

El Plan Puebla-Panamá en el contexto de la integración hemisférica

Alejandro Álvarez Béjar*

Hoy día, los Estados Unidos son el impulsor central de varios procesos de integración económica en las Américas, destacadamente un Área de Libre Comercio (ALCA). En ese contexto, México busca desempeñar un papel propio en el espacio de Centroamérica; por ello, el Plan Puebla-Panamá (PPP), aunque aparece como una estrategia de desarrollo regional que apunta a una “rearticulación nacional”, al pretender atenuar los desequilibrios económicos prevalecientes entre el norte y el sur del país, por un lado intenta profundizar la integración entre los países centro-americanos y México y, por el otro, integrar a México y Centroamérica con los Estados Unidos. Por su contenido y prioridades presupuestales, hasta hoy predominan en el PPP las tendencias a abrir la región a los intereses del gran capital nacional e internacional, más que a cerrar la brecha en el desarrollo humano.

Introducción

Este ensayo está organizado en tres partes: la primera, con un enfoque de economía política internacional, se propone reconstruir el sentido de los proyectos de integración que, como jugador global, los Estados Unidos impulsan en el hemisferio occidental. En ella se parte de la noción de que bajo el modelo de integra-

* Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.
abejar48@hotmail.com

ción ensayado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y México, el resto de las negociaciones comerciales y hasta de los proyectos monetarios cabalgan sobre ese esquema.

Se sostiene que en ese contexto, dominado por las tendencias integradoras de los Estados Unidos, México desplegó negociaciones comerciales con Centroamérica, casi paralelas a las del TLCAN y siguiendo su mismo formato, para asegurar un espacio propio de mercado. Y hoy día, cuando se despliegan los proyectos estadounidenses para una profundización de la integración de Norteamérica mediante planes sectoriales y programas de desarrollo regional, México plantea a través del Plan Puebla-Panamá (PPP) una agenda propia con énfasis en los aspectos desarrollistas, más que en los de seguridad, que dominan la agenda estadounidense, aunque esa dimensión no esté tampoco subestimada. En esta primera parte se reconstruye la base de intereses materiales en disputa para que se entienda lo que en realidad está en juego en la región.

En la segunda parte, reconstruimos lo que dice formalmente el PPP en su síntesis general y hacemos algunas consideraciones sobre el rechazo social que está enfrentando, en particular entre las organizaciones sociales y las comunidades indígenas de la región sur-sureste de México.

En la tercera y última parte, sometemos la lógica del PPP a los debates actuales sobre desarrollo, tratando de sintetizar grupos de problemas no resueltos que los científicos sociales deberemos estudiar con mayor profundidad.

Los proyectos de integración y normatividad impulsados por los Estados Unidos

Todos sabemos que, en la economía mundial, los Estados Unidos son desde hace mucho tiempo lo que llamamos un auténtico “jugador global”, que tiene un enorme peso en los asuntos económicos mundiales por la realidad de que él solo representa la cuarta parte del producto bruto mundial. Si a ello añadimos el poder militar y tecnológico, así como su influencia decisiva en los organismos financieros internacionales, tendremos un perfil claro de las fuerzas que hoy por hoy hegemonizan el panorama económico y político mundial.

En las relaciones con Latinoamérica, su papel hegemónico se ha visto asegurado y reforzado por dos vías: una, por la promoción de reformas estructurales de primera,

segunda y hasta tercera generación, mediante la condicionalidad impuesta a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; la otra, mediante el impulso a acuerdos de libre comercio, que comenzaron como una estrategia bilateral en la segunda mitad de los ochenta, con el impulso a un Tratado de Libre Comercio (TLC) Estados Unidos-Canadá, y continuaron a principios de los noventa con la apertura de negociaciones trilaterales Estados Unidos-Canadá-México (TLCAN) y, a principios del presente siglo, siguieron con la aceleración de las negociaciones hemisféricas multilaterales para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y ahora la búsqueda explícita de una “Comunidad de Norteamérica” entre quienes firmaron el TLCAN.

Para entender la lógica de su comportamiento regional y global desde finales de los ochenta hasta nuestros días, tenemos que revisar con mucho cuidado la estrategia norteamericana de despliegue hemisférico, comenzando por las acciones identificadas en la gran región de América del Norte (en la que se incluye a México desde la firma del TLCAN en 1991).

Si vamos de lo regional a lo hemisférico, podemos llegar lógicamente a entender el plano de la estrategia estadounidense en las negociaciones multilaterales mundiales, y de paso comprobar que los Estados Unidos exhiben claramente hoy día tres propósitos: uno, *profundizar la integración económica*, política y militar con México y Canadá, esto es, de la gran región de América del norte; dos, *extender los esquemas de libre comercio* al resto del hemisferio (vía el ALCA), y tres, *dominar la agenda* y las *negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC)*, hoy centradas en la desregulación del sector de los servicios a través del Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS, en inglés) y la imposición de la reglamentación de los derechos de propiedad intelectual ligados al comercio (TRIP’S en inglés).

Estados Unidos-México-Canadá: un modelo de integración para el hemisferio

Desde ahora, dejemos asentado que grupo tras grupo de trabajo, es evidente que el formato de las negociaciones del ALCA ha sido calcado del esquema de las negociaciones del TLCAN, y esto prueba su coherencia estratégica y la fuente de su origen común; por añadidura, este señalamiento nos sirve para advertir desde ahora que nuestro objetivo central es concentrarnos en explicar la dinámica de las vías por las que se pretende llevar adelante la profundización de la integración económica entre Estados

Unidos-Canadá-México, pues sobre ese modelo los Estados Unidos buscan diseñar el formato de sus relaciones con el resto de América Latina, ya que la integración hemisférica es una pieza clave de la disputa hegemónica global con el bloque comercial de la Unión Monetaria Europea.

Sostenemos que, en estricto sentido, para avanzar en esta compleja estrategia los Estados Unidos no están haciendo otra cosa que regresar sobre su propia experiencia reciente. Para explicarnos mejor: recordemos que para destrabar a su favor las negociaciones multilaterales de la ronda Uruguay del GATT (RU-GATT) en 1986, los Estados Unidos recurrieron a un esquema de negociaciones comerciales bilaterales, primero con Canadá y más tarde con México.

Esas negociaciones bilaterales corrieron prácticamente paralelas a las multilaterales, de modo que nadie pudo llamarse a engaño sobre lo que representaban unas respecto de las otras, cosa que Canadá y México en especial descubrieron tal vez demasiado tarde.

Al mostrar victoriosamente al mundo las nuevas y amplísimas reglas de comercio e inversión que habían impuesto en el TLCAN a dos de sus principales socios comerciales, los Estados Unidos consiguieron imponer en definitiva el contenido básico y la profundidad que querían en las negociaciones comerciales multilaterales; impusieron en la RU-GATT todo lo que habían ganado en el TLCAN: una fuerte disminución tarifaria industrial, la apertura a la inversión extranjera, la inclusión del sector de los servicios en las negociaciones, la definición de complejas reglas de propiedad intelectual, un novedoso esquema de resolución de disputas, la inclusión de las compras gubernamentales, etc. Por eso mismo, no extraña que esas reglas omnicomprendivas fueran las mismas que sirvieron de marco para el nacimiento de la OMC.

*La profundización de la integración en América del norte:
sectorial y mediante el desarrollo de infraestructura regional, como plantea el PPP*

A partir de 2001 en México, con la llegada al poder del nuevo gobierno de Vicente Fox, en diversas reuniones bilaterales y en foros multilaterales, se comenzaron a explicitar no sólo el proyecto norteamericano de profundización de la integración económica Estados Unidos-Canadá-México, sino las rutas por las que esa integración profunda avanzaría: la integración energética (mediante la apertura al capital privado en el sector energético mexicano), la mayor apertura del sector financiero, la

desregulación de los mercados laborales, la reforma fiscal y la mercantilización de los sectores educativo y de la salud en México (sectores considerados clave en la negociación de la liberalización del sector de los servicios de todos los países en desarrollo en el marco de la OMC). A esas propuestas de reforma, los organismos financieros internacionales las han llamado “reformas estructurales de segunda generación”.

Otro dato relevante es que fueron los estrategias norteamericanos los que primero determinaron, como paso siguiente para facilitar la profundización de la integración de los Estados Unidos con México y Canadá, que se recurriera a la definición cuidadosa de planes sectoriales (en energía, finanzas, turismo, educación, salud, migración) y de desarrollo regional (infraestructura carretera y portuaria, comunicaciones, telecomunicaciones y aeroportuaria), como luego lo hace el PPP.

Cuando se analizan esos planes sectoriales tan detallados, en rigor lo que primero tenemos es la evidencia de la gran precisión que exhiben hoy en día las propuestas de reforma de los estrategias estadounidenses y de los organismos internacionales, precisión que por desgracia no tenemos en el campo de las propuestas políticas alternativas.¹

Más allá de decir que la presentación de la lógica específica de esos planes de desarrollo sectorial y regional respecto a México rebasa los propósitos originales de este trabajo, quisiéramos recordar mejor otros antecedentes significativos que nos hablan de las apetencias comunes, norteamericanas y mexicanas, sobre la subregión de Mesoamérica (que históricamente estuvo formada por México y Centroamérica).

México y los Estados Unidos en Centroamérica: competencia y complementariedad

Desde principios de los ochenta y por la existencia del petróleo, el entonces embajador de los Estados Unidos en México, Julián Nava, describió este país como “una zona estratégica y vital para los intereses estadounidenses”, lo cual sirvió de justificación para la intervención militar estadounidense en Centroamérica, ya que el gobierno de los Estados Unidos temía por el petróleo mexicano y por el Canal de Panamá.

¹ Véase como ejemplo Robert Pastor. *Toward a North American Community*: Washington, Institute for International Economics, agosto, 2001; también el estudio más reciente de Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, *Mexico: a comprehensive development agenda for the new era*: Washington, The World Bank, 2001.

La zona petrolera mexicana, hay que decirlo, se concentra ahora en la zona del sur-sureste de México: de Veracruz-Tabasco proviene alrededor de 90% de los productos derivados de la petroquímica básica y secundaria de México; los yacimientos de hidrocarburos están en parte de Campeche, Tabasco, Chiapas, el sur de Veracruz y en la plataforma marina del Golfo de México, frente a las costas del estado de Campeche, que concentra 45% de las reservas totales y más de 70% del total de la producción de crudo mexicano. Tabasco y Chiapas tienen 20% de las reservas totales, 24% de la producción de crudo y 54% de la de gas.²

Otro dato, importante aunque menos conocido, es que en la región mexicana del sur-sureste y en Centroamérica se encuentra una importante riqueza en biodiversidad, que está siendo asediada por las grandes corporaciones transnacionales y nacionales, mediante programas de conservación y desarrollo sustentable apoyados por el Banco Mundial y otras agencias internacionales. En el caso de México y Centroamérica, desde 1996 ha habido compromisos explícitos de establecer un Sistema Regional Mesoamericano de Áreas Naturales Protegidas (ANP), de donde salió la propuesta del llamado “Corredor Biológico Mesoamericano” (CBM).³

En México, el CBM abarca cuatro estados (Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas) en los que se encuentran zonas del trópico húmedo del istmo de Tehuantepec y de la península de Yucatán, los bosques secos de Yucatán, los humedales de Quintana Roo y las selvas nebulosas de Chiapas.

De modo que, con el argumento correcto de que la reproducción sustentable de la biodiversidad implica intercambios que van más allá de las reservas protegidas, se busca en realidad transferir a organismos internacionales como el Banco Mundial el control de recursos bióticos mediante los corredores biológicos y el impulso de acciones de prospección biótica que, no por casualidad, culminan en el establecimiento de patentes; mientras que por el otro lado, se imponen esquemas de desplazamiento forzado de poblaciones indígenas que viven en esas zonas naturales y que ciertamente pueden dañarlas mucho, pero olvidando que fueron empujadas a ellas cuando se

² Véase Norma Martínez Laguna. *Desarrollo de la industria petroquímica en el sureste de Veracruz. Impactos territoriales durante el periodo 1970-1997*, tesis de doctorado, México, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2000.

³ El proyecto completo se puede consultar en dos fuentes: Banco Mundial, Corredor Biológico Mesoamericano-México, Informe 21136ME, enero de 2001; PNUD, Corredor Biológico Mesoamericano-Centroamérica, www.undp.org/ni/cbm.

quiso imponer un alto a los repartos agrarios en los valles fértiles y se quiso abrir espacio a la ganadería extensiva.⁴

En lugar de dotar a las comunidades indígenas de recursos para que su comportamiento productivo y de subsistencia sea amigable al medio ambiente, se busca simplemente expulsarlas de la zona.⁵

Pero las apetencias estadounidenses sobre el territorio del sur-sureste de México desde el siglo pasado se centraron en utilizar el istmo de Tehuantepec como ruta transoceánica para facilitar el movimiento de mercancías de su costa oeste a la rica zona industrial del este de los Estados Unidos.

Esa vieja apetencia se ha visto reforzada en las dos últimas décadas del siglo XX y se recrudecerá aún más en los próximos 25 años por el crecimiento del comercio entre las economías del Atlántico y las de la cuenca del Pacífico, así como por la creciente obsolescencia e insuficiencia del Canal de Panamá. Desde los puntos de vista energético y de transporte, la lógica del PPP obviamente cruza los intereses de los Estados Unidos y México en la región mexicana del sur-sureste.

Desde 1983, cuando era presidente Miguel de la Madrid, el gobierno definió a Centroamérica como “su área natural de influencia” y por lo mismo declaraba su interés en abrir el camino a “revoluciones desarrollistas” frente a la presión de las revoluciones guerrilleras campesino-populares en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.⁶

Pues bien, a lo largo de los años noventa del siglo pasado y al calor del proceso de integración económica que estaban negociando y poniendo en práctica los Estados Unidos con México y Canadá (acuerdo que, como dijimos, finalmente quedaría plasmado en el TLCAN, que entró en vigor en 1994), se fueron desarrollando cumbres presidenciales entre México y los países de Centroamérica, negociaciones que adquirieron de manera permanente el nombre de la ciudad en donde se desarrolló la primera (Tuxtla Gutiérrez, capital del estado de Chiapas); y esas reuniones fueron planteadas como “un simple mecanismo de diálogo y concertación de acuerdos de complementación económica”.

⁴ Antonio García de León. *Fronteras interiores. Chiapas: una modernidad particular*: México, Océano, 2002.

⁵ Véase Armando Bartra. “Montes Azules: la batalla del fin del mundo”, en *La Jornada*, suplemento *Masiosare*, México, 26 de mayo, 2002, pp. 5-7.

⁶ Esta referencia histórica la he retomado del texto de James D. Cockcroft. *La esperanza de México*: México, Siglo XXI, 2001, pp. 326-327.

Pero en los diez años que transcurren entre la reunión Tuxtla I, celebrada en 1991, y la Tuxtla V, celebrada en San Salvador en junio de 2001, México y Costa Rica pusieron en vigor un acuerdo de libre comercio en 1996; México y Nicaragua pusieron otro igual que entró en vigor en 1998, y, finalmente, México y los países del llamado “Triángulo norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras) firmaron un tratado de libre comercio que entró en vigor hacia 2001.

De modo que, mientras avanzaba la integración con los Estados Unidos, México intentó profundizar por su lado las relaciones económicas con Centroamérica, aunque todo siempre bajo el formato de las negociaciones del TLCAN, fundadas en relaciones de poder profundamente asimétricas.

Podemos pues afirmar que, en la región centroamericana, México y los Estados Unidos tienen relaciones de “competencia y complementariedad”, en el sentido de que hay una agenda liberalizadora en la que coinciden, aunque eso no los obligue a compartir los mismos intereses económicos y las mismas estrategias políticas en la región.

Dicho todo lo anterior, recordemos que, en la reunión de San Salvador conocida como Tuxtla V y celebrada en 2001, el gobierno de México presentó formalmente a los presidentes centroamericanos su propuesta del PPP.

Es importante decir que, mientras eso ocurría en las negociaciones comerciales de México con Centroamérica, dentro de México el PPP se había mencionado sólo como una posibilidad, como “una estrategia de desarrollo regional” que en algún momento iba a presentarse, pero sin dar mayores precisiones al respecto; sólo se enfatizaba que el “capítulo México” sería un plan consensado con las comunidades de la región sur-sureste.

Por eso, para concluir con esta breve reconstrucción del ambiente económico y político internacional y nacional en que surgió el PPP, recordemos otro asunto sumamente importante: el de las tensiones gubernamentales y empresariales sobre los derechos y la cultura de las comunidades indígenas en México, la mayoría de las cuales se ubican en la zona geográfica comprendida por el PPP: el sur-sureste de México.

*El PPP en el contexto mexicano de la redefinición de las relaciones
Estado-comunidades indígenas*

La historia de la rebelión de un importante grupo de comunidades indígenas en Chiapas, que coincidió con la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994, es una historia que ha dado vueltas por el mundo. También ha dado vueltas por el mundo la estrategia de “guerra de baja intensidad” utilizada por el ejército mexicano en contra de esas y otras comunidades indígenas de México.⁷

Se sabe, por supuesto, que dicha estrategia había sido montada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que perdió la presidencia de la república el 2 de julio de 2000 después de haber permanecido en el poder por más de setenta años de manera ininterrumpida. Con la llegada de un gobierno diferente, alrededor de una salida política al conflicto indígena en Chiapas se conformó una de las más grandes expectativas nacionales e internacionales y, por supuesto, también se presentó la primera gran prueba de fuego para la administración de Vicente Fox, que había hecho campaña electoral sobre la promesa de que dicho conflicto lo resolvería “en quince minutos”.

Desde las elecciones del 2000, en México vivimos un nuevo contexto de equilibrios parlamentarios y una crisis del sistema de partidos, mientras en la opinión pública sigue habiendo una enorme preocupación por los acontecimientos relacionados con Chiapas.

Pues bien, ya como presidente electo, Vicente Fox hizo repetidos llamados a retomar el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), a los cuales el EZLN replicó con tres condiciones: el retiro del ejército mexicano de 7 de las 259 posiciones que mantenía en el estado de Chiapas, la liberación de todos los zapatistas presos y la aprobación constitucional de los Acuerdos de San Andrés.

Hubo un publicitado retiro parcial de tropas ordenado por Fox en cuatro de las siete posiciones reclamadas por el zapatismo; ordenó la liberación de una parte de los presos y mandó al Congreso la iniciativa de ley sobre “Cultura y derechos indígenas”, que originalmente fue elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) para plasmar lo acordado en la primera mesa de negociación en San Andrés Larráinzar, Chiapas.

⁷ Véase Mercedes Olivera Bustamante. “Acteal: los efectos de la guerra de baja intensidad”, en Aída Hernández (coord.). *La otra palabra: mujeres y violencia en Chiapas, antes y después de Acteal*: México, Ediciones CIESAS, 1998, pp. 114-124.

Esas acciones presidenciales tuvieron como respuesta espectacular la insólita decisión de la comandancia zapatista de marchar abiertamente y desarmados a la ciudad de México, para defender dicha propuesta ante el Congreso de la Unión, nuestro máximo órgano legislativo, y para asistir además al Congreso Nacional Indígena (CNI), en el que, al final, 41 etnias de 27 estados validaron la ley de la Cocopa.

Ahora bien, para esclarecer uno de los problemas de fondo de esa fascinante coyuntura política, conviene recordar que la propuesta legislativa que recogía los Acuerdos de San Andrés Larráinzar pactados en 1996 entre el EZLN y el gobierno federal que entonces presidía el priísta Ernesto Zedillo, era el resultado de la primera de cuatro grandes rondas de negociación que incluían como temas torales: derechos y cultura indígenas, democracia y justicia, bienestar y desarrollo, y derechos de la mujer indígena, con los cuales se suponía que, al pactarse bases mínimas pero de grandes implicaciones, podrían sentarse condiciones sólidas para un proceso de paz con dignidad, que ha sido reclamo zapatista, pero sobre todo reclamo nacional.⁸

Como el gobierno de Ernesto Zedillo incumplió unilateral y sorpresivamente lo que habían acordado y firmado sus representantes plenipotenciarios en esa primera mesa, y peor aún, como en marzo de 1998 envió al Congreso su propia iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígenas, desde entonces se envenenó peligrosamente la confianza en que el diálogo y la negociación son insustituibles cuando se enfrentan graves conflictos sociales.

Para entender lo que Vicente Fox puso en juego al replantear el diálogo con los zapatistas, recién iniciado su gobierno, debemos recordar que los Acuerdos de San Andrés se basan en cinco principios para normar una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado mexicano y el resto de la sociedad: multiculturalismo, libre determinación, consulta y acuerdo, fortalecimiento del sistema federal y descentralización democrática, así como sustentabilidad.

Otro dato políticamente significativo que hay que conocer, es que rotos los Acuerdos de San Andrés y con una nueva iniciativa del PRI planteada unilateralmente por Ernesto Zedillo, el Partido Acción Nacional (PAN) elaboró también su propia propuesta de ley indígena que presentó al Congreso de la Unión en marzo de 1998.

⁸ Véase Luis Hernández Navarro. "Serpientes y escaleras: los avatares de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas", en Luis Hernández y Ramón Vera (comps.). *Acuerdos de San Andrés*: 1a. reimp., México, Era, 2000, pp. 210-238.

Pero ni en la iniciativa de ley de Zedillo ni en la del PAN se incluyó el derecho territorial de los pueblos indígenas. Es obvio que ello es así porque ambos hacen eco a poderosos sectores económicos que quieren las manos completamente libres para explotar la biodiversidad y los recursos naturales estratégicos del país en tránsito a la privatización, sin tomar en cuenta los derechos ni los daños a territorios de comunidades indígenas que, como hemos anotado más arriba, concentran muchos de esos recursos.

Si bien la retórica ecologista se ha reforzado formalmente en el gobierno foxista, el hecho concreto es que mientras se debatía si se reconocían legalmente los derechos indígenas y campesinos a usar y proteger los bosques y las selvas que están en su territorio, el gobierno de Vicente Fox accedió, el 29 de enero de 2001, a participar de manera formal en el proyecto del Banco Mundial del “Corredor Biológico Mesoamericano”, que destinará 19.1 millones de dólares a “integrar políticas de conservación mediante el establecimiento de conectores biológicos entre las áreas naturales protegidas del sureste de México”.⁹

Pero eso se hizo sin informar o consultar en lo más mínimo a quienes viven en esos territorios acerca de las implicaciones de esas políticas sobre suelos indígenas ya mapeados con instrumentos de bioprospección, que en México comprenden los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, vale decir, la zona indígena maya.

Por todo ello, es todavía más significativo que la decisión de Vicente Fox de intentar la reactivación del diálogo con los zapatistas haya sido sólo mediante el recurso de enviar al Congreso la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa, pero sin defenderla ni hacerla suya en público, actitud que en rigor adelantó algo de lo que iba a pasar: entre el PAN y el PRI montaron una propuesta legislativa que se quiso pasar como “de consenso” entre todos los partidos, pero claramente en contra de los principios de la “ley Cocopa” y sin haberlo consultado con quienes se debía consultar: las comunidades indígenas.

Finalmente, el diálogo EZLN-gobierno de Fox no prosperó, y las comunidades indígenas se sintieron no sólo defraudadas en sus expectativas, sino que el episodio acabó en un enorme desprestigio del poder legislativo y en un alto costo político para el poder ejecutivo, al mostrar uno de los primeros y más graves incumplimientos de

⁹ Cfr. Gian Carlo Delgado. *La amenaza biológica*: México, Plaza & Janés, 2002, pp. 125-132.

sus promesas de campaña. Por ello surgieron más de 300 controversias constitucionales, presentadas por autoridades de otras tantas comunidades indígenas en contra de los procedimientos utilizados y en contra de la ley aprobada.

El rechazo de las controversias por parte de la Suprema Corte de Justicia ha sellado formalmente el tema, pero ha dejado, a las claras, pendiente un grave problema político, social y jurídico, al validar una legislación que está rebasada aun antes de haber entrado plenamente en vigor.

El PPP ante viejos problemas del Sureste y nuevos desafíos de la globalización, en medio de abiertos rechazos sociales

El PPP apareció ante la opinión pública mexicana en el primer año de la administración de Vicente Fox como un plan dedicado al sur-sureste de México y sus articulaciones con Centroamérica sobre la base de dos supuestos: uno, que esa región está muy rezagada en relación con el resto del país, especialmente en lo que toca a infraestructura, pobreza y marginación; y el otro, que como en el país se han aplicado políticas públicas desiguales, hay que “insertar” a la región en la globalización.¹⁰

La versión original de dicho documento consta de seis grandes apartados, que incluyen una presentación, la visión, la misión, las fortalezas, las oportunidades, debilidades y amenazas, los objetivos (desarrollo humano y social, participación de la sociedad, cambio estructural, vocaciones productivas, inversiones productivas, desarrollo sustentable, concertación con Centroamérica y modernización institucional), para cerrar con un apartado sobre estrategias.

Para informar al público no familiarizado con el documento, ahora nos proponemos reconstruir ideas que presentan con fidelidad la esencia del PPP y permiten hacer, además, un ejercicio crítico inicial.

Es importante decir que el PPP reconoce como *Presentación* que “en el nuevo contexto mundial, el proceso de desarrollo es un fenómeno multidimensional y multicausal, cuyo factor determinante es la calidad de la gestión pública, incluyendo la del sistema de instituciones y de las políticas públicas” (p. 1).

¹⁰ Cfr., *Plan Puebla-Panamá. Documento base. Capítulo México. Informe ejecutivo*: México, Gobierno de México, marzo, 2001.

El PPP se presenta como una nueva forma de planeación del desarrollo de la región sur-sureste de México (que integran los estados de Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo), que por primera vez “se propone participar de manera decisiva en una macro-región, como es México-Centroamérica” (p. 4).

Se dice que la iniciativa está pensada para cambiar las estrategias y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo (*ibid.*) para atacar los problemas de la reforma estructural “corrigiendo los sesgos que han afectado negativamente a dicha región” (*ibid.*).

El PPP comprende “nuevas políticas para el desarrollo humano (prestando especial atención al desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas), la lucha contra la pobreza y la promoción de la inversión y el desarrollo productivos, 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” (*ibid.*).

El PPP se propone “atacar en forma directa algunas de las causas estructurales del rezago de la región, en particular de las áreas de desarrollo humano, infraestructura, cambios institucionales y regulatorios, y políticas de Estado que promuevan, incentiven y faciliten las inversiones productivas privadas” (p. 5).

La visión del PPP se condensa en la idea de que para el desarrollo de la macrorregión, “en un marco respetuoso de concertación, entendimientos y consensos y de pleno respeto a la soberanía de los estados comprendidos en ella [...] dicha región hiciese valer su potencialidad y características para convertirse en un polo de desarrollo de ‘clase mundial’ en América Latina” (p. 7).

La misión es sencillamente “contribuir al crecimiento económico sostenido y a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales de la región” (*ibid.*).

Ahora bien, el diagnóstico propiamente dicho se encuentra en los apartados de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, por lo que quisiéramos detenernos a detallarlas un poco más.

Entre *las fortalezas* se contabilizan la mano de obra abundante y de calidad potencial, la posición geográfica privilegiada “entre los tres grandes bloques comerciales”, la firma de acuerdos de libre comercio dentro y fuera de la región, los avances

en materia de integración de infraestructura eléctrica y de transporte de México con Centroamérica, la existencia de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz con vocación para enlazar los mercados de los Estados Unidos, Asia y Europa, recursos naturales abundantes con extraordinaria biodiversidad, suelo abundante y con calidad competitiva en todo el mundo (p. 10).

Como *oportunidades* se visualizan la participación creciente de la mujer en los mercados laborales, la posibilidad de captar grandes flujos de inversión extranjera directa, el turismo, la riqueza biológica, la posibilidad de elevar los rendimientos agrícolas y el abasto de energéticos a Centroamérica (p. 11).

Entre *las debilidades* se cuenta en primer lugar el atraso económico y social, la polaridad social entre ricos y pobres, la dispersión de la población, las tendencias migratorias hacia polos fuera de la región, la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y políticos, la infraestructura de transporte escasa y la baja cultura de protección al medio ambiente (p. 12).

Entre *las amenazas* destacan las siguientes: la competencia creciente entre países emergentes por captar inversiones extranjeras, la relocalización de plantas industriales transnacionales en países con costos bajos de mano de obra (los llamados NIC, o países de reciente industrialización, de tercera generación, como China, Vietnam, Tailandia o Malasia).

Otras amenazas son: alta dependencia del comercio exterior de la región de unos cuantos productos agropecuarios; desastres naturales (ciclones, temblores), y la creciente dependencia del sector agropecuario de grandes transnacionales que imponen sus “paquetes tecnológicos” (p. 13).

El objetivo fundamental del PPP es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región y ese objetivo global se desglosa en ocho objetivos básicos: elevar el nivel del desarrollo humano y social, lograr una mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo, lograr un cambio estructural, aprovechar cabalmente las vocaciones y ventajas comparativas, promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos, alcanzar un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente, concertar planes y estrategias conjuntas de desarrollo, y modernizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de la región (p. 15).

Tal vez el aspecto crucial del PPP sea su insistencia en la *importancia de atraer inversiones*, “en particular, la captación de inversiones en áreas de servicios e infraestructura regionales, tales como transportes, energía, telecomunicaciones e infra-

estructura hidroagrícola; áreas estratégicas para la planeación, como son desarrollo territorial y sustentabilidad ambiental; así como a nichos que impulsarán la dinámica económica regional: en la agricultura, la agroindustria y la biotecnología; en textil; en partes electrónicas; en autopartes; en petroquímica y, en particular, en turismo sustentable” (p. 27).

Igualmente relevante es el énfasis en las *políticas públicas*, mediante las cuales “se buscará que existan condiciones de seguridad, estabilidad y certidumbre jurídica para la inversión productiva directa nacional y extranjera en la región, mejorando la regulación, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía en la actividad productiva” (*ibid.*).

Hasta aquí, los puntos que la política pública del PPP deberá subrayar no dejan lugar a duda: abrir, privatizar y desregular. Pero respecto de las vocaciones y ventajas comparativas de la región se hace un recuento de éstas como si se acabaran de identificar y como si no hubieran producido ya agudos conflictos entre los pobladores de la región.

En el texto del PPP se presentan como *ventajas comparativas* promisorias para la inversión: la petroquímica secundaria, la minería no metálica (mármol, ónix, granito, salineras), las maquiladoras (del vestido, de muebles, electrónica y de autopartes), el turismo arqueológico y ecológico, la pesca y la agricultura del trópico húmedo, el desarrollo agroindustrial lechero, y el aprovechamiento de la palma de aceite, de la palma de coco, el hule y el cacao (pp. 30-31).

El talón de Aquiles del PPP: su falta de consenso social

Desde su lanzamiento, y hasta finales de 2001, el debate nacional en buena medida se concentró en dilucidar si se trataba de una estrategia nacional o de una propuesta transnacional de origen estadounidense, al igual que el Plan Colombia; en esclarecer si se resolvería o aumentaría la tensión entre las políticas de desarrollo regional y los derechos de las comunidades indígenas.

Ahora, sin que la otra discusión haya terminado, el centro del debate comienza a desplazarse hacia el monto real de los recursos necesarios y el monto disponible, así como a las orientaciones prácticas y las prioridades reales con que se comienza a aplicar el PPP.

Pero hoy es preciso llamar la atención sobre una diferencia política sustancial tocante al cambio de clima político, ahora que se ha echado a andar el PPP, pues

como formalmente a nadie se le va a obligar a que participe en éste, queda clara la intención de remarcar que si alguien se queda fuera, es bajo su propia responsabilidad. Así pues, el aislamiento político puede ser un costo demasiado alto por la dificultad adicional para tener objeciones que sean atendibles respecto a la dinámica de aplicación del PPP.

Peor aún, muchos de los aspectos de contrainsurgencia que algunos temen que dominarán en el PPP, van a llegar encubiertos en medidas ambientales, en una retórica ecologista, en dinámicas de participación comunitaria; por eso, la política de simple rechazo, aunque se reconociera como correcta desde la perspectiva estratégica de grupos étnicos y sociales que han sido sistemáticamente engañados y excluidos, puede ser demasiado costosa desde un punto de vista táctico.

Precisamente por ello, ha habido y sigue habiendo airadas reacciones en contra del proyecto: por ejemplo, en mayo de 2001, 150 organizaciones campesinas e indígenas de México, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, reunidas en Chiapas, emitieron la Declaración de Tapachula, en la que se dice “repudian la colonización salvaje que representa el PPP, el cual pretende desalentar la migración de la zona que se dirige hacia Estados Unidos”.¹¹

El anuncio de varios “megaproyectos” dentro del PPP para Centroamérica, uno de interconexión eléctrica y dos carreteras (una por el Pacífico y otra por el Atlántico desde México hasta Panamá), levantó también reacciones de protesta en el Foro Xelajú, realizado en la ciudad guatemalteca de Quetzaltenango a finales de noviembre de 2001, que convocó a más de 800 delegados representantes de organizaciones sociales e investigadores de México y Centroamérica.¹²

En todos los casos, las quejas más generalizadas son: el práctico desconocimiento de los proyectos asociados al PPP; la falta de consulta con las comunidades afectadas; la ausencia de proyectos específicos sobre agricultura, que es la actividad dominante en la región y la que más afecta al grueso de las comunidades indígenas, y la determinación de prioridades en los proyectos de infraestructura carretera, interconexión eléctrica, uso del agua y control de la biodiversidad.

¹¹ Véase Jesús Cervantes y José Gil Olmos. “Rechazo al Plan Puebla-Panamá”, en *Proceso*, núm. 1284: México, 10 de junio, 2001, pp. 26-29.

¹² Véase Vella Jaramillo. “Plan Puebla-Panamá: la resistencia”, en *Proceso*, núm. 1326: México, 31 de marzo, 2002, pp. 46-47.

Otro problema, que no ha salido con toda la intensidad que lo amerita, pero que no tardará en expresarse, es el del predominio de la ocupación militar en buena parte de los territorios más sensibles al proyecto. En concreto, preocupa que, en el caso de Guatemala, las organizaciones campesinas que luchan por el cumplimiento del reparto agrario previsto por los Acuerdos de Paz tampoco vean clara ninguna iniciativa al respecto.

En suma, tanto en el sur-sureste de México como en varios de los países de Centroamérica existe una reacción social de rechazo, en unos casos, y de sospecha en casi todos, en relación con la lógica, las metas y los procedimientos de impulso al PPP, especialmente porque, a más de un año de iniciado, se ha convocado sólo a reuniones empresariales pero las comunidades directamente afectadas aún no son siquiera informadas de manera clara y confiable.¹³

La obtención del PPP en la página de la red de la Presidencia de la República de México, a pesar de que facilita su conocimiento y análisis por parte de la comunidad de investigadores, está muy lejos de representar un verdadero acceso democrático a la información sobre sus alcances e implicaciones.

El PPP y los grandes debates sobre el desarrollo

En este último apartado quisiéramos responder las preguntas siguientes: ¿Hasta dónde incluye el PPP el debate actual sobre el desarrollo, asunto por demás importante para los estudiosos de los problemas económicos y sociales? ¿Hasta dónde se emparenta simplemente con los proyectos de integración hemisférica impulsados por los Estados Unidos?

En primer lugar, debemos reconstruir los perfiles del debate más reciente sobre el desarrollo, y de ahí extraer los perfiles de la agenda de investigación actual que deberán abordar y finalmente resolver las ciencias sociales.

En el debate de hoy en día siguen presentes las viejas preocupaciones sobre la equidad que en algún momento popularizó la CEPAL, lo que indica que en ese terreno América Latina no ha hecho grandes avances desde hace mucho tiempo.

¹³ Véase el reportaje de Xavier de la Vega. "El rechazo campesino al PPP", en *Proceso*, núm. 1328: México, 14 de abril, 2002, pp. 44-51.

Equidad versus desigualdad creciente

Antes que seguir con las preocupaciones abstractas sobre la pobreza y la desigualdad que ven en el libre comercio la única oportunidad para superarlas, necesitamos dar un paso adelante con el fin de identificar las estrategias mínimas necesarias para zanjar un proceso real de agudización de disparidades.

En ese sentido, es cierto que la orientación formal del PPP recoge centralmente las preocupaciones sobre equidad, pero la realidad de su puesta en marcha indica, sin lugar a dudas, que no son ahora prioritarios los asuntos ni las políticas sociales sino las cuestiones de despliegue de la infraestructura que más interesa al capital nacional y transnacional. Esa “ampliación del mercado” latinoamericano es preocupación central de los Estados Unidos a través del ALCA.

Por supuesto, ahora más que nunca —pues los procesos de integración latinoamericana siempre se mantuvieron en niveles incipientes combinados con una fuerte retórica de unidad latinoamericana (al menos por lo que hace al gobierno mexicano)— se presenta un debate muy delicado que aborda las tensiones entre la autonomía nacional y municipal o subregional, y los procesos de integración económica regional propugnados por los Estados Unidos o desarrollados como estrategias defensivas ante la avalancha estadounidense, llámense Mercado Común Centroamericano, Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Tratado de Libre Comercio de América del Norte o Área de Libre Comercio de Las Américas.

Ese debate requiere de mayor profundización, documentando con cuidado en dónde están las grandes fallas de las políticas latinoamericanas actuales.¹⁴

Libre comercio y asimetrías

Las preocupaciones que tenemos los mexicanos respecto al TLCAN por su carácter afianzador y profundizador de graves asimetrías de poder, son las mismas que tienen los guatemaltecos, hondureños y salvadoreños en relación con el acuerdo México-Triángulo del Norte: en los procesos de integración económica, ¿cómo atenuar el peso de las asimetrías de poder realmente existentes?, ¿cómo profundizar las ventajas

¹⁴ Véanse las argumentaciones de José Antonio Ocampo. “Repensar la Agenda del Desarrollo”, Nueva Orleans, ponencia a la American Economic Association, enero, 2001, pp. 5-7.

de la integración sin sacrificar los limitados espacios que le quedan a la soberanía nacional?

Proyectos como el PPP no dan respuesta a esto, y perspectivas como la del ALCA simplemente tienden a agravar las desventajas de la integración asimétrica.

Es muy significativo el hecho de que las orientaciones básicas del PPP se condensan en la propuesta sistémica neoliberal de “abrir, privatizar y desregular”, cosa que, de manera literal, hermana al PPP con las orientaciones del ALCA.

Pero, por ejemplo, en el caso de la agricultura —que acaso sea la actividad más importante en los estados y los países de la zona del PPP—, la desregulación y la apertura ya han dejado en la región una enorme secuela de productores damnificados, incluyendo los maiceros, los cafetaleros, los cañeros, los piñeros y los frijoleros, y ha sembrado aún más dudas el hecho de que en la Cumbre de Mérida, celebrada a fines de junio de 2002, se haya dado un plazo no mayor a 60 días “para definir políticas agropecuarias” (políticas que se supone serían prioridad).

Y en el caso del sector energético, precisamente la apertura al capital privado y la desregulación que se propugnan con el PPP, ya tienen en el estado de California un modelo de fracaso que nadie debe soslayar ni en México ni en Centroamérica, donde siguen fuertes las presiones desreguladoras y privatizantes.

Integración regional versus autonomía local

Otra dimensión presente en el debate actual sobre la integración hemisférica es la de las tensiones entre los proyectos nacionales y regionales y el desarrollo local, sobre todo cuando por ámbito local nos referimos a comunidades rurales e indígenas.

Como hemos tratado de mostrar al examinar el debate nacional sobre cultura y derechos indígenas planteado como negociación básica por el EZLN, la solución de negar los derechos territoriales a los pueblos indios abrió ciertamente cauce y la ilusión de alguna “seguridad jurídica” a las inversiones planteadas en el PPP. Pero podemos decir desde ahora que como éstas no van a resolver de fondo los problemas de las comunidades indígenas históricamente castigadas, y mucho menos los problemas políticos que suponen el diálogo y la negociación como vías para enfrentar los cuestionamientos de las comunidades indígenas locales ante proyectos nacionales como el PPP, la inseguridad política llevará casi de inmediato a rebasar la norma jurídica recién aprobada.

Por si fuera poco, hoy están además los problemas relacionados con el financiamiento del desarrollo, asunto históricamente conflictivo que se abordó de modo pésimamente durante la Cumbre de Monterrey celebrada en aquella ciudad mexicana apenas en abril de 2002.¹⁵

El financiamiento del desarrollo

El asunto es de primordial importancia, pues la orientación internacional predominante impuesta por los Estados Unidos es “secar” el financiamiento a largo plazo de las agencias internacionales para el desarrollo y dejar que la inversión extranjera directa (IED) funcione como sustituto, lo cual resulta viable en términos operativos, pero por demás lesivo a los objetivos del desarrollo a largo plazo, ya que la historia muestra con meridiana claridad que la IED nunca ha buscado cumplir metas de desarrollo sino maximizar la ganancia.

En el caso del PPP, dejar las tareas del desarrollo en manos de la IED equivale a renunciar de antemano a la promoción del desarrollo social, y colocar la riqueza petrolera, los recursos hidráulicos, la biodiversidad, la operación de la infraestructura pública de alto impacto social en manos privadas, nacionales y extranjeras, lo cual es literalmente un suicidio.

En las condiciones específicas del hemisferio occidental, es muy importante destacar las tensiones prevalecientes entre seguridad nacional y seguridad hemisférica, otro tema presente en la literatura sobre desarrollo, pues en tanto que para esta última la preocupación central está relacionada con los problemas del terrorismo, el narcotráfico y la migración ilegal, para el resto de las economías en desarrollo, los problemas prioritarios no son de seguridad nacional sino socioeconómicos: la pobreza, la desigualdad y la inseguridad pública, así como asegurar los derechos humanos de los trabajadores que migran.

El asunto de la sustentabilidad ecológica, otra de las dimensiones más frecuentes en el debate actual sobre el desarrollo y, en lo formal, ausente en las negociaciones del ALCA, es tremendamente importante, pues en casi todos los casos tenemos una realidad de práctica depredación ecológica, una realidad de destrucción del medio

¹⁵ Véase el replanteamiento reciente de la CEPAL. “Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional”: México, CEPAL, 2001.

ambiente asociada con el imperio de los criterios neoliberales de abrir, privatizar y desregular. Para México, el principal problema con el TLCAN ha sido la tendencia a convertir porciones de nuestro territorio en basureros de desechos tóxicos y espacios de piratería de la biodiversidad.

La propuesta del Corredor Biológico Mesoamericano, en el caso concreto del PPP, saca a flote varios problemas que deben ser abordados con gran cuidado: el problema de los derechos territoriales de los pueblos indios, el asunto de la propiedad intelectual comunitaria de la biodiversidad y hasta el asunto de los criterios mismos de sustentabilidad en la explotación de los recursos naturales.

Sustentabilidad y desarrollo institucional

Un asunto sumamente delicado es que las políticas neoliberales llegan hoy montadas sobre un discurso ambientalista, generando mucha confusión sobre los objetivos reales que persigue la globalización neoliberal y la integración económica regional, dejando una secuela de desconfianza profunda ante toda estrategia “de desarrollo”.

Un problema sobre el que ha llamado la atención recientemente Josef Stiglitz, Premio Nobel de economía y ex economista en jefe del Banco Mundial, es el asunto de la importancia de las instituciones y del cambio institucional. El neoliberalismo, impulsor de la globalización, no ha hecho otra cosa que destruir las precarias instituciones desarrollistas de América Latina, olvidando que si el desarrollo debe llegar en algún momento, tiene que ir por fuerza acompañado de instituciones adecuadas. Esas instituciones brillan hoy por su ausencia.

Hay otro problema muy significativo en el debate reciente sobre el desarrollo, que debemos esclarecer: el asunto de las tensiones entre la globalización y el derecho democrático a elegir orientaciones económicas diferentes.

Democracia y desarrollo

En los casos más recientes de grandes cambios electorales, pongamos por caso el México de Vicente Fox o la Venezuela de Hugo Chávez, la orientación imperante es arrolladora: los gobiernos legítimamente electos pueden hacer todo excepto cambiar las orientaciones de política económica impuestas por el llamado Consenso de Washington. Es decir, tenemos el derecho de cambiar de gobierno mediante elecciones

democráticas, pero no podemos cambiar las orientaciones económicas que imponen los organismos financieros internacionales.

En suma, mientras que algunas de las dimensiones tocadas por el PPP dan cuenta precisa del debate complejo sobre el desarrollo que ha tenido lugar recientemente, lo cierto es que se trata de una estrategia que no resuelve en forma satisfactoria prácticamente ninguno de los aspectos mencionados y que en sus orientaciones estratégicas tiende a confluir demasiado con los criterios neoliberales del ALCA.

Un último asunto, por demás cuestionable, es la lógica que dice que la región del sur-sureste de México y Centroamérica no tiene mejor destino que servir de “puente” de los grandes mercados mundiales. De la “vocación agropecuaria” que nos endilgaron durante buena parte del siglo pasado, pasamos ahora a la “vocación geográfica”, sin que se aclare que, en ambos casos, es el capital extranjero el que nos descubre y nos quiere imponer la mentada vocación.

Paradójicamente, mientras las comunidades de la región se siguen hundiendo en el aislamiento geográfico y el abandono institucional, al mismo tiempo se proyectan los grandes planes carreteros, ferrocarrileros y de telecomunicaciones del PPP; por eso no podemos decir otra cosa sino que, para la mejora de las condiciones de vida de la población incluida en el PPP, antes que “comunicaciones ultramodernas” hace falta reflotar las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes, agobiados por la siniestra combinación de políticas neoliberales, desastres naturales y conflictos sociales armados.

El PPP es un proyecto compartido entre los Estados Unidos y México, al que han arrastrado a las élites de Centroamérica, y que pretende forzar a la región a una mayor integración con los Estados Unidos sin darle libre cauce a la movilidad de la mano de obra; simplemente abre las puertas a la desregulación del sector energético, a una explotación mayor de los recursos bióticos y a otros naturales, como el agua, para, a final de cuentas, servir como modelo para que Latinoamérica se integre al proyecto del ALCA, que es un asunto estratégico para que los Estados Unidos puedan competir en igualdad de condiciones con la Unión Monetaria Europea.

De ahí también las presiones a la dolarización de las economías centroamericanas y la instalación práctica del debate sobre la Unión Monetaria de América del Norte, que busca someter a Canadá y a México al dominio incontestado del dólar estadounidense.

Por supuesto, hay que advertir contra la tentación de ver estos procesos como inevitables o irreversibles, pues en los hechos siempre existen contratendencias con

margen de operación muy importante. Por ejemplo, aunque no lo parezca, el problema de la integración hemisférica ciertamente se abriría paso con un hundimiento del Mercosur debido a la agudización y falta de resolución de la crisis de Argentina. Pero, sin lugar a dudas, el asunto del tratamiento estadounidense a la crisis argentina también puede provocar lo contrario: una enorme resistencia a negociar la incorporación al ALCA.

De la misma manera, la promoción de golpes de Estado contra regímenes legalmente constituidos, como el de Hugo Chávez en Venezuela, se da de patadas con la idea de integrar un ALCA e imponer una “cláusula democrática”.

El PPP es, pues, el instrumento de un proyecto para profundizar la integración económica de México y Centroamérica con Norteamérica, frenando los flujos de mano de obra migrante, desregulando y abriendo al capital privado sectores clave como el energético, desarrollando con velocidad una infraestructura carretera, ferrocarrilera, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, así como asegurando el control y la explotación privada de los recursos hidráulicos y de biodiversidad. Pero todavía está por verse si de verdad es una estrategia de desarrollo para los habitantes de la región.