

El Plan Puebla Panamá como mecanismo de integración mesoamericana. ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?

*Luis Landa Fournais
Claudia Salgado Lozano*

Introducción

Los procesos de integración regional, en todas sus formas, se han vuelto esenciales para los países en desarrollo con economías e instituciones consolidadas, a fin de abordar una agenda de objetivos específicos que se desprenden de visiones comunes de futuro. El propósito de dichos procesos es acelerar el desarrollo armónico compartido con el fin de traducirlo en un mecanismo que permita alcanzar el objetivo principal, que es la creación de bienes públicos regionales, orientados a lograr una inserción exitosa de los países en la economía mundial, cada vez más globalizada y competitiva.

Las prácticas de intercambio y colaboración en diversos campos de la vida asociada, con el propósito de atender asuntos de interés común, se han formalizado en convenios y tratados, y se han consolidado en programas de acción y proyectos de inversión compartidos para ampliar las oportunidades de crecimiento, bienestar y seguridad ante posibles riesgos.

El camino “tradicional” de un proceso de integración regional suele dar inicio con acuerdos comerciales para, de ahí, expandirse progresivamente a una gama más amplia de políticas económicas de carácter colectivo, así como de cooperación en áreas no económicas, hasta evolucionar incluso hacia formas de unión política como en el caso de la Unión Europea.¹

De manera más específica, la integración regional permite: a) aprovechar las economías de escala por medio de la creación de mercados regionales de mayor envergadura; b) formar un mercado regional con un ambiente más seguro y estable para que las empresas desarrollen experiencia exportadora; c) ofrecer mercados alternativos para los bienes que enfrentan un fuerte proteccionismo en el plano internacional; d) generar incentivos para la diversificación de exportaciones; e) atraer inversión extranjera directa en proyectos que, por su tamaño, ofrecen mejores posibilidades de ser rentables; f) fomentar la competencia que contribuye a aumentar la productividad y a transformar las ventajas comparativas en competitivas, y g) fortalecer la capacidad de negociación internacional para promover la búsqueda de objetivos comunes en foros multilaterales, la resolución de problemas fronterizos y el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura.

La región centroamericana posee una larga experiencia de colaboración regional en materia económica. Desde 1960, con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana por parte de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, se conformó el Mercado Común Centroamericano (MCC).²

¹ Para una excelente descripción de los éxitos y fracasos de procesos de integración regional en América Latina, véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (IPES), Informe 2002*, Washington, DC, Estados Unidos, BID, 2002.

² Con la posterior adhesión de Costa Rica en 1962.

Este tratado general fue revitalizado en 1993 con la suscripción del Protocolo de Guatemala, que sentaba nuevos cimientos para la integración económica en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA),³ integración que se materializó a través de distintas instituciones, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

De manera paralela a estas iniciativas intracentroamericanas, los esfuerzos de vinculación económica-comercial entre México y Centroamérica fueron especialmente fuertes durante la década de los noventa, cuando se firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Costa Rica y Nicaragua así como un acuerdo multilateral con el Triángulo del Norte de Centroamérica.⁴ Estos acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio continúan siendo valiosos y necesarios, aunque, en la actual circunstancia nacional y mundial de los países, resultan insuficientes.

La historia de cooperación regional fue la condición que facilitó la decisión tomada por los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá de avanzar hacia un esquema más integral de colaboración y coordinación en materias cruciales para el desarrollo de los intereses mesoamericanos, como lo atestiguan las ocho “iniciativas mesoamericanas” que integran el Plan Puebla Panamá (PPP). El Plan representa la materialización de esta historia y voluntad de cooperación regional, más allá del interés económico, así como el factor catalizador para emprender coopera-

³ Con Belice y Panamá ya incorporados al mismo y con la reciente solicitud de México de participar como miembro observador.

⁴ El Triángulo del Norte comprende a Guatemala, El Salvador y Honduras. Este tratado está vigente desde el 15 de marzo de 2001; el de México-Nicaragua, desde julio de 1998, y el de México-Costa Rica, desde enero de 1995.

tivamente iniciativas futuras más complejas y decisivas para, de este modo, dar inicio a una “nueva etapa” en materia de integración regional.

Las realidades y los mitos del PPP

¿Qué es realmente el PPP? Es un mecanismo de diálogo entre los sectores gubernamental, empresarial y de la sociedad civil, cuya función es abordar aspectos de cooperación, de integración y desarrollo económico incluyente con el objetivo de promover la identificación, ejecución y financiación de proyectos de interés regional. El Plan tiene dos vertientes: a) fortalecer la dinámica de los tratados de libre comercio ya existentes para transformarlos en “tratados plus”, y b) procurar el cumplimiento de las Metas del Milenio para el desarrollo establecidas por las Naciones Unidas, ambas con el fin último de mejorar las condiciones de vida de los 64 millones de habitantes de la región.

El PPP adopta el enfoque de participación y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, a fin de proponer mejores respuestas a los desafíos del desarrollo; de esta suerte, abandona las tendencias de decisiones centralistas que prevalecían en el pasado. El Plan fue lanzado el 15 de junio de 2001 en San Salvador, en el marco de la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Se trata de una iniciativa en la que convergen las estrategias de desarrollo para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI y del Sur-Sureste de México.

El 27 y 28 de junio de 2002 el PPP quedó consolidado como un capítulo adicional del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla al suscribirse la Declaración Conjunta de Mérida de la Quinta Cumbre. Su acta de nacimiento dice: “hecho en Meso-

américa” y no “made in Washington, DC”, como se argumenta por algunos grupos de la sociedad.

Como contraparte a estas realidades existen algunas percepciones del PPP que es necesario desmitificar. No se trata de una “agencia” que ejecuta proyectos; es únicamente un agente promotor y coordinador de los mismos. No es un sustituto de las acciones económicas y sociales que los Estados integrantes realizan en su ámbito nacional; es un recurso adicional que complementa e incrementa las capacidades de los gobiernos nacionales y les da un mayor alcance, sin representar una panacea para la solución de problemas comunes.

Tampoco es un mecanismo de financiamiento de proyectos puesto que no dispone de recursos propios. De ahí que sólo promueva la inserción de los proyectos regionales dentro de la realidad macroeconómica, presupuestal y legal de cada país.

A este respecto, la decisión final para la adopción y el financiamiento de proyectos, ya sea con recursos internos o externos, recae, según sea el caso, sobre los ministerios de Finanzas o bancos centrales de la región. Estas dependencias gubernamentales o instituciones son legalmente responsables por el fondeo del gasto público en cada país, así como por mantener los pasivos gubernamentales con una estructura, tanto de nivel como de distribución intertemporal, que permita el grado de liquidez necesario para solventar las obligaciones al momento de su vencimiento.

Lo anterior es especialmente importante ya que pueden existir proyectos PPP altamente rentables, con beneficios sociales incuestionables y que cuenten con el apoyo de todos los sectores de la sociedad, que no pueden ser adoptados por los países debido a las distorsiones que ocasionan para la administración de los activos y pasivos, y en el flujo de caja interno y/o externo de la cuenta pública.

Las iniciativas y los ejes estratégicos

El PPP incluye ocho áreas clave o iniciativas mesoamericanas que obedecen a las necesidades regionales; cada una está a cargo de un país miembro:

1. Desarrollo Sostenible: Nicaragua.
2. Desarrollo Humano: México.
3. Prevención y Mitigación de Desastres Naturales: Panamá.
4. Turismo: Belice.
5. Facilitación del Intercambio Comercial y Competitividad: Honduras.
6. Integración Vial y Transporte: Costa Rica.
7. Interconexión y Cooperación Energética: Guatemala.
8. Telecomunicaciones: El Salvador.

Sin embargo, son dos las iniciativas que tienen un rango conceptual y práctico superior, en tanto comprenden a las demás y sus proyectos; de ahí que se constituyan en dos directrices; es decir, los dos ejes estratégicos del Plan, que reciben los siguientes nombres: a) desarrollo humano, y b) integración productiva e intercambio comercial. Alrededor de estas dos directrices se integran las iniciativas mesoamericanas, actuales y futuras, que se deriven de nuevas decisiones del Mecanismo de Tuxtla, con el compromiso regional con las Metas del Milenio de las Naciones Unidas.

Las ocho iniciativas mesoamericanas fundadoras del PPP se han agrupado en torno a los dos ejes estratégicos:

Desarrollo humano

El eje de desarrollo humano engloba el universo de las iniciativas y los proyectos relacionados con la superación de la pobreza, el bienestar y la seguridad social, el desarrollo de las capacida-

des humanas y la seguridad de la población en plena correspondencia con la Declaración conjunta de Mérida y el compromiso nacional-regional con las Metas del Milenio. De las ocho iniciativas mencionadas anteriormente, este eje comprende la de Desarrollo Sustentable, la de Desarrollo Humano y la de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.

Integración productiva e intercambio comercial

El eje de integración productiva e intercambio comercial comprende asimismo todas las iniciativas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, que incluye temas como productividad, competitividad, libre comercio, integración económica, infraestructura, entre otros. De las ocho iniciativas mencionadas anteriormente, comprende la de Turismo, la de Facilitación del Intercambio Comercial y Productividad, la de Integración Vial y de Transporte, la de Interconexión Energética así como la de Telecomunicaciones. Estas dos últimas con recientes adecuaciones para apuntalar las estrategias de desarrollo humano con proyectos de infraestructura social.

Las iniciativas que se identifican para impulsar el desarrollo sustentable, tanto en términos sociales como económicos y de medio ambiente, complementan los esfuerzos tradicionales que en materia de cooperación y colaboración se han estado llevando a cabo entre México y Centroamérica, desde 1991, en el marco del Acuerdo de Tuxtla. La previsible creciente interdependencia entre el PPP y los planes de acción de los gobiernos nacionales puede llegar a exigir, con el tiempo, una armonización de las legislaciones entre las naciones participantes y un alineamiento de las políticas, programas y presupuestos nacionales a las prioridades estratégicas, iniciativas y proyectos del mismo.

La importancia histórica del PPP para el desarrollo de la región mesoamericana está fuera de duda, sobre todo en vista de los avances que ha conseguido en sus tres primeros años de vida. El Plan ha alcanzado importantes logros en el desarrollo de su estructura institucional y en cada una de las iniciativas, con la identificación de proyectos pertinentes a cada una de ellas. Entre éstos destacan los avances en el eje de integración productiva e intercambio comercial, en el área de infraestructura, en particular en la iniciativa de Integración Vial y Transporte, al igual que en las iniciativas de Interconexión Energética y de Telecomunicaciones, las cuales han sido prioritarias en esta etapa de temprana adolescencia del Plan.⁵

¿Por qué empezó el PPP con infraestructura?

La apertura de las economías mesoamericanas a los países vecinos, a raíz de la entrada en vigor del MCC y de los tratados de libre comercio ha incrementado de manera importante el comercio fronterizo, razón por la cual ha aumentado la demanda para una mejor integración de la infraestructura regional, en particular, en carreteras, proyectos de energía y telecomunicaciones. A pesar de los avances registrados durante los años noventa y principios de 2000, cuando la oferta de infraestructura creció y compensó parcialmente el estancamiento de los años ochenta y principios de los noventa,⁶ aún queda mucho por hacer.

Una infraestructura deficiente contribuye a una menor productividad y a un mayor costo del transporte y de servicios

⁵ Sin menoscabo de los avances paralelos en las iniciativas que integran el eje estratégico de desarrollo humano que se describen más adelante.

⁶ Estancamiento generado a raíz de la crisis de la deuda externa con la subsecuente “década perdida” de los ochenta y la “resaca” de principios de los años noventa.

logísticos, lo que a su vez afecta la competitividad y limita la capacidad de algunas zonas de participar en el crecimiento económico. Los proyectos de infraestructura regional tienen costos y beneficios que van más allá de las fronteras de los países,⁷ y se caracterizan por economías de escala y de red. En Centroamérica, el reducido tamaño de los países y mercados nacionales ha impedido que las inversiones en infraestructura alcancen las dimensiones que permitan llegar a un punto de equilibrio financiero, lo que eleva los costos y disminuye la rentabilidad privada y social de los mismos.

Los argumentos económicos que favorecen el apoyo para el desarrollo de la infraestructura son conceptual y empíricamente contundentes. Desde principios de la década de los noventa, la literatura económica ha demostrado el sólido vínculo que existe entre los niveles de ingreso y los niveles de infraestructura, que constituye un determinante significativo de la productividad y el desarrollo.⁸ Los mayores niveles de ingreso y crecimiento alimentan una mayor demanda de servicios de transporte, telecomunicaciones y energía. Estos enlaces son particularmente importantes para facilitar el comercio, que es la clave para la integración regional.⁹

Sin embargo, detrás de las estadísticas económicas “inhumanas” y de las “frías” obras de infraestructura intensivas en capital, se encuentra el “calor” del rostro humano y la preocupación por la pobreza de los habitantes de la región, cuya atención representa la primera prioridad del PPP. En un estudio realizado recientemente por el Banco Mundial, se corrobora la

⁷ La porción de camino que se construye de un lado de la frontera tiene beneficios para el país vecino.

⁸ BID, *Competitividad: el motor del crecimiento. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2001*, Washington, DC, Estados Unidos, BID, 2001.

⁹ Véase BID, *Más allá de las fronteras...*, Capítulo 1, Washington, DC, Estados Unidos, BID, 2002.

evidencia anterior según la cual: a) el crecimiento económico es afectado positivamente por el acervo de infraestructura existente. No obstante, la contribución del estudio va más allá y también corrobora que: b) la distribución del ingreso mejora en la medida que mejoran la cantidad y calidad del acervo de infraestructura. De manera combinada estos dos resultados sugieren que el desarrollo de la infraestructura puede ser altamente efectivo para el combate a la pobreza.¹⁰

Es precisamente por este motivo que Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, en esta primera etapa del Plan, han lanzado iniciativas intergubernamentales sin precedentes históricos con el propósito de identificar y promover proyectos coordinados de infraestructura regional. Además, existe un amplio consenso entre los países miembros de que una infraestructura adecuada es un prerrequisito para facilitar la implementación de los proyectos que se contemplan en las otras iniciativas mesoamericanas.

Lo anterior no ha sido una tarea fácil, ya que el carácter multinacional de los proyectos representa un reto formidable no sólo por los enormes costos que conllevan los proyectos intensivos en capital. Nada más como ejemplo, para llegar a una visión común de planificación para desarrollar una red de infraestructura regional, también ha sido necesario tomar en cuenta la estructura geográfica de la demanda, la red de infraestructura ya existente, el papel de los sectores público y privado en la inversión, la operación, la regulación de la misma y las complementariedades entre las economías. Todo esto sin menoscabo de la importante restricción que representa la oferta de financiamiento y de capacidad de “absorción” de dicho finan-

¹⁰ Véase César Calderón y Luis Servén, *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Banco Mundial, www.worldbank.org, 2004. Los autores definen infraestructura como los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones y agua.

ciamiento por parte de las economías PPP. Éste es, en última instancia, *el factor limitante* para la implementación de cualquier proyecto que promueva el Plan.

Por encima de los aspectos técnicos y financieros, los proyectos derivados de cualquiera de las iniciativas, que incluyen a más de un país, requieren acuerdos internacionales especiales. En el caso del Plan, la colaboración conjunta en el área de infraestructura se encuentra bajo el amparo de los siguientes acuerdos ya negociados y firmados por las partes, en donde se establecen firmes objetivos comunes entre los países participantes, lo suficientemente robustos para sobrevivir los embates de los cambios en los partidos políticos y los gobiernos.

—Memorando de Entendimiento de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), suscrito el 28 de junio de 2002, en el marco de la Quinta Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, realizada en Mérida, México, por los ministros de Transporte e Infraestructura de la región.

—Memorando de Entendimiento del Proyecto de Interconexión Eléctrica Guatemala-México, suscrito el 20 de mayo de 2003.

—Agenda para la Construcción de la Autopista Mesoamericana de la Información, suscrita el 6 de marzo de 2003.

—Memorando entre la empresa propietaria de la red Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC) y la Comisión de Telecomunicaciones Centroamericanas (Comtelca) para la utilización de la infraestructura SIEPAC para el tendido de la red de telecomunicaciones, suscrito en noviembre de 2003.

Una vez justificado el porqué de la importancia de la infraestructura, a continuación se presenta una breve descripción de los avances específicos del Plan en esta materia, seguida de aquéllos llevados a cabo en otras áreas del eje de integración productiva e intercambio comercial. Posteriormente se hace un

recuento de los avances paralelos en el eje estratégico de desarrollo humano y en el capítulo sobre la estrategia regional del Programa de Información, Consulta y Participación con la Sociedad Civil, en la que se reafirma la inserción del Plan en la nueva dinámica de la “planeación participativa y democrática” del siglo XXI.¹¹

*Integración Vial en el PPP*¹²

¿Se imagina usted a un comerciante que pudiera tener la alternativa segura y confiable de transportar su mercancía por vía terrestre, desde el puerto de Colón en Panamá hasta el puerto de Tampico en el Golfo de México, pasando sólo por un cruce fronterizo, para después conectar hacia Laredo, Texas, por donde transitan 80% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos?

Con esta idea en mente, los proyectos de construcción, modernización y mantenimiento de carreteras de la RICAM se agruparon originalmente en tres proyectos cuyo costo total era de 4 487 millones de dólares (MDD). A tan sólo tres años de haberse concebido, los países han logrado financiamiento por 2 236 MDD, en su mayoría provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BCIE —utilizando fondos del Acuerdo de San José—; esto además de haber logrado avances importantes en las gestiones por 400 MDD adicionales. Así, se alcanza alrededor de 60% del presupuesto total.

¹¹ Para información más detallada sobre los avances en cada una de las iniciativas se puede consultar la página electrónica del BID en <http://www.iadb.org/ppp/>.

¹² BID/SIECA, “Informe del Avance de las Iniciativa Mesoamericana de Transporte y sobre Inversiones y Financiamiento de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas”, documento, BID/SIECA, agosto de 2004.

Proyecto Corredor del Pacífico. Corredor vial de integración entre la ciudad de Puebla y la de Panamá, siguiendo la ruta del litoral Pacífico. El Corredor del Pacífico tiene una longitud de 3 159 kilómetros; de éstos, el proyecto contempla la rehabilitación de 54%, con un costo total de 1 094 MDD, de los cuales ya se han asegurado 754 MDD.

Proyecto Corredor del Atlántico. El proyecto contempla el mejoramiento de 714 kilómetros existentes de un total de 1746 kilómetros del corredor vial de integración entre México, Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Este corredor atraviesa vastas zonas de gran interés turístico y arqueológico en la “tierra de los mayas”, con un trazado que vincula las poblaciones litorales sobre el Océano Atlántico a las zonas de mayor densidad poblacional, al noreste del Corredor del Pacífico. El costo total del proyecto se estima en 502 MDD, de los cuales ya se han asegurado 168 MDD.

Proyecto Ramales y Conexiones Regionales Complementarias. Este proyecto agrupa una serie de carreteras que complementan a los corredores Pacífico y Atlántico; de este modo se integran los principales centros de producción y distribución con los puertos internacionales. Se contempla la rehabilitación de 3 168 kilómetros, de un total de 4 546 kilómetros, con un costo total de 2 891 MDD, de los cuales ya se han asegurado 1 314 MDD.

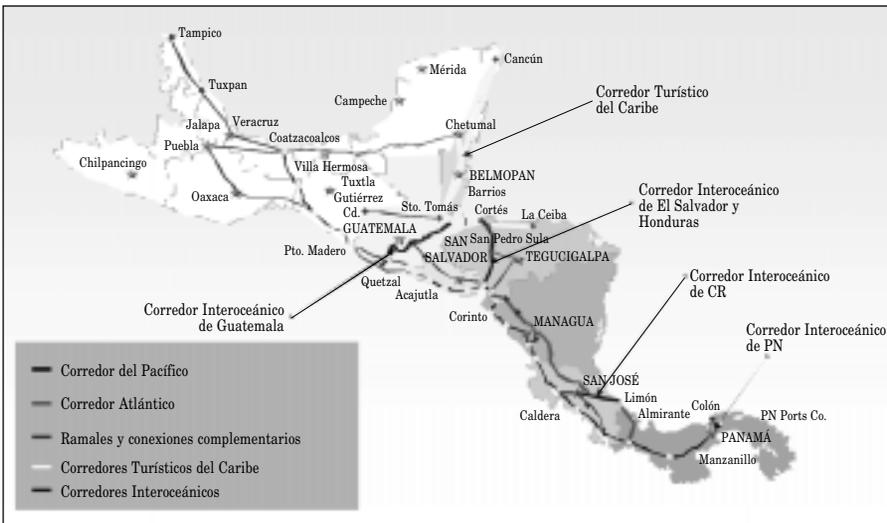
El 7 de septiembre de 2004, la Comisión Ejecutiva del PPP aprobó la reagrupación de los tres corredores originales a un total de seis, como resultado de la incorporación de las siguientes tres novedades:

Proyecto Corredor Turístico del Caribe. Ruta que recorre las principales poblaciones turísticas y balnearios en el Caribe. Así, conecta Cancún en México con Trujillo en Honduras, pasando por Chetumal y Río Dulce.

Corredores Interoceánicos. Incluye las conexiones terrestres de ambos océanos o “canales secos”; conecta puertos activos: a) Puerto Cutuco en el Salvador con Puerto Cortés en Honduras; b) los puertos de Quetzal y Barrios en Guatemala; c) los puertos de Caldera y Limón en Costa Rica, y d) los puertos de Colón y Panamá, en Panamá.

Caminos Secundarios, Terciarios y Rurales Alimentadores. Contempla la conexión de la RICAM con las poblaciones y zonas productivas basadas en la producción primaria, con relaciones valor/volumen generalmente bajas, lo que es determinante para un desarrollo compartido con las zonas más pobres de la región.

Los puertos y la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)



No obstante lo positivo que representa lo anterior, esto no es suficiente ya que el comercio es por naturaleza una actividad intermodal. Por eso, el PPP no se limita sólo a carreteras, sino que adopta un enfoque de planeación más integral al considerar la totalidad de las redes de infraestructura. Esto a la par de promover el enlace con modos de transporte en los puertos, aeropuertos y terminales de camiones y ferrocarril.

Para este fin se conformaron las subcomisiones regionales en los temas marítimo y aéreo, que evalúan alternativas para mejorar la competitividad de los productos y las economías de la región, a través de un sistema regional de transporte donde los distintos modos se complementen intermodalmente.

Por último, para ponerle “la cereza al pastel”, el PPP tampoco pasa por alto el tema de los cruces fronterizos, que aún representan un importante obstáculo para las conexiones de transporte al interior de Centroamérica y México. Los mismos son especialmente problemáticos para la integración ya que existen controles independientes y dobles en cada país, lo que genera demoras que se traducen en “impuestos adicionales” al comercio regional.

La resolución de estos aspectos fronterizos, que representan barreras no arancelarias al comercio exterior, se abordan en el marco de la Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial y Competitividad, que incorpora los proyectos de Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos, que están siendo ejecutados por la SIECA (3.0 MDD), y que incluyen componentes de armonización de los horarios de las aduanas y la modernización de la infraestructura informática; al igual que la Armonización de Normas Fito y Zoonosanitarias, cuya ejecución está a cargo del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA, 2.14 MDD), que representa un complemento significativo para facilitar el comercio de productos agropecuarios. Con estos proyectos se busca la con-

gruencia en el avance físico de la integración intermodal y el establecimiento de mecanismos expeditos y homogéneos para agilizar los trámites y actividades relacionados con el intercambio comercial intrarregional y el flujo de personas.

Interconexión y cooperación energética en el PPP

La interconexión de electricidad en Centroamérica comenzó desde 1976, con interconexiones binacionales entre países. Estas últimas sirvieron para apoyarse mutuamente en emergencias e intercambiar excedentes de energía; no obstante, sus límites de transferencia eran reducidos, lo cual impedía concertar la compraventa de electricidad que pudiera justificar la instalación de plantas generadoras de mayor tamaño. A pesar de estos esfuerzos, para el año 2000 la demanda de “luz” aún se encontraba insatisfecha. El porcentaje de la demanda cubierta en Nicaragua era de 46%; Honduras, 58%; Panamá, 68%; Guatemala, 72%; El Salvador, 76%; Belice, 80%, y Costa Rica, 95%.¹³

Ante estas deficiencias y con la perspectiva de aprovechar las ventajas de un mercado eléctrico a nivel regional, los países del Istmo han impulsado el proyecto SIEPAC, apoyado en la creación de un mercado eléctrico regional y la construcción de la línea de transmisión de alta capacidad (230Kv) que interconecta a todos los países de la región.

El sistema de transmisión regional incluye las instalaciones dirigidas a reforzar los sistemas eléctricos existentes, que se complementan con la construcción de la línea de interconexión desde Guatemala hasta Panamá, así como las ampliaciones de subestaciones asociadas. Se estima la puesta en operación del Mercado Eléctrico Regional, con la infraestructura existente, en 2006; y la operación de la nueva red en 2008.

¹³ SIEPAC, “Hacia una integración regional de electricidad. El proyecto, oportunidades y desafíos”, documento, Madrid, BID, 2001.

El proyecto SIEPAC, que ya cuenta con un financiamiento de 337 MDD, logrará a largo plazo la integración de sistemas eléctricos de los seis países que lo integran en una red de 1830 kilómetros; mejorará la eficiencia y competitividad del sector eléctrico, y promoverá la instalación de plantas de generación con tecnologías avanzadas, capacidad regional, así como el uso de combustibles más eficientes y una integración energética más amplia entre los países vecinos de la región.

A la red SIEPAC se suma la interconexión Guatemala-México, pactada en 2003 por ambos gobiernos, que añade 100 kilómetros para los que ya se cuenta con el compromiso de financiamiento por 44.5 MDD para su ejecución; de éstos, 11.4 MDD corresponderían al territorio mexicano y los restantes 33.1 MDD al lado guatemalteco. Se estima la puesta en operación de este proyecto para el año 2006. En el futuro se prevé cerrar el círculo con una conexión similar entre Guatemala y Belice.

Plan Puebla-Panamá Iniciativa Energética Mesoamericana



Una vez en marcha las proyecciones de la red SIEPAC y de los proyectos complementarios de electrificación rural y alternativas de generación fuera de red mediante el uso de biocombustibles, en el lado tangible y humano, la población que carecía de electrificación podría ampliar sus jornadas laborales y, como resultado, incrementarían sus ingresos.

De igual manera, los beneficios comunitarios de la electricidad, como en el caso del bombeo de agua, reducirían el tiempo invertido en “acarrear” el líquido de zonas distantes; o como en el caso de turnos adicionales en las escuelas, gracias a lo cual se reducirían las limitantes para el acceso a la educación. Además, el día rendiría más para diversificar y concluir múltiples actividades, y se ampliaría la convivencia entre la población.

La voz mesoamericana habla por sí sola a través de un campesino nicaragüense, Mario Armando Pineda, quien comentó lo siguiente durante una visita de campo realizada por el PPP y que resume perfectamente el “rostro humano” del proyecto SIEPAC: “Si tengo luz, mi familia podrá escuchar música y nos podremos relajar, tranquilizar, divertir y entretenernos. Además, podremos hasta bailar, con lo que proporcionaríamos ejercicio a nuestro cuerpo...; esto les va a gustar sobre todo a mi mamá y a mi papá, que ya están un poco viejitos”.

Telecomunicaciones en el PPP

En materia de telecomunicaciones, en marzo de 2003 se suscribió la Agenda Mesoamericana para la Construcción de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI) y, más recientemente, en noviembre de 2003, un Memorando entre la Comtelca y la Empresa Propietaria de la Red de Interconexión Eléctrica SIEPAC, a fin de estudiar la viabilidad de utilizar la infraestructura de esta última para el tendido del cable de fibra óptica de la AMI.

Consecuente con las estrategias para alcanzar las Metas del Milenio para el desarrollo, la Iniciativa incorporó en su agenda el componente social de las telecomunicaciones, en el que ya se incluye un Programa de Utilización Social de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, principalmente con proyectos orientados al beneficio de comunidades rurales y urbanas marginales. Entre éstos se incluye: a) el denominado Paso Digital, que persigue el desarrollo comunitario mediante el aprovechamiento de redes de Telecentros para la implementación de proyectos que atiendan intereses específicos de las comunidades, ligados principalmente a sus actividades productivas y comunitarias, y b) el desarrollo de programas de conectividad rural para facilitar la implementación de programas como el mencionado en el punto anterior, con la prioridad puesta en la integración de proyectos de servicios educativos y de salud a distancia.

Avances en otras iniciativas del eje estratégico de integración productiva e intercambio comercial

En forma complementaria a la plataforma de infraestructura, en este eje se han sumado esfuerzos para dar atención a los asuntos de competitividad, mediante la revisión de estrategias que propicien condiciones más atractivas para el comercio y las inversiones en las distintas actividades productivas y de servicios, como el turismo y los servicios financieros, entre otros.

A raíz de la Sexta Cumbre de Managua, en marzo de 2004 se firmó el Memorando de Turismo, en el que se incorporan lineamientos para el fortalecimiento del sector y el desarrollo de nuevas potencialidades de circuitos de turismo sustentable. Asimismo, se dio pauta a la conformación del Consejo Mesoamericano para la Competitividad, como un mecanismo de diálogo conjunto entre el sector público y la comunidad empresarial,

para atender temas de la agenda regional de competitividad, que van desde los aspectos que inciden en el comercio intrarregional (transporte, logística, operaciones en el tránsito internacional de mercancías, entre otros), el aprovechamiento óptimo de los tratados de libre comercio y la eficiencia de los sistemas financieros hasta elementos estratégicos para la medición y generación de indicadores regionales de competitividad.

Avances paralelos en el eje estratégico de desarrollo humano

En el marco de la Sexta Cumbre del Mecanismo de Tuxtla, celebrada en Managua, Nicaragua, el 25 de marzo de 2004, se suscribió el Memorando de Entendimiento para la Coordinación de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano, por parte de los ministros del Consejo de Integración Social de Centroamérica y de las autoridades responsables del desarrollo humano y social de México. Dentro de esta iniciativa se implementan dos proyectos: a) Sistemas de Demanda de Capacitación Laboral; 2 MDD, que ejecuta la SIECA, y b) Sistema de Información Estadística Migratoria de Mesoamérica, a cargo de los directores de Migración de la región, con una cooperación técnica de 1.7 MDD.

Bajo el “paraguas” de esta misma iniciativa se han suscrito tres memorándums adicionales: a) el Programa Mesoamericano de Salud (septiembre de 2003); b) la Creación de la Comisión de Acreditación y Promoción de Proyectos Educativos para la Región Mesoamericana (noviembre de 2002), así como c) su equivalente para Proyectos de Cultura (agosto de 2004).

Otros proyectos que actualmente se promueven en esta iniciativa incluyen: a) un proyecto de vigilancia epidemiológica regional, que busca mejorar el impacto de la prevención y control de enfermedades emergentes y reemergentes, como la tubercu-

losis, VIH/sida, paludismo y dengue transmitidos por mosquitos que no tienen ni visa, ni pasaporte y que tampoco conocen fronteras; b) un proyecto de salud en poblaciones móviles y migrantes; c) la creación del Instituto Mesoamericano de Investigación y Evaluación Educativa; e) un proyecto de consolidación de las acciones de mejoramiento de la formación inicial de docentes de la educación primaria o básica; f) un proyecto de certificación de competencias laborales y fortalecimiento de la educación técnica, así como otros, cuyo objetivo es propiciar el cumplimiento de las Metas del Milenio.

En la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible, los ministros de Ambiente de la región y los comisionados del PPP suscribieron, en junio de 2004, el Memorándum de la Iniciativa y, en noviembre de 2003, el de su Componente de Desarrollo Rural Agropecuario.

Con la firma de este último, por parte de los ministros de Agricultura y los comisionados de los países miembros del PPP, se conformó la Comisión Técnica Regional y el Grupo de Instituciones de Apoyo (BCIE, BID, CEPAL, FAO, IICA e INCAE),¹⁴ cuya responsabilidad es la elaboración de un plan de trabajo de dicho componente, que permitirá identificar proyectos y acciones específicas que contribuyan a la reducción de los niveles de pobreza rural e inseguridad alimentaria.

Para el componente ambiental se ha trabajado con el apoyo técnico de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, así como con el apoyo financiero del

¹⁴ Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura e Instituto Nacional Centroamericano de Administración de Empresas.

BID, en el diseño de los mecanismos para asegurar la inclusión de consideraciones ambientales de manera transversal en todas las iniciativas del PPP al igual que en la elaboración del Plan de Acción, que está listo para ponerse en marcha.

Actualmente se tienen identificados algunos proyectos en el marco del Programa Mesoamericano de Desarrollo y Manejo Sostenible de Recursos Naturales y Áreas Protegidas, entre los que destacan, por sus avances: a) la Cuenca Alta Río Lempa (Guatemala, Honduras, El Salvador); b) la Cuenca Binacional del Río Sixaola (Costa Rica/Panamá); c) la Protección Ambiental y Control de la Contaminación Marítima en el Golfo de Honduras (Belize, Guatemala, Honduras), y d) Costa Gandoca-Bocas del Toro (Costa Rica/Panamá). Estos proyectos contribuirán a mejorar las condiciones de vida de poblaciones y comunidades fronterizas a través del apoyo a acciones de beneficio económico, social y ambiental.

En la Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales, las autoridades responsables en la región mesoamericana suscribieron, en noviembre de 2003, el Memorando de Entendimiento de la Iniciativa, y conformaron una Comisión Técnica para la elaboración de su Plan de Acción. En éste, se incluirán proyectos en los componentes de desarrollo y fortalecimiento integral del enfoque de reducción del riesgo en la gestión del desarrollo; el fomento a la participación de la sociedad civil, las autoridades locales y municipales en los procesos de reducción del riesgo y la atención de desastres; el desarrollo de mecanismos financieros y de control para la gestión del riesgo; el fortalecimiento de mecanismos de asistencia mutua en situaciones de desastres, y el desarrollo de sistemas de alerta temprana sobre fenómenos naturales potencialmente generadores de desastres.

Avances en la participación de la sociedad

En el ámbito de la participación social, se avanzó en la formulación de una Estrategia Regional del Programa de Información, Consulta y Participación, a partir de la conformación de una Comisión Técnica Regional, que ha tenido el apoyo de organismos como el BID y el BCIE. Esta estrategia regional ha permitido implementar programas nacionales de información, consulta y participación, acompañados de diversos esfuerzos de difusión (impresos, radio y televisión), en Guatemala (12 eventos y boletines informativos), Honduras (7 eventos), Nicaragua (11 eventos), Costa Rica (5 talleres y una campaña radial de cobertura nacional), El Salvador (4 eventos y boletines informativos) y México (55 consultas indígenas en el Sur-Sureste y campaña de difusión en diarios, radio y televisión). Además, se realizaron eventos regionales de consulta con representantes de organizaciones sociales, pueblos indígenas, comunidades de base e instituciones como el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Latinoamericano, a la par de actividades con el sector empresarial y académico.

Respecto a la participación de los pueblos indígenas, con la propuesta de creación del Grupo Asesor de Participación Indígena y Étnica, concebido como mecanismo conjunto entre representantes de los gobiernos y de organizaciones indígenas regionales para proponer acciones, políticas y estrategias que ayuden a su bienestar, se diseñó un programa de trabajo que incluye componentes de la estrategia de información, consulta y participación, específicamente orientados a los pueblos indígenas. Esto ha permitido la implementación de seminarios de consulta en México (55 consultas con 2893 participantes de 37 pueblos del Sur-Sureste), Guatemala (8 talleres y 4 consultas con alrededor de 340 participantes), Belice (7 talleres) y, próximamente, Costa Rica y Honduras, en torno a la visión que los pueblos indí-

genas tienen sobre el desarrollo; los mecanismos de consulta permanente que, conforme a su criterio, se deberían establecer con el PPP, así como la identificación de proyectos regionales específicos que se enmarquen conjuntamente bajo su visión y la propuesta de desarrollo que el Plan representa para Mesoamérica.

Destaca de igual forma la participación de los pueblos indígenas de la región en los proyectos identificados en la fase de arranque del PPP, particularmente en el área de desarrollo sostenible y los proyectos de desarrollo turístico. Así, en el Foro Mesoamericano para el Desarrollo de la Costa Atlántica, realizado en Belice en diciembre de 2003, participaron técnicos, autoridades municipales, locales y del Plan, de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como del sector privado, en un diálogo de intercambio de información y discusión de propuestas para integrar una agenda de prioridades en las áreas de desarrollo económico sostenible, con respeto a la biodiversidad cultural y étnica, a las riquezas naturales, a propósito de lo cual destacaron las necesidades de inversiones en el desarrollo del transporte y esquemas de participación comunitaria en el turismo de bajo impacto y alto beneficio a las poblaciones, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Estos temas de la agenda serán revisados en el Segundo Foro de la Costa Atlántica Mesoamericana en noviembre de 2004 en Honduras.

Comentarios finales

Hoy día el Plan Puebla Panamá conforma una Agenda de Desarrollo Regional Mesoamericana que propicia estrategias y acciones encaminadas al cumplimiento de las Metas del Milenio (2015) y a la integración productiva de la región. Los Memorándums de Entendimiento definen las estrategias y los proyectos, es decir, las acciones concretas, que son diseñadas,

gestionadas e implementadas por los gobiernos nacionales, los organismos regionales del Sistema de Integración Centroamericano y del Sur-Sureste de México, que así se constituyen en un importante instrumento para promover el desarrollo de la región.

Los pasos futuros deberán encaminarse a afianzar el proceso de construcción de consensos y acción conjunta de los gobiernos de la región, a consolidar y sostener en el tiempo los logros obtenidos, a incorporar a la agenda del Plan otros asuntos que son cruciales para la viabilidad y prosperidad de los países en el siglo XXI, y a incorporar la deliberación y participación social en el proceso de conceptualización, ejecución y evaluación del Plan.

Todo ello hará posible que, en méritos de sus resultados, el PPP se posicione como un referente obligado de gobiernos y sociedades en el campo del desarrollo regional sustentable e integral.

El objetivo de este ensayo ha sido el de sumarse a los esfuerzos de difusión con respecto a lo que realmente es el PPP: un plan nacido en Mesoamérica, que es “de todos, con todos y para todos los hombres, mujeres, niñas y niños de la región”. No es una panacea; se trata simplemente de un esfuerzo adicional que complementa e incrementa las capacidades de los gobiernos nacionales para implementar acciones económicas y sociales que persigan la solución de problemas comunes.

A tres años y medio de su lanzamiento, el PPP ha logrado avances importantes sobre todo en materia de infraestructura; además, se continúa trabajando en proyectos que aborden el concepto del “rostro humano”, de tal forma que el desarrollo compartido y democrático que promueve incluya a todos los sectores de la población, en particular a los grupos más vulnerables.

De esta forma, el PPP, como mecanismo que expresa la voluntad de los países de Mesoamérica para avanzar, mano a mano, en el desarrollo de una agenda regional integral, se ha

constituido en aval para la atracción de recursos financieros y de cooperación.

Sin embargo, el logro de sus objetivos seguirá enfrentando la restricción más importante que es la capacidad de “absorción” de las economías PPP de los flujos de deuda pública interna o externa que sean consistentes con su realidad macroeconómica y financiera. Las fuentes de financiamiento existen, en particular por parte del BCIE y el BID, en condiciones en extremo concesionales. Esto hace que la oferta de estos recursos sea enormemente atractiva para servirse de ellos “con la cuchara grande”. No obstante, la historia ha demostrado que la prudencia en el uso de dichos recursos puede marcar la diferencia entre el financiamiento de un proceso de desarrollo sustentable y equilibrado, y la gestación de una crisis de deuda externa al estilo de la “década perdida” de los ochenta. Tanto la banca de desarrollo internacional como los países PPP se encuentran perfectamente conscientes de esta realidad.

Finalmente y de manera paralela a la promoción de los proyectos regionales, el Plan también se encuentra construyendo el andamiaje necesario para convertirse en una institución sólida y permanente, que perdure más allá de los periodos de gobierno en cada uno de sus países.

Como mecanismo de integración mesoamericana, el Plan “llegó para quedarse”. Su creciente interdependencia con los planes de acción de los gobiernos nacionales puede llegar a exigir, con el tiempo, una armonización de las legislaciones entre las naciones participantes y un alineamiento de políticas y presupuestos nacionales a las prioridades estratégicas, iniciativas y proyectos del PPP ya que, en Mesoamérica, hemos aprendido que “unidos somos una gran región”.