

América Latina y el Caribe:  
¿fragmentación o convergencia?  
Experiencias recientes de la integración

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.)

# América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración



## Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

**Fundación Carolina**  
Calle General Rodrigo N. 6  
Edificio Germania 28003  
Madrid-España  
información@fundacioncarolina.es

ISBN: 978-9978-67-185-6  
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: diciembre, 2008

<b>Presentación</b> .....	9
<i>Adrián Bonilla</i>	
<b>Prefacio</b> .....	11
<i>Carmen Miró</i>	
<b>Introducción</b>	
<b>Integración en América Latina: procesos contradictorios, pero necesarios</b> .....	15
<i>Josefette Altmann y Francisco Rojas Aravena</i>	
 PRIMERA PARTE VISIONES GLOBALES DE LA INTEGRACIÓN	
<b>América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación</b> .....	31
<i>Enrique Iglesias</i>	
<b>La integración latinoamericana en el escenario global</b> .....	37
<i>Enrique García</i>	
<b>América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos</b> .....	41
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	

<b>Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional</b> . . . . .	75
<i>Victor Rico</i>	

<b>Integración en América Latina: ¿Cómo alcanzar la integración real?</b> . . . . .	81
<i>Tomás Mallo</i>	

SEGUNDA PARTE  
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

<b>La integración: instrumento del desarrollo humano</b> . . . . .	89
<i>Rodrigo Borja</i>	

<b>Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana</b> . . . . .	105
<i>Luis Maira</i>	

<b>América Latina: ¿una región dividida o integrada?</b> . . . . .	117
<i>Josette Altmann</i>	

<b>Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana</b> . . . . .	133
<i>Héctor Romero</i>	

<b>La integración en América Latina: convergencia y fragmentación</b> . . . . .	143
<i>Oswaldo Martínez</i>	

TERCERA PARTE  
BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

<b>Comunidad andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa</b> . . . . .	155
<i>Alfredo Fuentes</i>	

<b>Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR</b> . . . . .	207
<i>Carlos Álvarez</i>	

<b>El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central</b> . . . . .	227
<i>Elaine White</i>	

<b>La AEC en el contexto del nuevo regionalismo</b> . . . . .	253
<i>Rubén Silié</i>	

ANEXOS

<b>Principales acontecimientos en América Latina en 2007</b> . . . . .	263
<i>Tatiana Beirute</i>	

<b>Bibliografía sobre integración en América Latina. Período 2007</b> . . . . .	281
<i>María Cecilia Corda, Nilma Martins, Eustolia Muciño, Paula Pardo</i>	

<b>Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina: 2000-2007</b> . . . . .	293
--	-----

<b>Relación de autores</b> . . . . .	305
--------------------------------------	-----

# Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana

Héctor Romero\*

El pasado 10 de abril, en la ciudad de Campeche, se reunió el presidente Felipe Calderón Hinojosa con los mandatarios de Centroamérica y Colombia, así como con los gobernadores del sur-sureste de México para revisar y dar un nuevo impulso al Plan Puebla Panamá (PPP). En dicha Cumbre, el presidente Calderón mencionó en su discurso inaugural que “el gran reto de las naciones que integramos el Plan Puebla-Panamá es ser capaces de forjar un futuro más próspero para nuestra región cimentado en valores y en prácticas democráticas; valores que nos unen y valores que compartimos como la base para el florecimiento de sociedades libres donde los miembros puedan desarrollarse a plenitud”.

A raíz de la Cumbre de Campeche, mucho se ha escrito sobre el PPP. Algunos artículos hablan de las implicaciones del “relanzamiento” del PPP frente a otros procesos de integración regional, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Otras opiniones cuestionan que se retome el PPP, bajo el argumento de que se trató de un fracaso de la administración anterior. Hay quienes incluso llegan a insinuar que se trata de un plan de los Estados Unidos de América que busca entregarle a las grandes transnacionales los recursos naturales de la región, lo cual denota el gran desconocimiento que aún prevalece en la opinión pública respecto de los objetivos y alcances del

---

\* Embajador de México en Ecuador

mecanismo. Ante ello cobra gran relevancia explicar qué es el PPP, cuáles han sido sus aciertos y errores, por qué la administración actual decidió retomarlo y, finalmente, qué retos enfrenta.

### ¿Qué es el PPP?

El PPP es un mecanismo que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de nueve países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia, este último incorporándose en julio de 2006 como miembro de pleno derecho. Surge en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en junio de 2001, teniendo como principal objetivo, el contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos nueve países y brindarles mejores oportunidades de progreso. El PPP complementa la integración regional que es impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), ampliándola hacia la región mesoamericana<sup>1</sup>. Además facilita la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la conectividad y competitividad de la región. Por último, concibe la creación y modernización de la infraestructura regional como detonante para el desarrollo económico y social. Su agenda de trabajo es una suma de la Estrategia de Desarrollo para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI y la agenda de desarrollo del sur-sureste de México.

### ¿Qué ha logrado?

Sin lugar a dudas, pocos programas y acciones de política exterior han levantado tanta polémica como el PPP. En ese sentido, es importante hacer un balance objetivo de lo que ha logrado y en qué aspectos ha quedado limitado. Sus principales logros pueden ubicarse en tres ámbitos generales:

1 Si bien Paul Kirchhoff, filósofo alemán, definió el concepto de Mesoamérica para el estudio y clasificación de la etnografía de la región mexicana y centroamericana, actualmente el término se ha ampliado para incluir desde el sur-sureste de México hasta Colombia.

- 1 Desde el punto de vista político, el PPP ha tenido como acierto nutrir el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, cuyo enfoque ha evolucionado hacia el desarrollo social y económico tras la consolidación del proceso de paz en Centroamérica. Es así que ha facilitado la gestión y ejecución de proyectos regionales, orientados a mejorar la competitividad y desarrollo integral de la zona en tanto establecen prioridades basadas en el consenso que profundizan y fortalecen el entendimiento político y la cooperación internacional.
- 2 Desde la perspectiva de la interacción con organismos internacionales, la articulación de México con el proceso de integración de Centroamérica generó un mayor interés de los organismos financieros y de asistencia técnica. Esto ha facilitado la gestión de apoyos para la formulación de proyectos regionales y la correspondiente obtención de financiamiento y/o recursos no reembolsables para su ejecución.
- 3 A nivel nacional, el PPP logró poner en la agenda pública la necesidad de fortalecer los procesos de planeación regional y coordinación intergubernamental, para promover el desarrollo subregional en los estados del sur-sureste de México, en áreas de interés común como desarrollo económico, forestal, infraestructura, salud y prevención de desastres.

Mucho se ha cuestionado sobre la capacidad del PPP para financiar sus proyectos; sin embargo, con una visión de largo plazo el PPP ha buscado soluciones a los retos y oportunidades que les son comunes a los miembros del mecanismo. De esta manera, hasta el momento ha logrado avances en 33 proyectos que involucran recursos del orden de 4 500 millones de dólares<sup>2</sup>. Los avances más visibles en el ámbito internacional correspon-

2 Debe puntualizarse que el financiamiento de la cartera del PPP atiende a la naturaleza de sus proyectos, sobre la base de los siguientes esquemas: i) préstamos que los organismos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) han otorgado para apoyar a los países en sus compromisos de inversión pública (en ocasiones en condiciones preferenciales como el caso de los préstamos del BCIE con un tasa preferencial de 100 puntos base por debajo de la tasa al sector público); ii) asignaciones presupuestales de los gobiernos para proyectos prioritarios (recursos propios) y iii) recursos no reembolsables que se han gestionado con los organismos multilaterales y agencias de diversos países, para proyectos que requieren de recursos de la cooperación internacional.

den a las obras de infraestructura física en materia vial, energética y de telecomunicaciones y, en distinto grado, a los programas de desarrollo social y de facilitación comercial que buscan hacer de Mesoamérica una región más preparada y más competitiva al reducir el costo de hacer negocios. En este sentido destacan los siguientes logros:

### Eje de Desarrollo Económico, Integración Productiva y Competitividad

#### Transportes

La integración de las vías terrestres se desarrolla a partir de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), con cerca de 12 000 kilómetros de tramos en corredores troncales (Pacífico y Atlántico), interoceánicos y turísticos. Este proceso sienta bases sólidas para articular los servicios de transporte en condiciones de tránsito más seguras y rentables. La RICAM se complementa con un programa de modernización administrativa y de infraestructura de los principales puertos fronterizos de la región.

#### Energía

Se construyen cerca de 2 000 km de líneas de transmisión entre Guatemala-México y el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC). Se realizan estudios de preinversión para proyectos similares entre Panamá y Colombia, lo cual permitirá la operación de un Mercado Eléctrico Regional (MER), con instituciones regionales para su operación. De esa manera será posible atender con mayor eficiencia la demanda eléctrica, haciendo viables proyectos de inversión productiva. Asimismo, se han llevado a cabo programas de electrificación rural y se promueve el uso de energías renovables: energía geotérmica, hídrica, eólica y solar.

#### Telecomunicaciones

Se diseñó una red de fibra óptica (Autopista Mesoamericana de la Información AMI) proyectada sobre el tendido de la red eléctrica SIEPAC. La AMI permitirá satisfacer las necesidades de transmisión de voz, datos e imagen. Permitirá promover el uso de las tecnologías de la información mediante aplicaciones de programas sociales en zonas marginadas vía telecentros.

#### Fomento a la Competitividad

Se han promovido programas de impulso a la actividad productiva y la competitividad regional. Entre ellos destacan: la promoción de Centros de Articulación Productiva para apuntalar los esfuerzos de transferencia tecnológica; la adopción de un procedimiento único para el tránsito internacional de mercancías que simplifique la presentación de documentación en los trámites aduaneros, migratorios y de sanidad relacionados con el intercambio comercial; la capacitación en manejo seguro para operadores de autotransporte; la armonización en la aplicación de normas fito y zoo sanitarias y el fortalecimiento de los sistemas de inocuidad en la región.

#### Eje de Desarrollo Humano y Sostenible:

##### Salud

Se ha diseñado un modelo base para el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica. Se busca que las enfermedades infecciosas transmitidas principalmente por vector sean prevenidas y controladas bajo criterios similares<sup>3</sup>.

3 Vale la pena destacar que en 2007 México ocupa el séptimo lugar en cuanto a casos de dengue en América Latina, con un total aproximado de 5 500 casos. Dengue & Dengue Hemorrhagic Fever (DHF), Region of the Americas OPS.

## Medio ambiente

Se suscribió el Acuerdo Voluntario para una Conducta Ambiental Sostenible que establece principios, criterios orientadores y guías de conducta para la formulación, ejecución y seguimiento de los distintos proyectos enmarcados en el PPP. De esta manera se garantiza la evaluación ambiental (EAE), la evaluación de impacto ambiental (EIA), la conservación y manejo de hábitats naturales y sitios de importancia cultural, la información a los pueblos indígenas y el acceso a la documentación ambiental.

## Prevención y mitigación de desastres naturales

Los efectos negativos de los fenómenos naturales son una constante en la región, por lo que se impulsa como prioridad la conformación de un Atlas Mesoamericano de Riesgos, que permitirá contar con información adecuada, oportuna y confiable para identificar peligros, áreas vulnerables y riesgos, a fin de establecer medidas efectivas de prevención y atención.

## Capítulo México - Sur-Sureste

Desde 2006 se ha trabajado, en coordinación con los nueve gobiernos estatales que participan en el PPP, el Fideicomiso para el Desarrollo del Sur-Sureste (FIDESUR), Presidencia de la República y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la integración de una Agenda para el Desarrollo del Sur-Sureste (ADSSE), cuyo objetivo es resolver los principales desafíos y retos de desarrollo de la región desde un enfoque territorial y estratégico.

La ADSSE contiene estrategias orientadas al desarrollo humano, sustentabilidad, competitividad y gobernabilidad de la región Sur-Sureste. Asimismo, integra una cartera de proyectos regionales en dichos ámbitos impulsada a través de mecanismos de coordinación y gestión regional.

En lo que corresponde a infraestructura, se lograron gestionar recursos para la construcción de cerca de 2 000 kilómetros de tramos carrete-

ros pertenecientes a México en la RICAM. Otras obras de infraestructura comercial (puertos marítimos y puertos fronterizos) que recibieron recursos fueron: Puerto Dos Bocas (Tabasco) y los puentes y vías de acceso en los Puertos Fronterizos de El Ceibo (Tabasco-Guatemala) y Río Hondo (Quintana Roo-Belice). Este trabajo genera condiciones para el desarrollo, comercio y turismo de la región.

Asimismo, se invirtieron cerca de 45 millones de pesos en asistencia técnica para la identificación y el diseño de proyectos estratégicos en materia social y económica, destacando el Proyecto de Prevención y Control del Paludismo, Dengue, Dengue Hemorrágico y Enfermedad de Chagas en el Sur-Sureste.

Dos proyectos de gran impacto para el desarrollo económico son, primero, un esquema para desarrollar una cuenca forestal industrial que integre y desarrolle una cadena productiva de alta competitividad para la producción de fibras, madera sólida, celulosa y papel. El segundo proyecto es un Modelo de Gestión y Transferencia de Tecnología para fortalecer y difundir la adopción de tecnologías como herramienta para alcanzar negocios competitivos de alto impacto en cadenas productivas que resulten estratégicas para el desarrollo del Sur-Sureste.

## ¿Cuáles son sus principales retos?

En la Cumbre para el Fortalecimiento del PPP celebrada en Campeche los mandatarios instruyeron a la Comisión Ejecutiva del PPP a revisar a profundidad el alcance y contenidos del Plan. El objetivo es imprimir una nueva dinámica que lo consolide como un instrumento eficaz de desarrollo regional integral, que sume los diversos mecanismos que existen entre los países centroamericanos, México y Colombia, con una perspectiva de largo plazo.

En ese sentido, se está trabajando en cuatro áreas que permitirán cumplir con dicho mandato: 1) diseño institucional; 2) articulación con mecanismos regionales; 3) gestión y depuración de la cartera de proyectos y 4) posicionamiento y difusión. Un importante reto es la simplificación del andamiaje institucional para alcanzar una capacidad de gestión real y que permita enfocar las prioridades en la planeación.



Para lograr los objetivos de desarrollo planteados, el PPP no solo requiere de la pertinencia de sus estrategias, sino también de una institucionalidad que permita llevarlas a cabo con eficiencia. Al respecto se consideró necesario diseñar una estructura simplificada que permitiera generar una coordinación más eficiente entre las distintas áreas del PPP, a través de la conformación de dos consejos asesores (uno de Desarrollo Económico y Productividad y otro de Desarrollo Social), los cuales articularán los trabajos de las diversas iniciativas bajo un enfoque integral, y determinarán —de así requerirse— la creación de grupos de trabajo ad hoc para el desarrollo de programas y/o proyectos específicos.

En correspondencia con los esfuerzos por mejorar la institucionalidad del PPP, también resultaba necesario generar una articulación más eficiente con los mecanismos e instrumentos regionales existentes. La falta de efectividad de los vínculos con otros organismos, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), provocó en algunos casos duplicidad de esfuerzos y, en otros, insuficiencias que limitaron o dificultaron una gestión efectiva de las actividades del PPP. En este sentido, se acordó impulsar una mayor articulación PPP-SICA para permitir maximizar sinergias.

Al igual que el desarrollo institucional del PPP, el número de proyectos creció de una manera compleja. El resultado fue una cartera dispersa, en ocasiones sin sustento técnico y financiero, que restaba efectividad a su gestión. Si bien existen valiosos programas y proyectos que no podrían llevarse a cabo sin la lógica regional que imprime el PPP, era evidente la necesidad de desarrollar mecanismos homogéneos y ordenados de gestión de proyectos y una consecuente depuración de la cartera, que permitiera establecer las prioridades y consolidar la ejecución de los proyectos. Así, el mandato de los presidentes sugirió la reorganización y priorización de la cartera, la promoción y gestión financiera diferenciadas para proyectos de inversión pública/privada y programas de cooperación, así como a la incorporación de nuevas áreas de interés para los países, como la de biocombustibles y cambio climático.

Finalmente, en lo que corresponde al posicionamiento y difusión del PPP, se puede asegurar que la opinión que tiene la sociedad respecto de este se origina en el desconocimiento, derivado de acciones de comunicación que evidentemente deben ser mejoradas. El PPP no ha tenido una

clara y permanente estrategia de difusión de sus resultados que asegure una percepción objetiva de su visión y de sus alcances ante la sociedad civil. Es por ello que se deben poner en marcha mejores estrategias para explicar que es el PPP y qué beneficios representa para la población.

Tanto para el Sur-Sureste de México como para Centroamérica y Colombia, el Plan Puebla Panamá constituye un mecanismo de valor agregado para el desarrollo de áreas de oportunidad que antes, bajo una visión individual y no regional, resultaba difícil atender. Si bien es cierto que aún hace falta camino por recorrer, también es cierto que es acertada y vigente la orientación estratégica definida por el PPP para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados para Mesoamérica.

La actual administración federal reconoce que para hacer frente a los retos de la globalización y la competitividad, la cooperación regional significa, más que una oportunidad, una necesidad. Es común que se hable de la proyección de México en Centroamérica como una prioridad de nuestra política exterior. Al respecto, el Gobierno de México reconoce en el PPP un instrumento valioso de desarrollo, diálogo político y cooperación que resulta útil para afianzar y profundizar la relación privilegiada con Centroamérica. Es, no obstante, un mecanismo perfectible que debe entrar a una segunda etapa para alcanzar sus objetivos con mayor eficacia y oportunidad. Para ello debe dar un salto cualitativo en su gestión, aprendiendo de los desaciertos y potenciando sus fortalezas.

En relación con esa segunda etapa y con la visión de largo aliento del PPP para incidir en el desarrollo y la prosperidad de sus habitantes, es posible perfilar algunos elementos que orientarán la discusión futura, entre ellos: i) consolidar acciones coordinadas y conjuntas para atraer la cooperación internacional; ii) asumir los desafíos y áreas de oportunidad que traería la convergencia de tratados comerciales en la región; iii) desarrollar esquemas financieros solidarios de cohesión social entre los países miembros y iv) replantearse incluso el nombre, a fin de que refleje con mayor claridad sus objetivos y la realidad territorial que hoy representa.