos en cuenta junto con los representantes de alto nivel político. Ya lo señalamos en este apartado, el proyecto Plan Puebla-Panamá no solamente causó inquietud en México, una amplia gama de sectores sociales, principalmente los sectores campesinos e indígenas de México y de los cinco países centroamericanos (Guatemala, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras), se han levantado en protesta contra tal iniciativa.

Al respecto, la Federación Internacional de Derechos Humanos -después de tres días de sesión en la ciudad de México-, en octubre de 2002, mediante una declaración política condenó los actuales procesos de integración en las Américas, particularmente los tratados de libre comercio, porque ese tipo de mecanismos -en los cuales incluyó el Plan Puebla-Panamá- incrementan las desigualdades entre los pueblos y confiere a las empresas transnacionales y nacionales un poder que en la práctica conlleva violaciones a las garantías individuales.²⁶³

La FIDH -que integra a 150 organizaciones de 90 países- subrayó que el actual modelo económico establecido a nivel gubernamental contribuye a la “extensión de la pobreza y la extrema pobreza”.

Lo anterior porque, sostuvieron, los acuerdos comerciales son elaborados esencialmente por los poderes ejecutivos de los estados, en muchas ocasiones con la colaboración del sector empresarial, “excluyendo a los representantes electos y a la sociedad civil, lo que manifiesta el carácter antidemocrático e ilegítimo de los mismos”.²⁶⁴

Aquí ubicaron la pretensión institucional de poner en marcha el Plan Puebla-Panamá. Y para hacer frente a esta determinación, los miembros de la FIDH se pronunciaron por un proceso de integración centroamericana para “exigir el respeto a los derechos humanos y apoyar iniciativas en este sentido, como la movilización contra el PPP...”²⁶⁵

También acordaron proponer, ante los gobierno del continente, sustituir ese esquema por un mecanismo de integración regional o un tratado comercial donde “uno de los ejes fundamentales sea el principio de seguridad alimentaria”, además del respeto y protección para el resto de las garantías: trabajo, libertades sindicales, salud, educación, seguridad social, alimentación, cultura, propiedad, acceso a recursos naturales, medio ambiente sano y otros.

En este sentido, determinaron trabajar estrechamente con los pueblos indígenas de Centroamérica y presentar demandas ante la Organización Internacional del Trabajo, denunciando las violaciones al Convenio 169 con los “magaproyectos incluidos en el PPP”.²⁶⁶

²⁶³ La Jornada, 6/octubre/2002.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ *Idem.*

²⁶⁶ El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales aprobado por la Organización Internacional del Trabajo de la ONU, en 1989, representa el reconocimiento por esa instancia internacional de “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro de los Estados en que viven”. Sin embargo, señala Fabiola Escárzaga, esto es apenas una solución formal a las demandas culturales de los pueblos indígenas, las promesas de la ONU no obligan a los gobiernos nacionales a cumplirlas. Fabiola Escárzaga, “Movimientos indígenas en América Latina“, p.109.

Asimismo, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), en diciembre de 2002, criticó que la administración foxista excluya de los beneficios del crecimiento económico a la mayoría de la población mexicana e insista en el desarrollo del Plan Puebla-Panamá, pese a constituir una “amenaza” para las comunidades indígenas.²⁶⁷

En su informe sobre la visita que realizaron observadores a México, la FIDH sostuvo que en el sureste las condiciones de marginalidad “no han cambiado mucho” tras el levantamiento zapatista de 1994. Al contrario, sostuvo, persisten limitantes para que la sociedad civil incida de “una manera efectiva en asuntos tan importantes para sus actuales y futuras posibilidades de salir del atraso y la marginación -especialmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca-, como son los programas de lucha contra la pobreza o la procuración de avances en el PPP”.²⁶⁸

Resaltó que el Estado “no sólo conspira contra la realización de los derechos fundamentales garantizados por instrumentos internacionales, sino amenaza las propias condiciones de gobernabilidad democrática nacional” al excluir de los beneficios del crecimiento económico a la mayoría de la población mexicana.²⁶⁹

La FIDH demanda la participación de la sociedad civil en cualquier decisión que tenga que ver con el desarrollo de la región, y denuncian que hasta la fecha no se ha desarrollado ni publicado ningún estudio que evalúe los impactos sociales y ambientales de las obras proyectadas. Por lo anterior, la organización internacional sugiere que en el fondo persiste el interés por controlar territorios valiosos en recursos naturales (como madera, petróleo, energía, uranio), de tal suerte que “se acota, incluso la existencia de proyectos para el desarrollo de cultivos biogenéticos impulsados por intereses vinculados a empresas transnacionales”.²⁷⁰

Mas aún, para analizar con “conciencia crítica” los alcances y las perspectivas del Plan Puebla Panamá (PPP) y su impacto en la región, representantes de siete universidades públicas mexicanas y de 13 instituciones de educación superior centroamericanas se reunieron el 24 de junio de 2002 en la ciudad de Puebla donde, además, buscarían mayor respaldo social y financiero para la educación universitaria por parte de los gobiernos involucrados.²⁷¹

Como resultado de esta conferencia internacional sobre educación superior, los rectores de las instituciones participantes emitieron una declaración dirigida a la reunión de presidentes centroamericanos y de México, a celebrarse en Mérida, Yucatán, los días 26 y 27 de junio de 2002, con las recomendaciones surgidas desde el punto de vista académico. Entre ellas, se anticipa el rechazo de los participantes a la creación de nuevas instituciones, como se pretende en el PPP, y en favor del fortalecimiento de las existentes, por medio de mayor financiamiento nacional e internacional para responder a las expectativas de desarrollo regional generadas por la iniciativa mexicana. Participaron por México las universidades autónomas de Campeche, Yucatán, Chiapas, Benito Juárez de Oaxaca, de Guerrero, la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como la Asociación

²⁶⁷ La Jornada, 15/diciembre/2002

²⁶⁸ *Idem.*

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ La Jornada, 23/junio/2002.

Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Por Centroamérica estuvieron el Consejo Universitario Superior de Centroamérica, que representa los intereses de las instituciones de la región; las universidades de San Carlos, de Guatemala; de Costa Rica; de El Salvador; Nacional Autónoma de Honduras; Pedagógica Nacional Francisco Morazán, de Honduras; Nacional de Costa Rica; Nacional Autónoma de Nicaragua; de Panamá; a Distancia de Costa Rica; Tecnológica de Panamá, y Nacional Autónoma de Chiriquí, con sede en Panamá, además del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Luego de lo descrito anteriormente, la afirmación de que en Centroamérica no causó la misma inquietud que en México el proyecto Plan Puebla-Panamá, es simple y llanamente una falacia: la sociedad civil es más que empresarios.

Al no tomar en cuenta la movilización de protesta que ha generado en la región Sureste de México y en la región de Centroamérica el proyecto PPP, Georgina Hernández Juárez señala que los comentarios suscitados a raíz de la propuesta, “fueron similares a los que surgieron cuando el gobierno mexicano anunció la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, dicho Tratado fue suscrito y entró en vigor a pesar de la oposición manifestada, con lo cual es posible que el gobierno mexicano tome la misma actitud con respecto al Plan Puebla-Panamá pues en primer lugar, el panorama es más favorable para la puesta en marcha del mismo debido a que el conflicto zapatista a diferencia de 1994 cuando surgió, ahora ha aminorado.”²⁷² Tal parece, que lo que aquí vemos es la visión oficial del gobierno mexicano relativo a este problema: en Chiapas no hay conflicto alguno, en Chiapas no hay guerra, en esas tierras impera una “santa paz” y el movimiento desarrollado por el EZLN “se está desactivando”. Nuevamente insistimos, la crítica ha sido tan unánime, que pocas veces un programa de gobierno había tenido la capacidad de convocatoria como la del PPP. Desde que se conoció el proyecto ha habido una respuesta de la gente a diferencia de otros tratados como el que se firmó con la Unión Europea o el mismo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLACAN). Un hecho es cierto: no cuenta con ningún aval de la sociedad.²⁷³

Y en su necesidad, Melba Georgina Hernández concluye: “Aun cuando haya generado cierta resistencia en sectores de la sociedad mexicana y centroamericana, su puesta en práctica constituirá una de las muchas piezas que contiene la maquinaria que día a día avanza hacia el establecimiento del libre comercio mundial. Ello es evidente en el apoyo que ha recibido el plan de parte de instituciones financieras mundiales y regionales, y de manera más reciente,

²⁷² Melba Georgina Hernández Juárez, “De Tuxtla a Panamá ...”, p. 85.

²⁷³ Si bien, en su momento la respuesta fue menor con respecto a la firma del TLCAN, aunada a la asimetría en los flujos de información sobre los impactos potenciales del tratado que inhibió la acción colectiva, actualmente esto ha cambiado. Condenados a desaparecer por el modelo económico dominante, hoy los campesinos mexicanos desafían al gobierno y exigen renegociar el apartado agropecuario del TLCAN y un cambio de la política hacia el sector en apoyo de los productores nacionales ante la entrada en vigor de la desgravación a las importaciones de 20 productos agropecuarios (sólo quedan excluidos el maíz, el frijol, la caña y la leche en polvo) el 1° de enero de 2003. La amenaza de que el naciente movimiento desborde las instituciones planteó un auténtico reto para el foxismo y abrió un debate nacional sobre las consecuencias sociales de la apertura comercial, la competencia desleal y el abandono estatal de amplios sectores de la población. Los protagonistas de esta gesta social centran su propuesta en la defensa de la soberanía alimentaria. De diversos modos y en tonos distintos, los integrantes del gabinete señalan que es imposible tocar el acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, en los primeros meses del 2003 se estableció un diálogo entre dirigentes de las organizaciones de productores y el Poder Ejecutivo, producto de ello, fue el Acuerdo Nacional para el Campo el cual, no ha estado lejos de inconformidad y de protestas.

de parte de los mandatarios centroamericanos al hacer del mencionado plan una prioridad en la reactivación de su proceso de integración.²⁷⁴ Primer aspecto, Melba Georgina Hernández menciona en un principio que el proyecto Plan Puebla-Panamá no causó la misma inquietud en Centroamérica que en México, y luego resulta que si ha generado cierta resistencia en sectores de la sociedad centroamericana. Por fin, ¿Hay o no hay resistencia en Centroamérica? Segundo aspecto, su globalifilia que lleva en sus entrañas la hace perder los pies de la tierra y pensar que el PPP se va imponer como en los viejos tiempos, de manera unilateral, de manera impositiva, de manera autoritaria. Tercer aspecto, vanagloria el apoyo que ha recibido el plan de parte de instituciones financieras mundiales y regionales, concretamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al que en junio de 2001 se le asignó la tarea de coordinar el PPP. Pero, como bien lo señala el investigador del posgrado Centroamericano de Economía de la Universidad Autónoma de Honduras (UNAH), Leovigildo Rivera, los programas que ha impulsado el BID han aumentado la pobreza en Centroamérica, grandes mayorías no tiene acceso a un ingreso mínimo que les asegure siquiera las necesidades alimentarias.²⁷⁵ ¿Se pueden esperar entonces grandes expectativas con este organismo (BID) que lleva la coordinación del PPP?

La puesta en marcha del PPP en el sentido estricto de la palabra, bien lo sabe el gobierno mexicano que no va poder ser. Para el caso de México, al ser Chiapas una región con abundantes recursos naturales y un estado que es crucial para proyectos comerciales y políticos, como son el Plan Puebla-Panamá o el Área de Libre Comercio de las Américas, es obvio que lo que obstaculiza esos planes es la lucha zapatista por los derechos indígenas, afirmó el premio Nobel de Literatura José Saramago en el marco del foro *Aguascalientes Madrid*.²⁷⁶ El propio *subcomandante Marcos* así lo reafirmó en julio de 2003 en un comunicado dirigido al canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez, dejando claro que los zapatistas no iban a dejar pasar el relanzamiento del Plan Puebla-Panamá.

Y mientras el gobierno mexicano mantenga su posición original de como llevar a cabo dicho proyecto aunada a su retórica, el escritor portugués añadió: “no hay razón para tener confianza en el gobierno del presidente Vicente Fox”²⁷⁷

Ahora bien, ¿que hacer entonces?, ¿puede plantearse una perspectiva diferente? Por supuesto, una primera parte será la desmitificación, sin duda liberadora, la que muestre a todos la mentira intrínseca del mito; eso, se ha venido haciendo desde que se dio a conocer el proyecto de las tres PPP. Una segunda parte, será identificar los rumbos reales sobre los cuales se puede marchar. Y sobre este terreno preciso, gelatinoso, incierto, hay que diseñar y hacer los mapas propios, calcular los trazos grandes y marcar las rutas finas, de acceso y salida, señalar por donde van o pueden ir las veredas laterales y las vías alternativas, precisar los relieves y ubicar los puntos reales o posibles de repliegue y resistencia, así como las áreas eventuales de cierre y de apertura. Puede sonar muy complejo, aún así, se intentará dar algunas ideas muy generales sobre como debiera ser esta segunda parte.

²⁷⁴ Melba Georgina Hernández Juárez, *op. cit.*, p. 92.

²⁷⁵ La Jornada, 9/marzo/2002

²⁷⁶ La Jornada, 24/noviembre/2002.

²⁷⁷ *Idem*.

No estamos, no podemos estar en contra de un proyecto de desarrollo e integración de México, de México visto y entendido como un todo y la América Central, a condición de que se vea como parte de un proyecto más amplio: el de la integración política y económica de los países y pueblos latinoamericanos. En efecto, no se trata de que sea cancelado en el sentido estricto de la palabra el Plan Puebla-Panamá y que con ello se pierda la oportunidad para impulsar el desarrollo de la región. Empujar hasta los confines de lo irreductible, lo innegociable, en cualquier circunstancia las disposiciones al cambio, no es una postura inteligente ni apropiada para los intereses de la sociedad de esa región. No va en ese sentido cuando se mencionó, más arriba, que el Plan Puebla-Panamá puede ser derrotado. No sería correcto limitarse a decir que no a este planteamiento, renunciado a toda posible lucha por alternativas de avance. No estamos entonces en contra de un proyecto que se diseñe y ejecute para acelerar el desarrollo de las nueve entidades del Sur-Sureste de México y de las seis naciones del istmo centroamericano, pero no es este el caso ni son las intenciones del actual PPP, concebido y elaborado con base en lineamientos fijados por el BID y adoptado acríticamente y sumisamente por el gobierno de Fox. La cuestión de fondo es el sentido que tiene el PPP: la integración económica del sureste mexicano y la integración de México con los países centroamericanos que plantea el PPP -para abatir el rezago y elevar el desarrollo de esa región- no se está haciendo en función de los intereses de la población. El proyecto plantea medidas estructurales para resolver el atraso de todo el Sur-Sureste mexicano y de la región de Centroamérica pero, tal como se plantea, se corre el riesgo ineludible de ahondar los desequilibrios de esas regiones.

Pienso que la salida está en repensar la economía, para que, escapando de la dictadura del mercado, podamos hacer del fomento productivo no un fin en sí mismo sino una palanca del desarrollo social. La política económica no está para hacerle los mandados al mercado. Necesitamos una economía del sujeto y no del objeto, una economía que se ocupe de las necesidades y potencialidades humanas y no sólo de mercancías, una economía moral. Y esta economía ya existe, no en los megaproyectos gubernamentales, pero sí en la lógica de la producción doméstica, en la vida comunitaria, en la práctica de algunas organizaciones campesinas. Contraponer el mundo de arriba con el mundo de abajo, significa cuestionar la nueva colonización del megaproyecto PPP.

En este sentido, los planes y programas de desarrollo para la porción Sur-Sureste de México y para las naciones centroamericanas, consideradas como una región por las similitudes en sus condiciones sociales, naturales y económicas, deben empezar por enmarcarse en lo que, con bases democráticas y con la participación de los pueblos y gobiernos, se plantea para realizarse en la escala de todo el continente. La planeación del desarrollo nacional de cada país, debe ser ante todo democrática. La participación es hoy toque de cualquier referencia a gobernabilidad democrática. La participación como componente indispensable de la política de los gobiernos permitirá lograr mayor eficacia en las estrategias y acciones, pues estas habrán sido consensuadas con las comunidades y los ciudadanos lo que contribuirá a su vez, a fortalecer la confianza en el gobierno y en la democracia

Desarrollar sanamente, desde puntos de vista sociales, políticos y económicos, la región Puebla-Panamá, significaría visualizar este proyecto como parte del proceso de integración política y económica de América Latina, tomando en cuenta, por tanto, los efectos de lo que pudiera llevarse a cabo en la región en el resto del continente.

Esto es, el PPP debe constituir un elemento de integración, no sólo de la región en sí, sino con México como un todo con el resto del continente. Centroamérica no debe seguir siendo el cuello de botella que aisle el norte del sur, sino el puente que una a las dos grandes porciones territoriales de la América Latina.

En el caso de México -por que todo cambio necesariamente debe empezar por lo local-, el PPP debe constituirse en un ejercicio de planeación democrática y participativa y en un compromiso para los gobiernos nacional, estatales y municipales, y para la población de la región, tanto en lo que hace a su calidad ciudadana por una parte, como a sus organizaciones económicas, sociales y civiles por la otra. El gobernado-ciudadano tiene en la participación un recurso para manifestar aprobación o desaprobación para consolidar su alianza con propuestas gubernamentales y también para desafiar lo que considere ineficaz o pernicioso. Sólo la participación permitirá orientar la acción gubernamental hacia un contexto de máxima conformidad social. La democracia carece de sustento real y duradero cuando se le pretende imponer con apoyo en acciones externas que no se correspondan con la experiencia histórica, la idiosincrasia y la voluntad soberana de los pueblos. En el significado concreto de participar deberán estar incluidos los elementos significativos de los propios afectados, según su modo de vida. Sin democracia auténtica, no podrá hablarse de una verdadera soberanía y libertad frente a las injerencias externas, ni podrá mantenerse la independencia; por otra parte, sólo en la autonomía y en la capacidad de la más libre autodeterminación podrá ejercerse, en plenitud la democracia.

Para que el PPP resulte realmente benéfico para el país deberán modificarse radicalmente algunos de los criterios con que se le ha concebido y algunos de los objetivos que más allá de reconocimientos oficiales tiene asignados en la práctica.

México no debe ser la barrera que con medidas policiacas frene la migración centroamericana hacia Estados Unidos. México no debe ser el que haga el trabajo sucio por cuenta de los vecinos del norte.²⁷⁸ Si sostenemos la conveniencia, como lo hacemos de liberalizar los intercambios comerciales, sostenemos también la conveniencia de abrir

²⁷⁸ Al respecto, la organización de migrantes El Rescate, de los Ángeles, California -una de las más antiguas en este rubro, en Estados Unidos-, en una muestra de la situación que padecen los centroamericanos que cruzan sin documentos por territorio mexicano en su camino a ese país, señala que: 100% de los salvadoreños que cruzan por nuestro país son víctimas de maltrato y, en su mayoría, sufren además robos, extorsiones, golpes, detenciones arbitrarias y abuso sexual.

Coincide, además, con el informe de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Gabriela Rodríguez Pizarro, donde asienta que en México existe “un clima generalizado de hostigamiento y aprovechamiento de la vulnerabilidad del migrante”, además que denuncia un alto índice de abusos cometidos por corporaciones policiacas. La Jornada Semanal, 9/febrero/2003.

Un asunto que no es noticia, pero que evidencia una más de las promesas no cumplidas por el presidente Vicente Fox.

Y es que en septiembre de 2000, en una visita a El Salvador, el guanajuatense ofreció realizar “esfuerzos extraordinarios” para garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos, e incluso se comprometió a nombrar a un *zar* de la frontera sur que se ocupara de coordinar los esfuerzos gubernamentales en ese sentido.

Dos años después, no ha pasado nada. El *zar* nunca fue designado. Luego, desapareció la Comisión de Protección de los Migrantes que se creó como parte de la oficina presidencial que encabezaba Adolfo Aguilar Zinser, la Coordinación de Seguridad Nacional.

nuestros países y complementar los tratados existentes con el libre tránsito de personas. Dejemos claro que los flujos migratorios van a disminuir y a desaparecer su carácter conflictivo sólo cuando haya condiciones de vida digna y expectativas de progreso en los países y regiones que hoy expulsan población. De ahí la importancia de hacer compromisos internacionales de desarrollo y no sólo buscar que fluyan los productos comerciales.

Cabe reconocer que, efectivamente hay que detener las compulsiones migratorias de los *surianos*; afán que desgarrar tanto a familias como culturas y amenaza con vaciar nuestros países. Los viajes ilustran, pero no cuando son el peregrinar de la miseria. De modo que, en efecto, los mesoamericanos deben ser retenidos en sus lugares de origen, pero no interceptados por los corredores maquileros al uso de no significar otra cosa más que infiernos sociales. Parar la migración económica compulsiva es restaurar la esperanza en un futuro regional habitable. Y en este futuro habrá producción agrícola, agroindustria y servicios; como habrá industria, incluyendo maquiladoras. Lo que no puede haber son condiciones laborales dignas de la Inglaterra del siglo XX, saqueo de los recursos naturales como en tiempos de las Compañías de Coloniales de Ultramar y trabajo agrícola forzado como el de las plantaciones y monterías del porfiriato.

En contraposición a la agricultura de plantación, el mejor aprovechamiento de las tierras y aguas en la agricultura, la ganadería y la obtención de productos forestales debe partir del respeto y fortalecimiento de los ejidos y comunidades, así como de la pequeña propiedad, con base en programas que en cada zona se propongan la refuncionalización productiva de cada uno de los ejidos, de cada una de las comunidades y de cada una de las unidades en que se agrupen con racionalidad las pequeñas propiedades, para elevar las capacidades de cada unidad de producción; programas, por otra parte, que consideren no sólo la obtención de los productos de la tierra con las mayores eficiencias y productividades, sino la integración, en manos de los productores organizados, de los ciclos productivos del campo, esto es, abriendo las posibilidades de utilizar para el trabajo de la tierra las mejores tecnologías -riego, técnicas orgánicas, etc.-, inversiones y crédito, asistencia técnica, desarrollo de la agroindustria, sistemas de almacenamiento y empaque, transporte, comercialización, etc.

La estrategia fuerte de la alianza social México-Panamá que se necesita radica en confrontar el modelo globalizador dominante con opciones edificadas por los propios productores. Porque el mentís más categórico a los profetas del libre mercado no son tanto los contraproyectos de escritorio como las alternativas societarias hechas a mano. Alternativas que está en todas partes, pero en el caso mexicano han tenido un despliegue excepcional en el movimiento autonómico indígena y en las organizaciones de los pequeños productores. Emancipadas del yugo externo y de sus propios demonios, las comunidades indígenas prefiguran formas de convivencia solidarias habitables por todos, y las redes de modestos milperos y huerteros, que a veces se extienden hasta los consumidores primer mundistas, son laboratorios de economía moral. En la construcción social de la experiencia, en la invención práctica y colectiva de modelos virtuosos de producción y circulación, es el ámbito donde las ideas neoliberales pueden ser derrotadas, y también donde se está conformando la fuerza social capaz de frenar la globalidad excluyente y construir un orden habitable.

Es preciso que se instrumente una política de industrialización, que reactive las economías regionales y haga de México no un país maquilador sino un país verdaderamente industrializado, con ramas productivas integradas con racionalidad, con posibilidades de

acceso y aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos que se vayan dando en el mundo. En la región se tendrían que considerar la modernización de la planta existente y su expansión, tanto para incrementar y diversificar las producciones actuales de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos como para aprovechar en la zona recursos que ahora se extraen o pueden extraerse como materias primas para ser beneficiados en otras partes del extranjero o del país.

En este sentido, un plan de industrialización del sureste concebido de determinada manera puede tener además de un sentido de aliento al desarrollo, un efecto de debilitamiento, del caciquismo. Para que haya desarrollo real y para que el caciquismo se debilite y en un momento dado sea erradicado, una primera condición es la participación de las comunidades de la región. Y si partimos de este supuesto, no impulsaremos obras gigantescas llevadas a cabo con maquinaria pesada y poco personal, de preferencia importado de otras partes del país, como se ha hecho en el pasado, cuando había obras.

No es esto lo que se ha planteado en el Plan Puebla-Panamá. Se ha puesto en un primer plano el identificar oportunidades de inversión, especialmente para el capital extranjero, y se ha ignorado, o dejado para un momento posterior, el hecho de que ahí ya vive gente. Y no sólo gente, existen comunidades que, en no pocos casos, tienen raíces profundas, a veces milenarias, en su tierra. Han desarrollado su propio modo de vida y su propia cultura. Y en no pocos casos, han tenido recientemente una actividad político-social bastante sostenida.

Sin embargo, si atraer inversión a costa del ecocidio y la ignominia social es inadmisibles, también lo es el rechazo por principio a la expansión del capital realmente existente, cuando éste genera las únicas fuentes de trabajo disponibles para muchos mexicanos. No significa exorcizar la industria del montaje, y menos cuando es la única que está generando empleos adicionales. Los campos de concentración maquilera son un purgatorio, pero sin ellos estaríamos en el infierno del desempleo galopante. La situación laboral es ciertamente insostenible y se impone el viraje hacia un desarrollo más equilibrado y equitativo. Pero, entretanto, el éxodo económico y la industria del montaje intensiva en mano de obra seguirá siendo destino irrenunciable para numerosos mexicanos y mexicanas de a pie. Sin duda hay que denunciar el régimen carcelario en las fábricas, pero también hay que luchar porque se humanice estos trances, que para muchos son forzosos. A lo mejor a la gente le conviene que haya uno en su tierra, siempre y cuando éste le sirva. Insisto, la maquila tampoco es el demonio. Si la gente la puede acotar es una posibilidad de empleo, aunque en condiciones muy difíciles. Digamos que genera una opción menos inhumana de insertarse en el contexto de la globalización. Porque revolución ya no mata reforma, y mientras son peras o manzanas, el añejo modelo económico se aferra, y las maquileras derrengadas siguen ahí.

Lo que si está muy claro, es que, si se persiste en el camino de ponerse de acuerdo con los grandes inversionistas como punto de partida, ya será muy difícil hacer las cosas en forma tal que puedan obtener el apoyo de la población local. A lo mejor no está entre las funciones, ni entre las necesidades, ni entre las obligaciones de un inversionista, el conocer las comunidades indígenas, o los núcleos ejidatarios, o simplemente a los pobladores de la región en la que van a invertir. Pero sí deben hacerlo los gobernantes de diferentes niveles e instancias y hacerlo desde el principio, desde antes de que los proyectos sean definitivos. Si se quiere a como de lugar arreglarse con los que ponen el dinero, y luego ver como se puede

vencer o convencer a los pobladores, las cosas no van a funcionar.²⁷⁹ El fracaso de las políticas del Estado para el desarrollo es causado por la falta de consideración a la resistencia y a la capacidad de los ciudadanos para obstaculizar o subvertir el logro de los objetivos de planes y programas. El estilo jerárquico para tratar los más diversos asuntos ha entrado en crisis.

No se trata, pues, de rechazar por principio las inversiones. El problema está en reducirlo todo a la creación de “polos de desarrollo”, donde quizá se aproveche las “ventajas comparativas” en términos de recursos locales, pero que difícilmente responderán a los requerimientos sociales de la región, de modo que la mayor parte de la gente seguirá siendo pobre, marginada y migrante. Y lo será aún más si, con tal de no “reprimir” el “potencial productivo”, se propicia la concentración de la tierra vía venta o renta, y las grandes plantaciones celulósicas, huleras, de palma africana o de otro tipo, arrasan con lo que resta de la economía campesina. Estos “polos de desarrollo” serán, entonces, auténticas economías de enclave, arrimadas sin duda al mercado mundial pero de espaldas a la sociedad local.

Finalmente, el Sur-Sureste del país no podrá aprovechar los esfuerzos propios o los que lleve a cabo el conjunto del país para desarrollarlo, si no se toman en cuenta las condiciones de vida, necesidades y expectativas de los pueblos y comunidades indígenas y si en particular no se dan los pasos necesarios para asegurar en la zona una convivencia pacífica y constructiva, que hoy pasa por la erradicación de los grupos paramilitares que alentarán en Chiapas los gobiernos federal y local anteriores, así como por modificar y en su caso cancelar

²⁷⁹ Lo que pasó en Atenco es una buena lección. La cancelación del proyecto de aeropuerto de Texcoco (29/VII/2002) nos permite ver que de aquí en adelante, los proyectos y acciones del gobierno, sobre todo aquellos de gran impacto colectivo, tendrán que adoptar patrones diferentes, tanto para su formulación en las etapas previas, como en su continuidad ejecutiva.

Arrollar las formas de vida y, sobre todo los intereses legítimos de individuos y comunidades marginales, serán crecientemente penalizados por los afectados de manera directa pero, además, a tal realidad se le añadirá la pérdida de soporte y la explícita condena del resto de la sociedad.

La cancelación del plan aéreo de Texcoco, tan codiciosamente preparado por aquellos que de él se beneficiarían, deja tras de sí una cauda de consecuencias grávidas de enseñanzas. Unas, quizá las más básicas, provienen de la evidenciada falta de respeto que, desde las altas esferas decisorias del país, se tienen sobre las capacidades de los hombres y las mujeres situados en la periferia o en las escalas más bajas de la sociedad, vista esta como conjunto de agentes económicos, es decir, consumidores, productores, clientes o proveedores en que tanto piensan los actuales funcionarios públicos. Otras provienen de las notorias ausencias de patrones y normas para comprender y valorar, desde las perspectivas de neto contenido humano, los proyectos de gran escala, tal y como se debieron haber previsto e investigado al estudiar el caso del citado aeropuerto. Pero muchas más devienen de los errores, omisiones y desviaciones que se cometieron en su ejecución y de las respuestas correctivas que se tienen que introducir de inmediato.

En este mismo orden de ideas, otro antecedente a recordar es la lucha que se dio en Tepoztlán, Morelos, contra la instalación de un club de golf. En cuanto a sus objetivos directos, esta lucha triunfó. No hubo ni hay club de golf. Además, se dio un avance político de la población que pudo elegir a sus autoridades antes de que la ola democratizadora nacional empezara a generalizar esa posibilidad al resto del estado.

Sin embargo, un aspecto importante a destacar de estos dos ejemplos dados, está en lo que se refiere a lo económico: el “triunfo” se limitó a que la gente siga igual de amolada que antes. Esto se debe a que no estaban planteadas alternativas de desarrollo. Se derrotó un modelo de crecimiento autoritario, arbitrario, sujeto al interés de unos cuantos, pero no había otro que impulsar en su lugar.

las reformas constitucionales sobre derechos y culturas indígenas que aprobara el Congreso y que contradicen o quedaron cortas respecto a la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación, que han hecho suya y mantienen como legítimo reclamo los pueblos y comunidades indígenas de Chiapas y de todo el país. La democracia requiere de un entendimiento más profundo y el respeto por el derecho de las minorías. Y si bien, el Plan Puebla-Panamá capítulo México, tiene contemplado a este sector de la sociedad, señalando que en todo momento tendrá especial cuidado en respetar y preservar los derechos y la cultura de los pueblos, procurando que sus opiniones sean incorporadas permanentemente en el diseño y ejecución de los proyectos, las buenas intenciones todavía están muy lejos de lo que la realidad nos presenta. La participación ciudadana debe entenderse como un proceso que es visualizado desde el ciudadano no desde el gobernante.

Precisamente, una de las formas de frenar el PPP -como proyecto que supone el uso del territorio totalmente regulado por el mercado y que excluye la posibilidad de autodeterminación- es a través del reconocimiento de los derechos indígenas en su totalidad, para que no se puedan privatizar los recursos naturales y para que los campesinos decidan el modelo de desarrollo de acuerdo a sus necesidades y no que desde arriba los gobiernos o las empresas transnacionales les digan como será el desarrollo -en el que las comunidades sólo existirían como “mano de obra“ y, como tales , serían objeto de un reordenamiento espacial, cultural, económico y social planeado por las instancias superiores del gobierno y aplicado a través de políticas de vivienda, educación, salud o de la demanda de mano de obra del mercado-. El que los pueblos tengan acceso a sus derechos, control sobre sus recursos naturales, permitirán que ellos digan de que manera quieren participar en la investigación de los mismos. La aprobación de la ley sería un freno efectivo a esas multinacionales que hacen el saqueo, pues las leyes actuales sólo lo legalizan. Al respecto Ana Esther Ceceña indica que: “La autonomía que en los últimos años ha empezado a ser una realidad y es el lugar de la dignidad y la esperanza no tiene cabida si el Plan avanza como está previsto. Con toda precisión habría que decir que la negación de los derechos de los pueblos indios es la contrapartida necesaria del Plan Puebla-Panamá. Es necesario desarticular comunidades y romper sus posibilidades de autoorganización para tener los brazos que requiere el corredor maquilador que, desde Puebla hasta la frontera con Guatemala, y particularmente a los lados del paso transístmico de Tehuantepec que comunica los dos océanos, se ofrece como futuro a estos hombres y mujeres de maíz que lo que reclaman es dignidad.”

Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público, garantizar sus derechos de autonomía, de uso y disfrute de sus territorios y los recursos naturales que estos guardan, y de respeto a sus tradiciones y formas de vida, así como reformar y adicionar el 115 constitucional para permitir su agrupamiento y la formación y reconocimiento de municipios con mayoría de población indígena, son demandas vivas que hacerlas realidad constituye hoy condición de paz y de posibilidad de aplicación de políticas constructivas para una convivencia fructífera, el mejoramiento social y el desenvolvimiento económico del Sur-Sureste de México.²⁸⁰

²⁸⁰ Sin embargo, para el 6 de Septiembre la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró improcedentes 322 controversias presentadas contra la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas aprobada el año pasado.

Sin una pronta rectificación legislativa que enmiende las graves omisiones y distorsiones de la reforma avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que asuma verdaderamente el sentir de las comunidades indígenas, la letra del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los Acuerdos de San Andrés, abre la puerta al sometimiento de los municipios autónomos de los pueblos indios y no indios, así como a la

Como ya se señaló, en otro apartado más arriba, el PPP requiere de mucha inversión y no se puede impulsar si en Oaxaca, Guerrero y Chiapas hay guerra. Para echar a andar un verdadero proyecto de inversiones, lo primero que se necesita es pacificar la región.

Finalmente, cabe resaltar que, el Senado buscará obligar la consulta de decisiones estratégicas en el PPP. En este caso la Comisión de Desarrollo Regional del Senado de la República estará muy pendiente del avance de las negociaciones del Plan Puebla-Panamá, toda vez que hay preocupación por el peligro de que transnacionales se apoderen de los recursos naturales de Chiapas y de los demás estados de la región, informó Carlos Rojas Gonzáles, presidente de dicha comisión.²⁸¹

El legislador priísta dijo que “llama mucho la atención que de buenas a primeras haya tanto interés por esa región, y que rápidamente organismos financieros internacionales estén dispuestos a participar, además de la apertura de grandes obras de infraestructura que el gobierno federal muchas veces escatimó, cuando era en beneficio de los pobres o para atender los problemas estructurales”.²⁸² En este sentido, señaló que “...es injusto que el Plan Puebla-Panamá vaya a tener su prioridad en el desarrollo empresarial y no en el avance integral de la región”.²⁸³

Rojas Gutiérrez precisó que propondrá un punto de acuerdo a fin de que el Senado solicite al Ejecutivo federal que tanto las decisiones estratégicas en torno a ese proyecto para el sureste, como los recursos y las acciones que se comprometan sean sometidos a consideración de esa cámara. Agregó que es preocupante la muy probable intervención de empresas transnacionales para saquear los grandes recursos en petróleo, uranio, energía eléctrica, y la riqueza biológica, para “dejar sólo desolación y pobreza en esa subdesarrollada región”.²⁸⁴ Sobre todo insistió, porque los puntos clave del desarrollo en el futuro van a estar vinculados a la genética, el control de los recursos biológicos y la biodiversidad, y “en este sentido, lamentablemente en México no tenemos la infraestructura tecnológica y científica para abordar esos recursos con sentido nacionalista”.²⁸⁵

En ese orden de ideas, a finales de enero de 2003, en los Pinos el presidente Vicente Fox recibió a los integrantes del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y ofreció junto a legisladores de México que en la aplicación del Plan Puebla-Panamá habrá garantías de respeto pleno a la cultura, las raíces y las tradiciones de las comunidades indígenas, así como a los recursos naturales de la región, y convocó a no “ceder terreno” a los logros democráticos y “hacer frente a las amenazas a la seguridad de los pueblos”.²⁸⁶

Durante la visita de los parlamentarios, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, Eric Villanueva Mukul, expresó las preocupaciones que surgieron en los trabajos del Parlacen sobre los efectos del plan. Dijo que ese proyecto es recibido “con reserva” en los países centroamericanos, y planteó que si se quiere que ese mecanismo cumpla los objetivos

“redistribución” del territorio nacional que busca el PPP (La Jornada, 8/septiembre/2002).

²⁸¹ La Jornada, 22/julio/2001.

²⁸² *Idem.*

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ *Idem.*

²⁸⁵ *Idem.*

²⁸⁶ La Jornada, 23/enero2003.

que busca, debe cubrir cuatro puntos:

Respetar los derechos, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas de la región; respetar la riqueza ambiental y la biodiversidad; convencer a las sociedades de México y Centroamérica de la importancia y las bondades del plan, y conseguir los recursos necesarios para su financiamiento y operación.²⁸⁷

Ya veremos pues, que tan importante es para el gobierno mexicano -con su última declaración al finalizar esta investigación- la dimensión interna de la política exterior. Esto es, su capacidad para generar consensos políticos esenciales en un México cada vez más plural y participativo o, simplemente queda en pura retórica como ha venido sucediendo hasta la fecha. Sólo el debate abierto contribuirá a hacer aceptable las propuestas y programas del gobierno, a mejorar la política del Plan Puebla-Panamá y a legitimar la idea gubernamental.

6. La política de cooperación

Por lo que corresponde a acuerdos de cooperación, durante el mes de junio de 2001, México y El Salvador firmaron un acuerdo de colaboración jurídica. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel señaló, durante la firma del acuerdo de cooperación entre la SCJN y la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, que México está dispuesto a participar en la construcción de una cultura de la legalidad en toda la región centroamericana.²⁸⁸

En su discurso, el presidente de la SCJN estableció que el Poder Judicial mexicano tiene especial interés en los acontecimientos jurídicos y judiciales que acontecen en la región centroamericana y por ello se tiene la decisión de colaborar de manera más estrecha con los poderes judiciales de estas naciones vecinas.

El acuerdo específico de colaboración tiene como principales objetivos conocer el funcionamiento y organización de las áreas de administración de ambas cortes, de los juzgados contencioso-administrativos, así como de sus áreas de comunicación social.

El programa de colaboración entró en vigor en septiembre del 2001, con la visita que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de El Salvador realizaron a sus homólogos. En diciembre, jueces de distrito y magistrados de tribunales colegiados de circuito en materia administrativa de México visitaron la corte salvadoreña.

²⁸⁷ Asimismo, el diputado federal por el PRD dijo que el gobierno mexicano debe adoptar políticas comunes con Centroamérica para atender los problemas que ya se dan desde antes del arranque del proyecto que impulsa Fox, como la migración, tema en el que está obligado a ofrecer un trato de respeto a los derechos humanos de los inmigrantes centroamericanos igual al que se exige para los mexicanos en Estados Unidos.

Dijo que si bien en algunos proyectos hay buenos resultados que podrían aumentar con el plan, es necesario fortalecer los bloques regionales para mejorar las condiciones de inserción de los países en el proceso de globalización.

“De lo contrario no habrá una integración benéfica, sino que nos enfrentaremos a un mecanismo de subordinación ante las hegemonías mundiales, que en lo hechos significará mayor pobreza y desigualdad, la destrucción del medio ambiente y todos aquellos males que aquejan a nuestra región, con el peligro siempre latente de que se reviertan los procesos democráticos conseguidos con tanto esfuerzo”, advirtió.

²⁸⁸ La Jornada, 23/junio/2001.

Por lo que respecta al Acuerdo de San José, a inicios de agosto del 2001, se renovó un año más por los presidentes de México y Venezuela, Vicente Fox Quesada y Hugo Chávez Frías respectivamente.²⁸⁹

El acuerdo renueva el compromiso de ambas naciones de garantizar el suministro de 160 mil barriles diarios de petróleo y productos refinados (80 mil cada uno) a 11 países de la región: Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El jefe del Ejecutivo de México consideró que el convenio seguramente significa desarrollo para el sureste mexicano, estabilidad en la región y el fortalecimiento de las democracias: “seguramente hará que todo el hemisferio americano sea un verdadero continente con democracias consolidadas, con crecimiento sustentable, con rostro humano y con un gran proyecto de desarrollo, educación, tecnológico y salud”, dijo.²⁹⁰

De acuerdo con el comunicado oficial, México y Venezuela formalizarán un esquema de cooperación para identificar, evaluar y cofinanciar proyectos en Centroamérica y el Caribe, para ampliar la utilización de recursos generados al amparo del Acuerdo de San José y promover la colaboración económica entre ambos países.

Las naciones no necesitan pagar en efectivo el total de sus compras de petróleo y pueden destinar alrededor de 20 por ciento de la factura a financiar iniciativas de desarrollo que ejecutarán empresas venezolanas o mexicanas.

En febrero del 2002, frente a la desgracia que significa el hecho de que la frontera entre México y Guatemala se ha convertido en un “terreno fértil” para el crimen organizado, los presidentes de ambos países, Vicente Fox y Alfonso Portillo, anunciaron la creación de una comisión binacional, que incluye a corporaciones policíacas y militares para atender asuntos de seguridad y hacer frente al tráfico de drogas, de personas y armas en la zona fronteriza.²⁹¹

Aparte de esta comisión, las procuradurías, cuerpos policíacos preventivos y de las fuerzas militares y de marina sostendrán comunicación permanente para intercambiar información de inteligencia sobre asuntos de narcotráfico, de bandas de *polleros* y traficantes de armas.

Fox señaló que los esfuerzos para modernizar la infraestructura fronteriza permitirán a ambos países mejorar la cooperación y el control indispensable para hacer de la frontera “una zona más segura”, particularmente frente a las nuevas amenazas y los riesgos siempre presentes del crimen organizado.

Asimismo, el presidente Fox se comprometió ante su homólogo guatemalteco a “redoblar” esfuerzos para respetar “irrestringidamente” los derechos humanos de los miles de inmigrantes que cruzan la frontera.

Ambos presidentes con sus respectivas comitivas firmaron varios acuerdos en la que

²⁸⁹ Uno más Uno, 4/agosto/2001.

²⁹⁰ *Idem*.

²⁹¹ La Jornada, 22/febrero/2002.

destaca la instalación de varios consulados que podrían establecer las naciones centroamericanas en el sureste del país, el primero de ellos en Veracruz, para atender, principalmente, problemas migratorios, así como la instalación de una comisión bilateral relacionada con el problema de seguridad y asuntos de la frontera

Ante la probable firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, el mandatario guatemalteco pidió al presidente Fox ayuda y asesoría “con su gente y sus equipos” para poder negociar mejor con el gobierno estadounidense, reconociendo la experiencia de México en la firma de este tipo de acuerdos.

El 31 de mayo de 2002, en Antigua Guatemala, México y 10 países del continente americano firmaron una declaración contra el terrorismo y aprobaron un plan de seguridad fronterizo que respeta los derechos humanos de los inmigrantes, al concluir ese día en esa ciudad la VII Conferencia Regional sobre Migración (CRM).²⁹²

Los representantes de México, Estados Unidos, Canadá, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, hicieron una distinción entre los flujos migratorios “benéficos” de “aquellos individuos que persiguen propósitos terroristas y otros fines criminales”.

“Los países de este foro estamos empeñados en combatir a las bandas de “polleros”, que representan la expresión violenta y criminal del tráfico de personas”, declaró el responsable de Asuntos Migratorios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Gustavo Mohar.²⁹³

El plan también llama a los países de la CRM a entablar una mayor cooperación bilateral y regional para atender las migraciones irregulares y ratificar los acuerdos internacionales contra el tráfico ilícito de extranjeros y de represión y sanción para el delito de la trata de personas.

La CRM resolvió además vincular al sector privado con el fenómeno migratorio, para vigilar el campo de trabajo en el que se insertan los indocumentados, quienes muchas veces ven violados sus más elementales derechos humanos y laborales.

Los participantes -quienes designaron a México como sede de la VIII CRM- acordaron impulsar la participación de la sociedad civil y propiciar un mayor involucramiento de ésta en los procesos de formulación de políticas migratorias, así como reforzar la cooperación fronteriza en áreas como infraestructura, desarrollo, migración y cooperación aduanera, como instrumento idóneo para el desarrollo económico de países limítrofes

De manera particular, los gobiernos mexicano y guatemalteco firmaron un acuerdo que garantiza una deportación digna de todos aquellos inmigrantes centroamericanos que sean detenidos en territorio mexicano cuando intenten trasladarse a Estados Unidos.

En San Salvador, el 12 de julio de 2002, el presidente de El Salvador, Francisco Flores, agradeció a la brigada mexicana que ayudó a combatir la epidemia del dengue que azotó al

²⁹² Uno más Uno, 1/junio/2002.

²⁹³ *Idem*.

país y que dejó hasta ese momento ocho muertos y más de dos mil contagios. Nuevamente la cooperación hacia América Central por parte del gobierno mexicano se volvía a expresar en los momentos de emergencia. “En estos días cuando una epidemia de dengue se ha desatado sobre nuestra nación, México a través de sus profesionales ha dicho nuevamente presente, pues ellos junto al personal del Ministerio de Salud y el ejército han jugado como clave para superarla”, apuntó. En una ceremonia a la que asistió el embajador mexicano Pablo Ruiz Limón, el gobernante expresó que “hoy queremos despedirlos reconociendo su esfuerzo en una muestra de amistad que une a nuestros pueblos”.²⁹⁴

Para agosto de 2002, Guatemala y México acordaron mejorar la infraestructura y reforzar la seguridad de la frontera común por donde cada año cruzan miles de indocumentados.²⁹⁵

El embajador de Guatemala en la capital mexicana, Jorge Escoto, señaló que actualmente hay sólo tres pasos oficiales, concentrados en el sur, para una frontera de 962 kilómetros, en su mayor parte cubierta por una selva impenetrable. Destacó que entre los acuerdos se encuentran abrir otros cuatro nuevos cruces en la parte norte, en las zonas de Gracias a Dios, Ingenieros, Bethel y el Ceibo. Ese plan pretende hacer menos permeable e insegura la zona limítrofe, así como reducir el flujo de indocumentados, que han convertido la frontera sur de México en su punto favorito de acceso a Estados Unidos.

Debido a la preocupación por este tema, en el mes de septiembre de 2002 se instalaría el Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza, cuyo programa de trabajo sería sometido a la aprobación de los presidentes de México, Vicente Fox, y de Guatemala, Alfonso Portillo.

Asimismo, un grupo de trabajo binacional realizaría un recorrido por la zona limítrofe para elaborar un plan de acción que permita formalizar los nuevos pasos a la brevedad posible. El reforzamiento de la seguridad de la frontera con Guatemala se decidió durante la séptima reunión de la Comisión Binacional, principal instancia de diálogo entre ambos países que se reunió una semana antes.

Otro de los acuerdos adoptados en esta instancia fue la emisión de una “visa de alta seguridad”, con etiqueta de entradas múltiples y un plazo de entre 3 y 5 años, para turistas y hombres de negocios guatemaltecos, que comenzaría a emitirse en septiembre.

Jorge Escoto –embajador de Guatemala en México– señaló que también se lograron importantes avances para el establecimiento del primer Consulado Centroamericano en Veracruz, en la costa del Golfo de México.

La situación de los trabajadores temporales agrícolas que cada año cruzan la frontera para trabajar en México, fue otra de las materias abordadas. Guatemala reclamó por el trato que reciben estos trabajadores, en su mayoría indígenas, tras lo cual se acordó una mesa de arbitraje en Tapachula, Chiapas, para dirimir conflictos con los patrones, así como centros de atención a los inmigrantes.

²⁹⁴ Uno más Uno, 13/julio/2002.

²⁹⁵ Uno más Uno, 17/agosto/2002.

Finalmente, el embajador dijo que todas estas acciones son fundamentales para incrementar los flujos comerciales, turísticos y de inversión que contempla el Plan Puebla-Panamá (PPP) y el Tratado de Libre Comercio con Guatemala, El Salvador y Honduras.

En octubre de 2002, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, firmó un convenio con el gobierno de Guatemala, mediante el cual se regularizará la situación migratoria de los casi 80 mil jornaleros agrícolas nacidos en el vecino país que laboran en México, dio a conocer la comisionada del Instituto Nacional de Migración (INM), Magdalena Carral. La funcionaria dijo que México espera que los acuerdos entre autoridades nacionales y guatemaltecas “sirvan como base” para exigir al gobierno de Estados Unidos convenios similares, en beneficio de trabajadores migrantes connacionales.

Finalmente, con inversión aproximada de poco más de 17 millones de dólares, para el caso mexicano, el 3 de marzo de 2003 se puso en marcha el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), proyecto que auspiciará el Banco Mundial (BM) mediante el Fondo Mundial para el Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés) de la ONU durante siete años y contempla la participación de siete secretarías y cuatro estados del sureste mexicano (Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo).²⁹⁶

Como se señaló en el capítulo IV, de la administración del presidente Ernesto Zedillo, el CBM es resultado de un compromiso regional suscrito en 1996 -en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Tuxtla II) y que se reafirmó en Tuxtla III en el marco del Programa de Cooperación Regional México-Centroamérica 1998-2000 en el área de Medio Ambiente- entre México y los gobiernos de Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá con el fin de impulsar un proyecto cooperativo por la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales -que además es considerado alternativa para aliviar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de dichas áreas. Incluye 597 áreas protegidas, las cuales suman un total de 16 millones 449 mil 435

²⁹⁶ La Jornada, 3/marzo/2003.

Dicho proyecto de conservación para el caso de México, pretende crear comunidades autogestivas, pero los consejos de dirección estarán conformados en su mayoría por representantes de los tres niveles de gobierno, dado que 70 por ciento de los recursos con que funciona en este país, son del Estado mexicano, y el resto del fondo de la ONU.

El programa se basa en dos estrategias: 1. el fortalecimiento y la promoción de prácticas locales de planeación y desarrollo, y 2. la incorporación de criterios de biodiversidad en el gasto público, de manera que los programas de los distintos niveles de gobierno y dependencias públicas participantes no sólo se complementen, sino que financien proyectos neutros o positivos para el ambiente.

En suma se pretende generar una oferta ambiental e institucional acorde con las necesidades sociales de bienes y servicios ambientales y económicos, de manera que cada comunidad posea la capacidad de generar en su territorio un “paisaje diversificado, multifuncional y sustentable”.

La mayor parte del financiamiento provendrá del BM, el cual mediante el GEF aportará 14.84 millones de dólares que serán suministrados durante los siete años que dure el proyecto. A esta cantidad se añadirán casi 2.6 millones de dólares provenientes de fuentes gubernamentales nacionales, estatales y aportaciones de grupos ambientalistas locales e internacionales.

El director del proyecto en México, Gustavo Ramírez Santiago, señaló que el corredor concibe a los pueblos indígenas como los actores estratégicos del programa, pues ha sido “ampliamente demostrado por numerosos estudios”, que ellos han contribuido a mantener el mayor equilibrio ecológico, debido a que por razones históricas, culturales o socioeconómicas se han mantenido al margen de la agroindustrialización.

hectáreas.²⁹⁷

Este proyecto de conservación que está financiado por un fondo multinacional, de 3 mil 500 millones de dólares, no forma parte del Plan Puebla-Panamá, pero dicho Plan, en su Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable -que forma parte de las ocho iniciativas de acción o líneas estratégicas acordadas en la Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Tuxtla- contempla complementar los esfuerzos regionales que se han realizado en el marco del proyecto CBM.

El proyecto, Corredor Biológico Mesoamericano, sin embargo, ha tenido cuestionamientos por parte de especialistas, ya tratado en términos generales en el apartado de “La otra cara del Plan Puebla Panamá” de este mismo capítulo. Si bien, el corredor busca asegurar la conectividad, conservar la biodiversidad y mejorar el medio ambiente, el verdadero eje unificador del CBM es el desarrollo de un nuevo modelo para la integración económica de la región, y la necesidad de atraer financiamiento para llevarla a cabo. La función principal del Corredor Biológico Mesoamericano es definir una nueva forma de inserción en el mercado global para una región que ha sido simultáneamente el talón de Aquiles y la joya de la corona en los planes para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas. En efecto, el corredor se desarrolla en un momento en que el mundo empieza a reconocer en la biodiversidad un valor planetario. En este sentido, el CBM busca abrir la región a la inversión bajo el esquema de servicios ambientales, para contrarrestar los procesos de deterioro ambiental en otras partes del mundo; la bioprospección, para preservar *in situ* especies que pueden ser privatizadas o comercializadas por medio de las patentes, y el ecoturismo.

Mientras el CBM va en su tercer año de trabajo (2003) y México acababa de presentar su programa, el PPP todavía está por verse.

APRECIACIÓN GENERAL

En el siglo XXI, ante las grandes transformaciones políticas y económicas de la última década del siglo XX, en un mundo cada vez más interdependiente, económica, política, social y culturalmente, ningún país puede permanecer aislado; sus características y problemas ya no quedan circunscritos a sus fronteras, que cada vez son más porosas.

En ese contexto, se circunscribe el Plan Puebla-Panamá, como proyecto para abatir los rezagos -de manera conjunta- que permean a la región Sur-Sureste de México y a la región de Centroamérica en su conjunto

Más allá del Estado, en las relaciones internacionales de México y en la formulación exterior han comenzado a participar o adquirir un papel más visible actores que no lo hacían o que no existían. “Viejos” o “nuevos” actores, su acción ha complicado el manejo de esas relaciones por parte del Estado mexicano, aunque este ha logrado mantener un buen grado de control. De los actores tradicionales, los empresarios son quienes se han mostrado más interesados, tanto en el establecimiento de contactos más allá de las fronteras como en la participación y en la toma de decisiones en materia de política exterior, básicamente

²⁹⁷ Laura Carlsen, investigadora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam), señala que son 20 millones de hectáreas el territorio que conforma el CBM. La Jornada, 4/mayo/2003.

económica. Hasta ahora, éstos han trabajado muy de cerca con el gobierno pues, el mismo gobierno se ha mostrado muy abierto hacia al sector empresarial.

Por su parte, las ONG y las organizaciones sociales, solas o en alianzas transnacionales, lograron introducir temas en la agenda internacional de México que pueden redundar en algunas modificaciones de la política exterior del país. Estas organizaciones, las cuales prácticamente no existían o tenían escasa actividad internacional antes de la creación del proyecto Plan Puebla-Panamá se han convertido en nuevos actores de las relaciones internacionales de México. En procesos importantes como el PPP, el impacto real que están teniendo estas ONG y las organizaciones sociales sobre todo en coalición y, en particular, en coaliciones internacionales, puede permitir la sensibilidad del gobierno no solamente a oír sus voces sino también a participar en la toma de decisiones en aras de preservar una imagen de nación civilizada o democrática. Por el momento, por lo que respecta a estos nuevos actores de la sociedad, la política exterior de México se ha mostrado a la defensiva, pero es indudable que esto tendrá que cambiar pues, la opinión pública tiene, cada vez más, un papel importante en la política internacional.

Hasta ahora, tal vez el logro más importante de las ONG y las organizaciones sociales mexicanas ha sido la ampliación considerable de sus espacios políticos de acción, formales e informales. Lo anterior aumenta las probabilidades de una actividad más intensa en el futuro. Hasta hoy, gran parte de esta actividad ha estado en enfrentamiento con el gobierno; sin embargo, esto no podrá seguir así, el gobierno tendrá que escucharlos y ceder a que participe en la formulación de proyectos junto con él. El Plan Puebla-Panamá así lo plantea - establecimiento de procesos y mecanismos de consulta y concertación permanentes que lo harán un Plan vivo-, sólo falta que la letra se cumpla. La negociación constituye hoy por hoy una premisa para la autoridad pública que no puede eludir.

CONCLUSIONES GENERALES

Las grandes transformaciones políticas y económicas ocurridas a partir del inicio de la década de los años noventa han influido en la formulación e implementación de la nueva política exterior de México: aceleradas y continuas innovaciones en el conocimiento y la tecnología, consolidación de los centros financieros y comerciales, desarrollo sin precedente de los medios de comunicación y transportes, una intensa competencia por los mercados y nuevos espacios de integración regional.

Al igual que en décadas anteriores, la relación exterior de México con respecto a Centroamérica ha estado condicionada por factores internos y externos. El externo ha estado sujeto a este proceso de transformaciones profundas, el predominio de la economía de mercado en las relaciones internacionales ha tenido implicaciones directas para la formulación de la nueva política exterior dirigida hacia Centroamérica. Relacionado con lo anterior y desde el punto de vista interno, México, al igual que muchas otras naciones en desarrollo, inició un profundo proceso de transformación económica; la política económica asignó al sector privado tanto interno como externo, un papel preponderante, así como la necesidad de crear un clima de confianza para los inversionistas.

La coexistencia entre la tendencia a construir áreas de integración y libre comercio ampliadas, será la característica que defina la nueva relación de México con Centroamérica durante los gobiernos del presidente Carlos Salinas de Gortari, del presidente Ernesto Zedillo y del actual presidente Vicente Fox, precisamente porque la política internacional actual está profundamente determinada por las relaciones económicas, en las cuales los asuntos comerciales entre los países juega un papel preponderante. Y, si bien, la política exterior de México ha estado fuertemente determinada por la economía internacional, éste no ha sido el único factor que ha intervenido en delinear la política internacional de México hacia Centroamérica. Aunque las relaciones de México con la región de Centroamérica empezaron a estar profundamente marcadas por la cuestión económica, no ha dejado de establecerse la política de cooperación que México ha brindado a la región de manera continua desde 1979 pero, actualmente, a través de una mayor institucionalización, además, de los diálogos políticos, mismos que han sido una constante en las relaciones con los países de Centroamérica.

Con la finalización de la guerra fría, México continuó utilizando la cooperación internacional como un instrumento de política exterior, pero en un nuevo entorno multipolar caracterizado por una creciente interdependencia económica. Esta nueva situación se vio reflejada a escala mundial en el dinamismo que los países dieron a la cooperación internacional al considerar a la vecindad geográfica y los lazos históricos y culturales comunes como factores importantes para la reactivación de los procesos de integración regional y subregional.

En ese contexto, se enmarca la cooperación otorgada por México hacia Centroamérica mediante el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, mecanismo constituido hace apenas una década y que tiene por objetivo fomentar el desarrollo económico y social de los países centroamericanos. Si bien, el Mecanismo inició como un esquema tradicional de cooperación en el que las actividades se daban en el marco de una mera relación donante-receptor (México-Centroamérica), a partir de la II Cumbre de Tuxtla, se percibe el cambio del modelo tradicional a uno integral de cooperación, en el que ambos actores se convierten en elementos activos de la relación. Ello es consecuencia del compromiso que ambos hicieron de recurrir a terceros actores para la financiación de los proyectos, con lo cual Centroamérica ya no sólo se limita a recibir la cooperación mexicana, sino también se vincula con ella al participar en la movilización de los recursos; y por otro lado, el hecho de que los países centroamericanos hayan designado un portavoz institucional para canalizar sus demandas de cooperación hace que la participación centroamericana sea más homogénea con respecto a México, al dialogar ambas partes mediante canales institucionales de igual relevancia. Asimismo, la evolución del Mecanismo se ha dado en torno a los programas creados, incorporando asuntos de interés común para las partes y definidos como áreas prioritarias, asuntos que no solamente se discuten en foros regionales sino también mundiales; así quedó definido a partir de Tuxtla III en el que de manera precisa la educación, el medio ambiente, la salud, el turismo, la agricultura y ganadería, y la prevención y atención de desastres se consideraron como áreas de cooperación regional, creando al mismo tiempo un mecanismo de seguimiento y evaluación de los programas. El fortalecimiento del esquema de cooperación regional es notorio en Tuxtla IV, se renueva y se amplían los proyectos concebidos en las áreas que se definieron en Tuxtla III y se incluye a México como parte integral de la región, al crearse el Programa Mesoamericano de Cooperación, con lo cual ya no se concibe una cooperación mexicana con Centroamérica sino una cooperación mesoamericana. En este sentido, la nueva concepción de la cooperación indica que México y Centroamérica forman parte de un proceso de redefinición regional en el cual se pone en práctica estrategias complementarias de desarrollo conjunto; era parte ya de la creciente proporción de valores e intereses compartidos. Así pues, los esfuerzos políticos y diplomáticos han permitido a los siete países centroamericanos y a México tratar los temas que les afectan desde una nueva perspectiva que hace más de diez años no existía. El fortalecimiento decidido del multilateralismo es, hoy, uno de los pocos recursos al alcance de la comunidad internacional para atender el carácter explosivo del subdesarrollo.

El acercamiento de México hacia la región ha ampliado el margen de maniobra de la política exterior. La ejecución de numerosos proyectos en los países centroamericanos ha incrementado de manera paulatina la presencia e imagen de México en la región, lo cual permite la proyección de los intereses nacionales al mismo tiempo que ejerce una influencia directa en la política internacional.

Otra cuestión que otorga mayor institucionalización al Mecanismo es la inclusión de una cláusula democrática como condición de permanencia en el mismo, con lo cual queda claro el reconocimiento de los mandatarios de que los factores políticos constituyen agentes desestabilizadores de la cooperación y el entendimiento regional. Esto representa un avance en torno al mantenimiento de la estabilidad política de los países miembros del Mecanismo de Tuxtla, en particular los centroamericanos, quienes al verse sujetos a tal condición obtendrán mayores beneficios de la cooperación regional.

Sin embargo, una deficiencia que se percibe en el funcionamiento del Mecanismo de Tuxtla, lo constituye el hecho de que no se percibe el impacto o los resultados efectivos de los proyectos que se ejecutan pues, lo que se contempla en los informes de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica es el detalle de las actividades realizadas en el marco de los proyectos, con lo cual el investigador se limita a hacer un relato meramente descriptivo de los proyectos y no puede dar a conocer los resultados efectivos de los mismos.

Lo anterior se debe a que no existe un aparato institucional que demande, en particular a Centroamérica, a evaluar y registrar si los beneficios de la cooperación, en este caso la mexicana, llegan hasta las comunidades de la región

Por lo tanto, sería recomendable como parte de la institucionalidad del SICA, la creación de una Comisión Técnica para el Seguimiento y Evaluación de la Cooperación hacia Centroamérica con el fin de que ésta, al finalizar la ejecución de los proyectos de carácter regional, pueda realizar una evaluación y documentar adecuadamente el impacto de los mismos. La evaluación permitirá precisar el grado de realización de los objetivos, la eficiencia, la eficacia y el impacto. Asimismo, en el marco de las propuestas de proyecto del Mecanismo de Tuxtla, ambas partes desarrollen indicadores que permitan una medición efectiva de los resultados de los proyectos así como su contribución al desarrollo regional; esto permitirá mejorar la calidad de la cooperación.

Otro elemento necesario en la evaluación sería la difusión de los resultados. En este caso la Comisión Técnica sería la encargada de informar periódicamente a la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, sobre la evaluación de los proyectos ejecutados.

De esta manera, se permitiría un registro del impacto de los proyectos, el cual sería favorable para los donantes como para los gobiernos de la región centroamericana pues ambos podrían canalizar sus recursos financieros, humanos y técnicos de manera eficiente, al conocer los resultados de proyectos previos y así establecer prioridades de cooperación. Una propuesta así, podría constituir una alternativa que puede contribuir significativamente a la efectiva consolidación de la cooperación regional en el Marco del Mecanismo de Tuxtla.

La adaptabilidad que ha tenido el Mecanismo de Tuxtla se siguió dándose al iniciar un nuevo siglo, adecuándose a las exigencias de su entorno. Así vino a darse con la realización de la Cumbre Extraordinaria para lanzar “una estrategia de desarrollo integral de la región” nombrado como Plan Puebla-Panamá, que si bien, es un plan de cooperación regional de largo plazo, también es un plan económico regional de largo plazo que, ante las similitudes que existen entre el Sur-Sureste de México y Centroamérica de vulnerabilidad económica, política y social y ecológica el Plan Puebla-Panamá se ha planteado como un proyecto para el logro del desarrollo sostenible y la inserción eficaz de la zona en el área de Libre Comercio para las Américas. El presidente de México, Vicente Fox, cuando presento su proyecto Plan Puebla-Panamá a los países centroamericanos, todos los gobiernos centroamericanos fueron favorables a la integración comercial que plantea dicho proyecto, a la que ven como la oportunidad de desarrollo para sus países.

Frente a este proyecto -tendiente a construir áreas de integración y libre comercio-, durante la administración del presidente Vicente Fox se ha venido dando una conciencia política

crecientemente local -es decir, en cada uno de los países tanto de México como de la región de Centroamérica-, como una de las características más definitorias del contexto internacional del presente. Esto, como consecuencia de que el proyecto Plan Puebla-Panamá presentado por el presidente Vicente Fox para la región Sur-Sureste de México y de Centroamérica, que tiene como objetivo abatir la pobreza, de entrada, se persiste en el camino de ponerse de acuerdo con los grandes inversionistas, con los que ponen el dinero como punto de partida y luego ver como se puede convencer a los pobladores de la región.

De creciente importancia para México es la dimensión interna de la política exterior. Esto es, su capacidad para generar consensos políticos esenciales en un México cada vez más plural, participativo y mejor informada que cuestiona las acciones que el gobierno realiza. Es indudable que la opinión pública nacional e internacional tiene cada vez más un papel importante en la política internacional y en este sentido, no se le puede eludir. Eso consiste también en sistematizar la evaluación del impacto de tendencias y variables externas sobre la realidad nacional, desde la penetración cultural y el avance de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales. La creciente vinculación entre asuntos de política interna y política exterior reclama pues, una reflexión renovada en las tareas de planeación y prospectiva.

Asimismo, el proyecto Plan Puebla-Panamá ha presentado problemas en lo que corresponde a la cuestión de la soberanía. El PPP tiene tintes de ser un proyecto imperial. Se trata de un plan concebido para someter la región Sur-Sureste de México y de Centroamérica, las riquezas, la economía, las inversiones, la agricultura y la cultura. La soberanía ha sido calificada como la capacidad de un pueblo para tomar sus propias decisiones. Esa capacidad no es otra cosa más que el grado de independencia que un país goza respecto del resto de la comunidad internacional para diseñar su proyecto de Nación, en lo interno y en lo externo. El PPP por lo analizado en su capítulo correspondiente no presenta la característica de ser un proyecto totalmente independiente. Esta condición obliga a realizar un cálculo necesario de las relaciones de poder de un Estado frente a otro.

Frente a un escenario nacional y mundial de estas características, México requiere de un hilado cada vez más fino en la planeación. México pertenece a ese reducido puñado de países que cuenta con una mayor viabilidad para fortalecer su presencia internacional y para enfrentar con éxito algunos de los desafíos nacionales y globales más acuciantes que se perfila ya en el presente -la ubicación geográfica del país, su peso en la economía internacional, así como la densidad institucional e histórica que lo caracterizan parecen elementos suficientes para asignarle un papel de “país de clase media” o, si se prefiere, de “periferia privilegiada”-. La eficacia de sus acciones internacionales se verá fortalecida con una labor de planeación más depurada. Ello implica que el PPP deberá ser reelaborado de acuerdo a las necesidades e intereses de México y de los países centroamericanos, no de la potencia hegemónica en América. O somos constructores de nuestro destino con autonomía conceptual (asimilando lo venido del exterior para avanzar hacia el fortalecimiento de lo original que nos distingue) o se prosigue el rutinario acatamiento de los modelos de las potencias centrales y su secuela de marginación social, infraconsumo y los más odiosos mecanismos de explotación. Ese es el dilema esencial.

Uno de los grandes retos de la política internacional mexicana, en el plano de la concertación multilateral, consiste en compatibilizar a la brevedad posible los intereses

nacionales con los del mundo globalizado en que vivimos, pero no a la manera del enfoque neoliberal que, de acuerdo con sus premisas es que, si los países desean elevar su nivel de vida y sus oportunidades de éxito en el escenario internacional, la tarea inmediata que deben afrontar es la de incorporarse a dichas tendencias globalizantes, que se perciben como inexorables. El escenario de la globalización implicaría la necesidad de que México se incorporara lo más pronto posible a las corrientes internacionales de cultura, capitales y comercio. El mecanismo privilegiado de cara a dicha adaptación sería la apertura económica: si se aprovecha la oportunidad, los beneficios de la globalización llegarán con mayor rapidez y por derrama espontánea. El mercado será así la variable que unificará a todos los hombres y países, el mundo entero producirá, consumirá, soñará y despertará de la misma forma. No, el proceso globalizador no es uniforme ni lineal. Tampoco es un proceso concluido. Por el contrario, se trata de un universo complejo, heterogéneo y plagado de contradicciones, ajeno al todo unidimensional y abrumador planteado por el enfoque de la globalización. El proceso globalizador dista de brindar a la gran mayoría de la población mundial las posibilidades para satisfacer las altas expectativas que genera. La perspectiva de “ganancias absolutas” que preona no es real: el proceso es asimétrico; no repercute de igual manera entre los países del mundo, tampoco dentro de cada uno de ellos. Al interior de las naciones, sus efectos son, y serán, profundamente heterogéneos tanto a nivel de las regiones como entre los distintos sectores sociales. El proceso incorporará a quien posea determinadas herramientas, privilegios y condiciones de entrada previos. Por principio, entonces, el sector moderno aventaja al sector tradicional, además de que, en la medida en que avanza, este proceso mantiene y amplifica las desigualdades sociales y regionales dentro de los países en desarrollo. El escenario de exclusión y frustración que bien podría estar generando la tendencia globalizadora difícilmente podría estar más alejado del mundo luminoso que propone la ideología neoliberal. La regionalización y las áreas de libre comercio no conducen, por sí mismas, a la resolución de los problemas económicos y sociales de ningún país. Está claro que esta estrategia para el país lo ha condenado a servir como eslabón subordinado en una integración vertical, jerárquica y desarticulada que sólo beneficia a ciertos núcleos productivos y contribuye a ahondar la heterogeneidad estructural que nos caracteriza actualmente. La viabilidad y sustentabilidad política del orden político-económico global emergente está pues, en cuestión.

Sin embargo, en la medida en que la ofensiva neoliberal significa un regreso al liberalismo, si es que no al *laissez-faire* -precisamente porque se le quiere dar mayor prioridad a los aspectos económicos-, parece estar fundamentada en una época de liberalización general. En efecto, la voluntad de libertad contemporánea es un movimiento amplio y parece valorar la libertad política y civil tanto como a quienes solamente les interesa -pequeños y muy reducidos sectores de la sociedad- los altos niveles de vida ligados a grandes cantidades de libertad económica. El surgimiento o el renacimiento de mayor libertad económica -la tendencia *liberista*- no debe significar necesariamente la muerte de los impulsos igualitarios, ni en la teoría ni en la práctica. Al contrario, nuestra sociedad debe seguir caracterizándose por una dialéctica continua, aunque cambiante, entre el crecimiento de la libertad y el avance -o búsqueda- hacia una mayor igualdad; y la libertad parece salir de ella no debilitada sino fortalecida.

En este sentido, el reto de la globalización alternativa es erradicar las hegemonías y el pensamiento único; es concebir y edificar un mundo descentrado o multicéntrico, al modo del estanque acribillado por la lluvia donde se cruzan incontrolables ondulaciones. Y para

transformar la globalidad hegemónica en una red de redes es necesario subvertir ideas rancias. Por ejemplo, la de que así como hay hombres centrales y modernos, otros somos periféricos y anacrónicos, es decir que el mundo se divide en los privilegiados del norte que viven en el presente y los desahuciados del sur que habitamos el pasado; cuando lo cierto es que en el tiempo de la comunicación instantánea y los éxodos planetarios todos somos rigurosamente contemporáneos. En el mundo de la absoluta interioridad o nos salvamos todos o no se salva ni dios. Otra idea a desechar es el socorrido prejuicio de que la economía es dura y la sociedad blanda, de modo que las aspiraciones humanas deben plegarse al inapelable fallo del mercado. Es más piensan algunos, si el mercado ha de proveer, las aspiraciones humanas salen sobrando. Lo cierto es que en la centuria pasada impero la desalmada economía, nos toca a nosotros domesticar producción y circulación, haciendo del siglo XXI el siglo de la sociedad. Las autoridades, aunque nosotros las elegimos no tienen el poder en sus manos de decidir a nombre de todos. Nosotros los elegimos para que ellos ejecuten los acuerdos que nosotros hemos tomado. El poder debe entenderse que está repartido en el nosotros y no concentrado en algunos elegidos. Esa es la nueva política que debe aplicarse y que debe entenderla bien el gobierno mexicano -por lo menos por lo que corresponde al caso mexicano-. Si entre los individuos resulta importante contar con una visión de futuro, para los Estados es absolutamente indispensable conocer con la mayor precisión posible el entorno regional y global en el que está actuando, en el que habrá de insertarse, los retos que deberán enfrentar, así como de las amenazas de las cuales tendrá que protegerse. Para un Estado, una lectura equivocada del futuro llevará necesariamente a prever escenarios falsos y, por tanto, a tomar decisiones mal fundamentadas y a delinear estrategias destinadas al fracaso, con repercusiones políticas y económicas muy onerosas para sus sociedades.

El capitalismo siempre ha sido desigual y lo seguirá siendo incluso en un mundo globalizado. El proceso de globalización o mundialización en la medida en que se desenvuelva en el capitalismo no resolverá situaciones como la pobreza extrema, la miseria, el desempleo, la violencia, la inseguridad, la desigualdad social, y demás problemas en la medida en que una minoría está acaparando la riqueza, frente a una mayoría que no tiene acceso a cubrir sus necesidades más esenciales. En efecto, a través de estos procesos globales se expresan las políticas neoliberales más conservadoras o los intereses de las transnacionales o de las grandes potencias en particular y sus afanes de dominación de otros países; el Plan Puebla Panamá se inscribe en ese contexto Y ante la realidad de lo que sólo el capitalismo ofrece, la humanidad tendrá que responder al reto de como crear una mejor sociedad. La vida individual y las prioridades humanas deben mantenerse por encima de las exigencias productivas del capitalismo global.

Ninguna noción, concepto o categoría histórica es absoluta y la globalización en la medida que es un proceso social, histórico, es una categoría cambiante, por lo que lograr un desarrollo más equilibrado en el mundo no es algo imposible -aunque sí un poco difícil de lograr-. A lo largo de la historia nunca fue fácil avanzar, progresar, y sin embargo pese a todos los obstáculos los cambios fueron surgiendo gracias a la acción de quienes creyeron en ellos y en la necesidad de llevarlos a cabo. La globalización del proceso productivo ha creado la comunicación abierta entre la comunidad internacional y el enriquecimiento individual y cultural que esto conlleva. El desarrollo de vínculos comunitarios y de regulaciones que protejan los derechos humanos individuales por sobre de la conveniencia utilitaria de las corporaciones y en general de las instituciones hará mucho por atenuar el problema.

BIBLIOGRAFIA

- ARRIAGA, David, et al.
Centroamérica y el Caribe líneas de su evolución, las relaciones de México con el Area 1950-1982.
México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1983.
- BENITEZ, Manaut Raúl (comp.)
México en Centroamérica; expedientes de documentos fundamentales 1976-1986.
México. Coordinación de Humanidades.
UNAM, 1989.
- BENÍTEZ, Manaut Raúl y Fernández de Castro Rafael (coordinadores).
México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI.
México. ITAM. 2001.
- CASTAÑARES, P. Jorge.
Las relaciones comerciales de México con Centroamérica. Análisis y perspectivas (1979-1986).
- CHAVEZ, Fernando J.
Los vínculos económicos entre México y Centroamérica en la última década 1981-1991 un diagnóstico global.
México. Friedrich Ebert Stiftung 1992.
- DIAZ, de León Julián Adem.
Trascendencia de Centroamérica y el Caribe para la política exterior mexicana, el enfoque del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.
México. Centro de Estudios Internacionales. COLMEX.
132 pp.
- FERNÁNDEZ, Vertti Néstor, Cabrera Bravo Javier, Torres Oscar Noé, et. al. (comp.)
La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis.
México. FCE. 1993.

- GORDON, Rapoprt Sara.
México frente a Centroamérica.
México. UNAM, 1983.
116 pp.
(Frente Sandinista, Conflicto en El Salvador, Economía)

- HERNÁNDEZ, Juárez Melba Georgina.
De Tuxtla a Panamá: una revisión de la cooperación regional de México hacia Centroamérica en el Marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez 1991-2001.
México. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Universidad Rey Juan Carlos, (Tesis de Maestría) 2002.

- HERRERA, Rene.
La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982.
México. COLMEX. Centro de Estudios Internacionales 1983.
111

- IANNI, Octavio.
Teorías de la Globalización.
México. Siglo XXI Editores. 1998.

- JABER, Branda Martha Cecilia.
La posición de México hacia Centroamérica, sus gestiones de paz a partir de 1979.
México. Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales 1983.

- MEDINA, Luna Ramón.
Las relaciones económicas de México con Centroamérica.
México. Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México 1972.

- MERLE, Marcel
Sociología de las Relaciones Internacionales
Madrid. Alianza Editorial. 1982

- MICHEL, Guillermo y Escárzaga Fabiola (coords.)
Sobre la marcha... Análisis sobre el movimiento zapatista: 1994-2001.
México. Codice A.C.-UAM-Xochimilco. 2001.

- OBREGÓN Carlos
Capitalismo hacia el Tercer Milenio: Una historia cultural de la evolución de las economías del mundo.
México. Nueva Imagen. 1997.

- OJEDA, Gómez Mario
México: el surgimiento de una política exterior activa
México. Secretaría de Educación Pública, 1986.

- OJEDA, Gómez Mario compilador.

- Las relaciones de México con los países de América Central.
México. Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales 1985.
- OLLOQUI, José Juan
La diplomacia total.
México. FCE. 1994.
 - PELLICER, Olga y Cecilia Toro (comp.)
La política exterior de México, enfoques para su análisis,
México. El Colegio de México-Instituto Matías Romero, 1997.
 - PEREÑA, García Mercedes.
Las relaciones diplomáticas de México.
México. UNAM-Plaza y Valdés Editores. 2001.
 - RIORDAN, Roett (compilador)
Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa.
México. Siglo XXI editores. 1991.
(Relaciones México-América Central en los 90,
Cambios de Prioridades, Persistencia de Intereses:
Cheryl Eschbach.)
 - RODRIGUEZ, Téllez Amada Lidia.
Las variaciones de la política exterior hacia Centroamérica 1979-1984.
México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 1986.
 - ROSENZWEIG, Pichardo Gabriel.
La política de México hacia Centroamérica entre 1960-1982.
México. Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México 1982.
 - ROZENTAL, Andrés.
La política exterior de México en la era de la modernidad.
Fondo de Cultura Económica 1993.
 - SALINAS, de Gortari Carlos.
México-Centroamérica: amistad histórica.
México. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1991.
9 pp (Textos de Política Exterior No. 104)
 - SEPULVEDA, Cesar (Comp.).
La política internacional de México en el decenio de los ochenta.
México. FCE. 1994.
 - WILHEMY, Manfred.
Política Internacional: enfoques y realidades.
Buenos Aires: Centro Universitario de Desarrollo CINDA, Grupo Editorial Mexicano. 1994.

- Paz en Centroamérica: La diplomacia de México en Acción.
México: Secretaría de Relaciones Exteriores; Fondo de Cultura Económica, 1988.
139 pp.
- Actividad Legislativa.
Tratados y Convenios Internacionales.
Cámara de Senadores. 1994-1997.
- Revista Mexicana de Política Exterior No. 44
Seis años de política exterior: 1988-1994.
SRE, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
(Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe.
Rogelio Granguillhome.
Integración política y económica con América Latina.
Jorge Pinto Mazal.)
- Revista Mexicana de Política Exterior No. 61.
La Política Exterior de México 1994-2000.
SRE, Instituto Matías Romero.
(El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México.
Marco A. Alcázar y Laura Mora Bareto.)

DOCUMENTOS

- Comisión Mexicana para Cooperación con Centroamérica.
Cooperación México-Centroamérica : Documentos básicos.
México: CMCC, 1991.
(Convenios: Costa Rica, Honduras, Guatemala, Ecuador, Honduras, El Salvador,
Nicaragua, República Dominicana, Belice.)
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica.
Inventario de Acciones de Cooperación México-Centroamérica.
México CMCC, 1991.
3 volúmenes (Política Exterior-México)
(Desarrollo económico; América Central; Integración regional; Costa Rica, El
Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, cooperación-educación-técnica.)
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica.
Inventario de Acciones de Cooperación México-Centroamérica IV. México. DF.
1994
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica.
La Cooperación Mexicana con Centroamérica Documentos Básicos 1996. México
DF. 1997.

- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA). La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995. México DF. 1996.
- La cooperación mexicana con Centroamérica: documentos básicos 1997. México: Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 1998. 3 volúmenes.
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1998. México DF. 1999.
- La cooperación mexicana con Centroamérica y el Caribe: documentos básicos. Secretaría Técnica de la Comisión. México: Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 2000. 352 pp. (Cooperación regional, educativa, técnica.)
- La cooperación mexicana con Centroamérica y el Caribe. Secretaría Técnica de la Comisión. México: Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 2000. 50 pp.
- Dirección de Cooperación Regional con Centroamérica. Cuadro “Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002”. México DF. Secretaría de Relaciones Exteriores 2001.
- Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE. “Plan Puebla-Panamá, Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos”. El Salvador. 15 de junio de 2001.
- La cooperación mexicana con Centroamérica 1996. Texto Rosario Molinero Molinero. México: Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 1997. 170 pp.
- ”Declaración Conjunta de la III Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla” en Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. La Cooperación Mexicana con Centroamérica Documentos Básicos 1998. México DF. 1999.
- “Declaración Conjunta de la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, Tuxtla II” en Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica. La Cooperación Mexicana con Centroamérica Documentos Básicos 1996. México DF. 1997.
- “Declaración de Tuxtla Gutiérrez” en Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. Cooperación México-Centroamérica Documentos Básicos I. México DF. 1991.

- Objetivos de la Acción Internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Objetivos de la Acción Internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
México. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Plan Puebla-Panamá. Capítulo México. Documento Base.
México. Presidencia de la República.

HEMEROGRAFÍA

- La Jornada, México, D.F.
- El Universal, México, D.F.
- Uno más uno, México, D.F.
- Proceso, México, D.F.



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**“LA NUEVA POLITICA EXTERIOR DE
MEXICO HACIA AMERICA CENTRAL EN EL
PERIODO 1988-2002”**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

NOÉ LÓPEZ APARICIO

ASESOR:
LIC. VALERIANO RAMÍREZ
MEDINA

LECTOR:
MTRO. RAFAEL MONTESINOS
CARRERA

MARZO DE 2003