

El capitalismo ecológico y el Plan Puebla-Panamá: la transformación de los recursos naturales en Mesoamérica

NEIL HARVEY*

El aprovechamiento de los recursos naturales se ha convertido en un tema central de las agencias de desarrollo de todo el mundo debido en parte a las fuertes repercusiones ecológicas de las industrias extractivas, la tala inmoderada de bosques y selvas y la contaminación de suelos por la aplicación de insumos químicos y tecnología inapropiada. En el caso de Chiapas y el sureste mexicano, los viejos modelos de desarrollo basados en la ganadería extensiva, la extracción de petróleo y la colonización agrícola han dejado una secuela de problemas ecológicos y sociales que contribuyen a la agitación política de la región.

A partir de los años ochenta se despertó una mayor conciencia global de los efectos negativos del modelo dominante de desarrollo. No obstante, hay distintas maneras de interpretar la crisis ecológica y diferentes propuestas para frenarla o incluso revertirla. En este artículo se examina la evolución del Plan Puebla-Panamá (PPP) en el marco de diversas construcciones de los problemas ecológicos y sociales mesoamericanos (sur y sureste de México y Centroamérica).

El PPP ha despertado grandes preocupaciones, declaraciones y movilizaciones. Anunciado en 2000, prometía alentar la integración regional de los siete países centroamericanos y los nueve estados del sureste mexicano, dando prioridad a la modernización de las redes de comunicación, transporte y energía eléctrica. No obstante, hacia finales de 2003 su relevancia en la agenda mexicana había disminuido de manera considerable, mientras el Banco Interamericano de Desa-

rollo (BID) emitía nuevas iniciativas en las áreas de desarrollo sustentable, participación local y alianzas con comunidades indígenas. En este artículo, cuyo enfoque es el de una ecología política postestructuralista, se plantea un argumento sobre la actual reorientación ecológica del Plan.

Desde hace tres decenios los estudiosos del desarrollo han destacado el carácter político de las transformaciones en el medio ambiente. La ecología política ha buscado superar perspectivas más abstractas de las interacciones entre los seres humanos y sus entornos naturales y prestar mayor atención a los conflictos de intereses de los actores sociales. Bryant y Bailey¹ argumentaron en favor de un enfoque centrado en las acciones de cinco tipos de agentes: el Estado, las empresas privadas, las instituciones multilaterales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientalistas y los organismos sociales. Sin embargo, otros cuestionan los supuestos de este enfoque, sobre todo su sesgo estructuralista en el cual los actores obedecen a intereses derivados de un orden estable y fijo. La perspectiva postestructuralista, en cambio, atiende más la construcción discursiva de los conceptos de *desarrollo*, *medio ambiente* y *recursos naturales*.² Como señala Foucault, las instituciones modernas encargadas del manejo de las personas sólo se entienden en los marcos epistemológicos que les dan sentido y for-

* Investigador de la New Mexico State University <nharvey@nmsu.edu>.

1. Raymond Bryant y Sinead Bailey, *Third World Political Ecology*, Routledge, Londres y Nueva York, 1997.

2. Arturo Escobar, "Constructing Nature: Elements for a Post-structural Political Ecology", en Richard Peet y Michael Watts (coords.), *Liberation Ecologies: Environment, Development and Social Movements*, Routledge, Londres y Nueva York, 1996, pp. 46-68.

ma material específica. En este artículo los recursos naturales y las comunidades son construcciones que también encarnan en su propia presencia física los modos de imaginarlas. Por tanto, es preciso realizar una lectura cuidadosa de los discursos para identificar sus sesgos y omisiones. Así se podrá entender la evolución del PPP como un intento para estabilizar determinado significado de los recursos naturales más que una representación incuestionable de una realidad externa.

Esta exposición se divide en cuatro secciones principales. En las dos primeras se hace una lectura de dos textos importantes en la historia del PPP. El primero, un ensayo de Dávila, Kessel y Levy, *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*,³ escrito justo antes de las elecciones presidenciales mexicanas de 2000. Varias de sus propuestas se incorporaron en marzo de 2001 en el capítulo denominado *México* del PPP, el cual se analiza en la segunda sección. En la tercera se presentan algunas de las acciones más importantes y se destaca la construcción discursiva de la comunidad como sustento de la resistencia mesoamericana.

La cuarta parte analiza la respuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a las críticas de los grupos opositores. Más que un simple intento de mejorar la imagen del PPP, a juicio del autor las nuevas iniciativas del BID están encaminadas a apoyar un nuevo modelo de capitalismo ecológico. Según Escobar,⁴ varios estudiosos de la economía política señalan que el capitalismo ha entrado en una fase ecológica. El capital ya no percibe la naturaleza como algo externo (como en los modelos anteriores de actividades extractivas); los nuevos procesos de acumulación capitalista dependen del manejo y la manipulación de los recursos genéticos y han convertido la naturaleza en un aspecto integral de la propia reproducción del capitalismo. Como ejemplo de este cambio Escobar presenta⁵ la puesta en marcha de un proyecto de biodiversidad en la costa pacífica de Colombia en 1992 —financiado en parte por un crédito del Banco Mundial— en el que se destacaron acciones que, como se verá, se presentan en la nueva orientación del PPP (sistematización de conocimientos locales, valorización de la conservación de la biodiversidad y modificación de las instancias de representación comunitaria).

Por último, se presenta un resumen de las tendencias generales de la evolución del PPP y el significado de los recursos naturales en el actual entorno de globalización y libre comercio.

PROPUESTAS Y OMISIONES EN EL SUR TAMBIÉN EXISTE

La obra *El sur también existe*⁶ empieza reconociendo que la rebelión zapatista sacó a la luz pública la gravedad de la problemática socioeconómica de Chiapas (y el sureste mexicano en general). En la primera página señala que a pesar de contar con abundantes recursos naturales, la entidad no ha podido vencer el lastre del subdesarrollo. Para sus autores el problema principal radica en el desequilibrio regional entre el centro, norte y sur del país. Mientras el centro (sobre todo la capital de la república) se ha beneficiado de manera desproporcionada con las políticas públicas y el norte ha podido aprovechar las ventajas del libre comercio con Estados Unidos, el sur ha sufrido las consecuencias de un doble olvido: ni apoyos del Estado, ni acceso a mercados, lo que la deja sin posibilidades de elevar su competitividad en la nueva economía global.

Dávila, Kessel y Levy agregan que algunas de las características del sur también afectan al desarrollo productivo. Señalan como factor central el alto grado de dispersión poblacional, lo cual eleva los costos de producción y de transporte e inhibe la inversión y la productividad. Según su análisis, son dos las políticas públicas que han contribuido a esta situación: el reparto agrario y los precios de garantía para el maíz. En primer lugar, dicen que la reforma agraria desalentó la inversión productiva en el sector agropecuario, mientras los precios de garantía provocaron la colonización de tierras en áreas forestales. El resultado ha sido la baja competitividad del sector primario en general, combinado con un alto grado de deforestación y deterioro ecológico.

Para revertir este proceso, en *El sur también existe* se proponen varias acciones que luego se incorporaron en la formulación del PPP. La más importante fue la modernización de la infraestructura del transporte, con el fin de integrar al sur-sureste a los circuitos comerciales abiertos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A partir de un análisis de las ventajas comparativas de la ubicación estratégica de diversas localidades, los autores concluyen que el norte es la región que más se beneficia de la actual vialidad nacional en el marco de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, el sur tiene mayores ventajas en términos de su abundancia de recursos naturales, los cuales sólo se podrían aprovechar de manera competitiva con la modernización de la infraestructura de transportes y con la puesta en marcha de nuevas políticas públicas: dada la estructura de la red de transporte, el TLCAN reduce las ventajas comparativas del sureste con relación a las del norte del país, situación que, *ceteris paribus*, sólo se puede contrarrestar si se dismi-

3. Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2000. A disposición del lector previa solicitud al autor del presente artículo.

4. Arturo Escobar, *op. cit.*

5. *Ibid.*, pp. 58 y 59.

6. Dávila, Kessel y Levy, *op. cit.*

nuyen los costos de transporte desde esa localidad hasta Estados Unidos.⁷

La ubicación se volvió aún más estratégica con la adopción de las políticas de libre comercio, con lo que los autores demuestran que el aprovechamiento de los recursos naturales del sur sólo sería rentable si primero se instalara una red de transporte que facilitara el movimiento de mercancías del sur al norte a costos menores que los actuales. Sin este paso, la brecha entre el norte y el sur seguiría aumentando, postergando aún más la integración económica del sur. Es decir, la mejor opción para los estados sureños es combinar la interconectividad vial con la apertura comercial. Los beneficios que estos cambios traerían al sur afectarían de manera positiva al conjunto de la economía nacional, logrando un incremento en la competitividad de México en los mercados globales. Asimismo, Dávila, Kessel y Levy recomendaron que el gobierno federal revisara su política de subsidios para bajar el precio de los insumos energéticos en donde éstos fueran más abundantes, es decir, en los estados del sur, como Chiapas, y concluyeron que la competitividad del sureste depende en esencia de los costos de transporte y de su ubicación geográfica dentro de la red de transporte, así como de los costos de producción.⁸

Si bien los autores califican la red de transporte como la principal prioridad, también señalan otros problemas que afectan en mayor medida al sur-sureste mexicano. El primero se refiere a la exclusividad del Estado en las actividades extractivas, lo cual inhibe la competitividad del sector energético porque las inversiones dependen de las limitaciones presupuestarias y el desarrollo del sector se hace vulnerable a decisiones erróneas en cuanto a la modernización tecnológica. Por otra parte, los autores critican que las políticas públicas de inversión en el campo han beneficiado sólo a los productores del norte del país, ensanchando la brecha entre el norte y el sur en términos de productividad agropecuaria. Para ilustrar esto señalan que en el sur apenas en 30.8% de la superficie de labor se utilizan tractores, en comparación con 65.2% en escala nacional, mientras 28.5% de la superficie se siembra con semillas mejoradas, una tasa inferior a la media nacional de 51.1%.⁹ Por último, critican los efectos negativos del reparto agrario en el sur; argumentan que cuenta con recursos naturales suficientes para incrementar la productividad, pero su potencial ha sido reprimido por las restricciones legales al tamaño de la propiedad rural:

La región tiene condiciones adecuadas para productos cuyo cultivo más eficiente se da en el entorno de una agricultura de plantación, es decir, una agricultura caracterizada por amplias

extensiones donde se cultiva, de manera tecnificada, un único producto de tipo perenne (no de ciclo anual): café, plátano, azúcar, palma africana y productos maderables, entre otros.¹⁰

Por tanto, los autores destacan la necesidad de otorgar la seguridad en los derechos de propiedad de las tierras a los inversionistas. De esta manera se vencería la falta de incentivos que ha representado, según estos autores, “la larga duración del reparto agrario” en México, sobre todo en el sur-sureste.

En su diagnóstico del lastre del subdesarrollo, en *El sur también existe* se plantean nuevas propuestas de políticas públicas: a) la promoción de otras fuentes de ingreso aparte del sector agropecuario (sectores forestal, manufacturero y turístico) y b) la canalización de recursos públicos a obras de mayor efecto a largo plazo (infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria).

En su visión geoestratégica del desarrollo, el istmo de Tehuantepec cobra una importancia singular. Para combinar los tres elementos de una localización competitiva (bajos costos de producción, sistemas intermodales de transporte y libre acceso a nuevos mercados tanto en América del Norte como en Europa y Asia), el istmo se convertiría en el lugar ideal para concentrar las inversiones públicas en el corto plazo:

Las inversiones propuestas en la infraestructura el Ferrocarril del Istmo, aunadas a las inversiones en los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, combinadas con una adecuada operación, podría convertir al istmo en la vía de salida a Europa para empresas localizadas en el Pacífico y al oriente para las localizadas en el Golfo de México. Además, mejorarían sustantivamente la conectividad interna de las zonas costeras del sureste.¹¹

La propuesta económica de Dávila, Kessel y Levy fue muy clara. Pero para entender su dimensión política es preciso señalar algunas omisiones, comprensibles dentro de su discurso sobre el desarrollo. Por ejemplo, proponen que el gobierno fomenta varias obras de infraestructura de transporte, pero no reconocen ningún daño ecológico ni cultural que pudieran provocar las nuevas carreteras, el turismo comercial y la producción de monocultivos en grandes plantaciones. Sólo se refieren al medio ambiente en dos ocasiones: primero, cuando critican el impacto negativo de los subsidios para el bombeo de agua en los mantos acuíferos del norte del país y, segundo, cuando alertan sobre la colonización de las áreas forestales por pequeños productores de maíz. Sin embargo, dejan fuera de su análisis las repercusiones negativas de otras actividades, como la ganadería extensiva, la aplicación de tecnologías no apropiadas al medio y la producción de cultivos de exportación. Su propio criterio para diagnosticar los rezagos del sur

7. *Ibid.*, p. 17.

8. *Ibid.*, p. 22.

9. *Ibid.*, p. 37.

10. *Ibid.*, p. 35.

11. *Ibid.*, p. 45.

(el porcentaje de superficie de labor que utiliza tractores y semillas mejoradas) demuestra un sesgo hacia un modelo de desarrollo que no es sostenible. En contraste, como han explicado varios ecólogos, el sur-sureste tiene una amplia variedad de ecosistemas que no se ve reflejada en los grandes planes de desarrollo productivo. Así, Toledo describe, con ejemplos de no menos de 18 experiencias de organizaciones indígenas en México, los mecanismos que harían productiva y sostenible la actividad agropecuaria en las áreas forestales del sureste.¹²

Para el caso de las Cañadas de la Selva Lacandona, región que luego se divide en varias subregiones, Toledo sostiene¹³ que la producción de maíz en suelos selváticos se ha vuelto más sostenible con la adopción de los llamados *abonos verdes*, como el frijol terciopelo o frijol nescafé. La producción en laderas también se hace posible con el uso de diversas medidas muy puntuales, verbigracia, la construcción de terrazas que permiten la retención del suelo, el surcado en contorno, la creación de barreras vivas.

El discurso de los autores mencionados tampoco reconoce el valor del conocimiento local para elevar los niveles de vida; coloca el poder de transformación en las manos de los expertos del desarrollo, es decir, en las agencias nacionales y multilaterales. De esta forma, no se aquilata la capacidad que poseen las comunidades campesinas de manejar un sistema de policultivos que les permite producir alimentos sanos, plantas medicinales y una diversidad de productos que se comercializan en los mercados locales. Desde este punto de vista, el problema de la productividad rural no se resolverá con nuevas carreteras sino con acciones que tomen en cuenta la diversidad de condiciones locales.

Un segundo silencio se refiere a la democracia. Cualquier propuesta de desarrollo productivo afectará a miles de personas, pero no queda claro en *El sur también existe* cómo podrían intervenir estas personas en la elaboración y la puesta en marcha de dicho plan. El texto termina reconociendo la importancia de la concertación política en “una sociedad crecientemente democrática”, pero no propone mecanismos ni identifica actores para dar cuerpo a la propuesta. Quizás éste no fue el objetivo de la obra y sería injusto criticarlo por una omisión de este tipo; sin embargo, llama la atención que la participación política en el desarrollo quede opacada por los criterios económicos (infraestructura del transporte, áreas de libre comercio y nuevas políticas públicas de inversión) y ni siquiera se mencione la militarización de gran parte de Chiapas (además de los puntos con-

flictivos en Oaxaca y Guerrero). El sesgo tecnocrático tendría que acomodarse a los nuevos tiempos políticos después de julio de 2000, aunque no perdiera su lugar central en la misma evolución del PPP.

El tercer silencio se refiere a la cultura, o más bien, a las personas de carne y hueso que hablan, piensan y participan en medio de significados culturales. Aunque el título del ensayo alude a que el sur existe, tal parece que se trata de un sur donde *la gente no existe*. Sus comparaciones regionales no revelan las características sociales y culturales de éstas, ni mucho menos su composición étnica. La gente existe como abstracción, como actores racionales de modelos económicos que responden de la misma manera a los mismos incentivos. Se presenta así una región como un espacio sin gente, sin historia, pero sorpresivamente con futuro. Sólo así se puede explicar la propuesta de fomentar grandes plantaciones en estados como Chiapas, con su larga historia de rebeliones indígenas en contra de los sistemas de explotación de las fincas cafetaleras, las luchas por el reconocimiento de las tierras comunales y los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena. Nada de eso queda reflejado en *El sur también existe*.

Tensiones en el capítulo sobre México

Defensa del medio ambiente, democracia participativa y derechos indígenas. Si estos valores y demandas no encontraban eco en la propuesta de los autores, el gobierno de Vicente Fox Quesada intentó incorporarlos al PPP, reconociendo que su momento político había llegado, pero al mismo tiempo complicó su propio plan de desarrollo productivo.

Cabe recordar que la obra de Dávila, Kessel y Levy fue escrita un poco antes de las elecciones de julio de 2000 y refleja algunas de las líneas de planeación del gobierno del presidente Zedillo.¹⁴ Sin embargo, sus propuestas se incorporaron en el Plan durante los primeros meses del gobierno del presidente Fox. En el Documento Base del Capítulo México del Plan Puebla Panamá varios de los planteamientos de los autores encontraron eco, pero ahora en medio de un programa que abarca a toda la región centroamericana.¹⁵ De esta manera, la modernización de la infraestructura de transportes se vinculó al proyecto de integración comercial y las metas del libre comercio. Además, se nota la incorporación de referencias a los tres aspectos ineludibles del entorno actual: el desarrollo

12. Víctor Manuel Toledo, *La paz en Chiapas: ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*, Ediciones Quinto Sol y UNAM, México, 2000.

13. *Ibid.*, p. 148.

14. Andrés Barreda, “Los peligros del Plan Puebla Panamá”, en Armando Bartra (coord.), *Mesoamérica: los ríos profundos*, Instituto Maya, México, 2001, pp. 133-214.

15. Presidencia de la República Mexicana, “Capítulo México del Plan Puebla Panamá”, 2001, inédito. A disposición del lector previa solicitud al autor de este artículo

sostenible, la participación democrática y la defensa de las culturas indígenas.

Si dicho ensayo empezó refiriéndose a la rebelión zapatista, el capítulo México abre destacando otro hecho histórico: el triunfo de la alianza opositora en las elecciones federales de 2000. Reflejando el optimismo de aquel momento, los autores argumentan que el cambio "permite un ejercicio del poder no autoritario y una nueva concepción sobre el desarrollo del país".¹⁶ El texto repite varios de los argumentos de Dávila, Kessel y Levy. Por ejemplo, que las disparidades regionales se deben a la anterior aplicación de políticas públicas desiguales. A diferencia de los citados autores, el resumen agrega muchos otros compromisos para superar el "lastre del subdesarrollo" sureño, los cuales incluyen elementos ya previstos como acciones complementarias, pero separadas de los proyectos de desarrollo productivo, como los programas de combate contra la pobreza, el desarrollo humano y la modernización del marco institucional de la gestión pública. Además, el resumen da cuenta de la incorporación del plan mexicano en un plan regional para preparar el camino a nuevos acuerdos comerciales y al Área de Libre Comercio de las Américas. En esta expansión programática el BID desempeña un papel central.

Por otra parte, el resumen mantiene las tres propuestas principales de *El sur también existe*: 1) el fomento al desarrollo productivo en el sur-sureste; 2) la inversión estratégica en obras de infraestructura de transportes y comunicaciones, y 3) una nueva política de precios y tarifas de servicios públicos.

Por último, se destacan las frecuentes referencias en el resumen a la necesidad de promover "programas para el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico", de "posibilitar la participación social de los habitantes del sur-sureste" y de "fortalecer las tradiciones culturales de la región y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas". Estos tres elementos están del todo ausentes en el documento de Dávila *et al.*, pero aparecen aquí como nuevos retos que el nuevo gobierno no podía evitar. Después de todo, el gobierno de Fox quiso definirse como el representante de una nueva sociedad que demanda desarrollo limpio, democracia y respeto a la diferencia. Sin embargo, incorporar estos conceptos en un plan como el PPP creó tensiones y contradicciones.

Por un lado, un modelo de desarrollo productivo basado en plantaciones, carreteras y turismo necesariamente implica repercusiones ecológicas que merecen por lo menos una cuidadosa atención. Por otra parte, el resumen del PPP

reconoce la importancia de la democracia participativa y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la planeación del desarrollo. A la letra, dice: "el PPP establecerá procesos y mecanismos de consulta y concertación permanente que lo harán un Plan vivo".¹⁷ Además, con una buena dosis de realismo nacido de la experiencia y previniendo algunos conflictos futuros, el documento reza: "Es necesario contar con una vigorosa participación civil que garantice se otorguen las mismas oportunidades de desarrollo a todas las personas y comunidades. La participación social mejora el nivel de confianza en las instituciones, dando mayor legitimidad a la acción pública".¹⁸ El PPP no pudo dar cabida al concepto de "los derechos de los pueblos indígenas" aceptado por los zapatistas y el Congreso Nacional Indígena; en su lugar, la reforma constitucional en la materia restringe el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas, permitiendo así mayor seguridad a los inversionistas privados (o *terceros* en el lenguaje jurídico).¹⁹

En suma, la propuesta inicial del PPP recogió las propuestas de Dávila, Kessel y Levy, pero tuvo que presentarlas no como acciones aisladas sino como parte de un plan mucho más amplio en términos tanto geográficos como programáticos. En poco tiempo el megaplan se volvió insostenible, no sólo por el elevado costo que implicaba durante un período de estancamiento económico global, sino también por las grandes contradicciones que enarbolaba. Son estas contradicciones las que explican el efecto político de la red mesoamericana de grupos opositores al PPP.

LA RESISTENCIA MESOAMERICANA

Hablar de una red mesoamericana de organizaciones populares no hubiera sido posible antes del PPP. Una de las consecuencias menos esperadas de los promotores del megaplan es precisamente la existencia de una red de más de 100 organizaciones campesinas, indígenas, sindicales y ecologistas de los diversos países que abarca el PPP. A partir de los foros y las movilizaciones de estos grupos, se ha ido formando una identidad política de pueblos mesoamericanos, unidos por su oposición al PPP, pero arraigados en luchas particulares de su propia localidad. Al igual que los zapatistas, esta red ha logrado ocupar un espacio en internet

17. *Ibid.*, p. 21.

18. *Ibid.*, p. 22.

19. Neil Harvey, "Disputando el desarrollo: el Plan Puebla-Panamá y los derechos indígenas", en Teresa Sierra y Rosalva Aída Hernández (coords.), *Los pueblos indígenas en tiempos del PAN*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, en prensa.

16. *Ibid.*, p. 1.

para difundir sus comunicados, convocatorias y análisis de una manera mucha más eficaz que el gobierno mexicano. Asimismo, ha realizado varios foros, llegando a exigir la moratoria del PPP, la consulta amplia con toda la sociedad y la conformación de un plan alternativo. El número de participantes en estos encuentros ha ido en aumento. En el primer foro, realizado en Tapachula, Chiapas en mayo de 2001, participaron representantes de 106 organizaciones sociales, la mayoría de Chiapas y México. En el segundo, realizado en Xelajú, Guatemala, en noviembre del mismo año, participaron unas 300 organizaciones, mientras en el tercero (Managua, Nicaragua, julio de 2002), asistieron más de 350 organizaciones. Uno de los acuerdos de ese foro fue el de convocar a una jornada de protestas en contra del PPP para el 12 de octubre de 2002. Ese día se realizaron manifestaciones, marchas, y bloqueos de carreteras y puntos fronterizos en toda la región mesoamericana.

Además de estos encuentros y acciones, es importante señalar la realización de otros foros en contra de diversos aspectos del PPP y del ALCA. Por ejemplo, se han realizado dos semanas por la diversidad biológica y cultural (en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, en junio de 2001 y Xelajú, Guatemala, en junio de 2002), un foro contra las represas y la privatización de la energía eléctrica (en Petén, Veracruz, en marzo de 2002) y varios encuentros regionales en México.

Las protestas contra el PPP han vuelto a poner atención en aquellos aspectos políticos que inhiben la participación igualitaria de la mayoría de la población en el desarrollo. El problema más obvio es la falta de consulta por parte de los promotores del PPP con los diversos sectores de la sociedad afectada. Éste es un tema recurrente en los diversos foros y encuentros mencionados líneas arriba.

Por último, la oposición al PPP no se limita a denunciar la falta de consultas y de información. También propone alternativas que nacen de las propias experiencias y actividades de las organizaciones y comunidades. En este sentido, una demanda fundamental es por la defensa de la seguridad alimentaria en contra de la dependencia externa, el control monopólico de la industria alimenticia y la introducción de semillas transgénicas por parte de las empresas transnacionales.

En la práctica, varias organizaciones dan prioridad a la producción y el intercambio de granos básicos en un intento por defender la diversidad genética y el acceso a los alimentos sanos. Otra alternativa al PPP es la defensa del mercado interno y, con ello, la soberanía laboral. Considerando el efecto negativo del libre comercio sobre el empleo rural, se proponen medidas para proteger la producción y el empleo locales. No se trata de volver al control ejercido por el Esta-

do, sino de apoyar una *economía solidaria* que responda a las necesidades locales.

Al IV Foro Mesoamericano por la Autodeterminación y la Resistencia de los Pueblos, realizado en Tegucigalpa, Honduras, en julio de 2003, asistieron más de 1 600 representantes de organizaciones sociales. Aparte de rechazar al PPP y al ALCA, este foro se manifestó a favor de "un sistema de economía solidaria que satisfaga las necesidades humanas, basada en redes de producción y comercialización de productos y servicios comunitarios, que descansan en la organización comunitaria y en el facultamiento de la población. Propugnamos por un proyecto nacional de desarrollo que genere oportunidades para toda la población, y que contribuya a la contención de los flujos migratorios nacionales e internacionales".²⁰

En esta declaración, el discurso político va dirigido a la creación de un nuevo sentido de comunidad, tanto local como mesoamericano. Contra los efectos de la crisis económica, ecológica y política, la comunidad se ha convertido en un recurso estratégico para la reconstrucción de los lazos solidarios y la defensa de los recursos naturales. Sobre esta base se proyecta una modernidad alternativa, con valores propios que se resisten a ser cooptados por los grandes planes de desarrollo productivo. Otra vez son la ecología, la democracia y los derechos de los pueblos indígenas los puntos de debate, pero ahora vinculados a proyectos regionales mesoamericanos.

Los grupos que se oponen al PPP no lo hacen en el nombre de una defensa localista de intereses particulares, sino para buscar una integración alternativa, fortaleciendo al mismo tiempo la identidad local y el intercambio regional. A diferencia de *El sur también existe*, la economía se construye desde la comunidad y su historia, lo cual no descarta la posibilidad de negociar acuerdos con otras comunidades, naciones y regiones. Como señala la declaración del IV Foro Mesoamericano:

Consideramos que la suscripción del TLC y ALCA no es la única, ni mucho menos la mejor vía que garantice una adecuada inserción económica externa para nuestros países. Rechazamos enérgicamente la suscripción del TLC Centroamérica-Estados Unidos y del proyecto del ALCA, que constituyen instrumentos para beneficiar los procesos de acumulación de capital de las empresas transnacionales, y cuya lógica violenta los más elementales derechos humanos. Nos pronunciamos por empujar un auténtico proceso de integración de los pueblos, fundado en acuerdos de cooperación económica, social, ambiental, cultural, técnica y energética.²¹

20. Centro de Investigación Económicas y Políticas de Acción Comunitaria "Jornada de Resistencia en Honduras", *Chiapas al Día*, núm. 364, 12 de agosto de 2003.

21. *Ibid.*

Las acciones de esta red pusieron en evidencia las limitaciones del PPP. Los promotores del plan no encontraron a tiempo una manera eficaz de contestar a las críticas sobre los tres puntos sensibles del mismo: la relación entre los proyectos de infraestructura y el desarrollo sostenible, la debilidad de los mecanismos de participación democrática y la insatisfacción por las reformas constitucionales en materia de los derechos indígenas. Quizá estas críticas no hubieran tenido efecto si no fuera por el insuficiente interés de los inversionistas en los diversos componentes del plan. Los pocos resultados de una feria en Mérida, Yucatán, en julio de 2002 llevaron a que el gobierno de Fox restara atención al PPP. En enero de 2003, al tiempo que fue nombrado un nuevo coordinador del Plan, el PPP fue retirado de la oficina de la Presidencia para ocupar una posición de menor rango en una subdirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este cambio refleja la inestabilidad del discurso foxista sobre el futuro del sur-sureste mexicano. El aparente equilibrio entre desarrollo productivo, desarrollo sustentable, democracia y derechos indígenas se rompió por las acciones locales y la internacionalización de la resistencia en foros, medios de comunicación, internet y acciones coordinadas. Durante 2003 el nuevo coordinador del plan mantuvo que el proyecto tendría una vida que rebasaría la del actual gobierno y que el principal logro durante la actual administración ha sido la firma de acuerdos políticos para atraer las inversiones necesarias.²² Sin embargo, es evidente que el PPP ya no ocupa el mismo lugar entre las prioridades declaradas del gobierno y el BID ha entrado al vacío político con tres nuevas iniciativas que buscan neutralizar la oposición. No es de sorprender que estas medidas se refieran a una Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS), un Programa de Información, Consulta y Participación (ICP) y un “componente indígena”.

EL BID Y LA REORIENTACIÓN DEL PPP: ¿HACIA EL CAPITALISMO ECOLÓGICO?

A mediados de 2002 quedaba claro que el PPP no marchaba bien. El gobierno de Fox no parecía muy comprometido con un plan que le empezaba a causar más conflictos que logros concretos.²³ Una de las críticas más graves fue precisamente la falta de consulta a las poblaciones afectadas. A pesar

de que la consulta fue incluida como uno de los objetivos oficiales en la formulación del PPP, no hubo mecanismos para llevarla a cabo. Frente a la rápida movilización de organizaciones populares en los foros y encuentros ya mencionados, los promotores del plan empezaron a organizar una serie de consultas con la plena intención de contrarrestar las críticas y crear nuevos interlocutores entre algunas organizaciones de la sociedad civil. Entre julio y diciembre de 2002 se realizaron nueve reuniones, todas en los países centroamericanos, para informar a los asistentes de los programas del PPP.²⁴ Al mismo tiempo, el BID contrató a la empresa de relaciones públicas Fleishman Hillard, la cual realizó un estudio de la imagen del PPP en los medios de comunicación y entre los participantes en las reuniones. Como resultado de estas reuniones el BID identificó tres pasos necesarios: a) establecer una estrategia de comunicación; b) intensificar las consultas, y c) capacitar a la sociedad civil. Para ello, en 2003 se formalizaron estas intenciones con el anuncio del Programa de Información, Consulta y Participación (ICP) y con la creación de una Comisión Técnica Regional, conformada por delegados de las oficinas nacionales del PPP.

Consciente de las dificultades encontradas en los primeros dos años del PPP, el BID señala que “en el escenario de la democracia y con un espacio público como instrumento para el desarrollo económico y social, es necesario contar con la participación de la sociedad civil para construir acciones de desarrollo integral sobre bases sólidas y con altos niveles de legitimidad”.²⁵ Aunque las primeras reuniones en 2002 se dedicaron más al primer objetivo de divulgar información, los objetivos declarados del programa de ICP en septiembre de 2003 incluyen la consulta y la “participación activa de los involucrados [...] en el diseño de proyectos, como [la] de los receptores”.²⁶ Falta ver si el programa logra mayor aceptación del PPP, pero la iniciativa demuestra la preocupación del BID por la manera en que el plan se difundió en 2001-2002. Sin embargo, algunos observadores argumentan que las reuniones organizadas por el ICP representan sólo un intento de salvar al PPP por medio de una nueva estrategia de relaciones públicas. Señalan que estas reuniones se celebraron en las capitales de los países centroamericanos y que la población rural sigue siendo marginada en la toma en decisiones.²⁷

24. Banco Interamericano de Desarrollo, “Programa de Información, Consulta y Participación”, 9 de septiembre de 2003 <http://www.iadb.org/ppp/project/projectDetails.asp?project_id=113>.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. Wendy Call, “Public Relations Firm to the Rescue of the Plan Puebla-Panama”, *PPP Spotlight*, núm. 4, Americas Program, Interhemispheric Resource Center, Silver City, Nuevo México, 10 de septiembre de 2003 <<http://americaspolicy.org/citizen-action/spotlight/2003/030910.html>>.

22. Adriana García, “El PPP: un proyecto que va más allá de un sexenio; si hay dinero, dice Taylor”, *El Universal*, 20 de abril de 2003.

23. Miguel Pichard, *Grassroots Protests Force the Mexican Government to Search for a New PPP Strategy*, Americas Program Policy Report, Silver City, 17 de febrero de 2003 <<http://www.americaspolicy.org/reports/2003/0303ppp.html>>.

Otra de las grandes preocupaciones de la oposición al PPP se refiere a sus consecuencias ambientales. Ausente en el texto de Dávila, Kessel y Levy y esbozado sólo como un objetivo general en el capítulo México, la protección del medio ambiente también se resaltó en la nueva estrategia del BID en 2003. El 2 de junio los secretarios del medio ambiente de los participantes firmaron un Memorandum de Entendimiento para coordinar un nuevo programa, la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) del PPP. El documento explica que la IMDS es una iniciativa transversal para todos los programas del PPP y que busca armonizar las regulaciones en materia ambiental de los países de la región. Sus objetivos incluyen el aprovechamiento de los recursos naturales con miras a potenciar el valor económico de los mismos; la protección de la riqueza de la diversidad biológica y cultural, y la promoción de mecanismos de gestión participativa, en especial de las comunidades locales y pueblos indígenas.²⁸ De esta manera, el BID busca conciliar los objetivos del desarrollo productivo con los valores del desarrollo sustentable, la democracia y los derechos indígenas.

Es importante señalar que este proceso no parte de cero, sino que se fundamenta en las experiencias de más de un decenio del manejo ambiental en Centroamérica. El Memorandum de Entendimiento se refiere en lo específico a diversas iniciativas como son la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides), el Plan de Negocios del Corredor Biológico Mesoamericano y el Programa Regional de Sistemas de Gestión Ambiental (Prosig). Los objetivos de estos programas han sido fomentar un nuevo tipo de proceso productivo basado en el conocimiento, la conservación y el aprovechamiento de la diversidad biológica de la región centroamericana. A diferencia del modelo de desarrollo imaginado en *El sur también existe*, el nuevo modelo busca que las comunidades locales y pueblos indígenas participen de manera activa en el manejo y el aprovechamiento comercial de los recursos naturales mediante programas de capacitación y organización para, así, aprovechar sus ventajas comparativas frente a las demandas de la industria biotecnológica global. Estas iniciativas, ahora articuladas en escala regional en la IMDS, pretenden dar al PPP no sólo una nueva imagen, sino otras oportunidades para recrear los recursos naturales y las comunidades locales en alianza con la biotecnología. Ya no se trata de sacrificar al bosque en nombre del crecimiento económico, sino de preservarlo como una reserva constante de bienes y servicios.

28. Banco Interamericano de Desarrollo, "Memorandum de Entendimiento para la coordinación de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) del Plan Puebla-Panamá", Washington, 2 de junio de 2003 <www.iadb.org/ppp/project/development.asp>.

Con su propuesta de transversalidad de la IMDS, el programa busca dirigir el PPP hacia este modelo de capitalismo ecológico. Es un plan ambicioso que no se debe descartar como una simple estrategia de mejorar la imagen con la inclusión del concepto de "desarrollo sostenible" en el PPP. Su inclusión va más allá del mero maquillaje, y representa un intento de reconstruir la realidad social y ecológica.

Los recursos naturales, las comunidades locales y los pueblos indígenas están siendo reformulados no sólo en el discurso, sino también en su propia organización física, política y cultural. En este modelo, los indígenas no salen a buscar trabajo eventual en las grandes plantaciones, sino que están contratados para quedarse en sus comunidades y dedicar parte de sus terrenos a la producción de los bienes y servicios que demanda el mercado global. Así se van desarrollando contratos para valorizar los servicios ambientales, los conocimientos locales y la conservación de la diversidad genética, sobre todo en las áreas naturales protegidas. En este sentido, el artículo 4 del Memorandum de Entendimiento afirma que la Iniciativa abordará dos vertientes: 1) la modernización de las políticas, los sistemas y los instrumentos de gestión ambiental de los países, y la armonización regional de las normas, los estándares y las metodologías, y 2) la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, con especial atención en los ecosistemas localizados en áreas naturales de interés mesoamericano.²⁹

En el ámbito regional la IMDS cuenta con el apoyo de una Comisión Técnica encargada de elaborar un plan de acción para finales de 2003. Que esta iniciativa está relacionada con la integración comercial, no cabe duda. Uno de sus principales objetivos es justo la armonización de las regulaciones ambientales de los países de la región. Además, el libre comercio es el eje fundamental que justifica todo este esfuerzo de reordenamiento territorial. El BID señala al respecto: "Los objetivos específicos de la cooperación técnica son: a) la inserción transversal de la dimensión ambiental en todas las iniciativas del PPP, y b) la preparación de los países beneficiarios del Programa (de la IMDS) para posicionarse con ventaja, desde la perspectiva ambiental, en los procesos de integración económica y en las negociaciones sobre acuerdos de libre comercio".³⁰ En la reestructuración de las relaciones sociales locales y regionales, los acuerdos de libre comercio ocupan el lugar central, sin que esta autoadscripción de una posición privilegiada se haya discutido, ni mucho menos haya

29. *Ibid.*

30. Banco Interamericano de Desarrollo, "Apoyo a la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible", 2003 <www.iadb.org/ppp/project/projectDetails.asp?project_id=122>.

sido acordada entre las poblaciones afectadas. De esta manera, la IMDS comparte el mismo sesgo tecnocrático de las anteriores propuestas de Dávila, Kessel y Levy a pesar de sus diferencias programáticas, y pone en cuestión los alcances y los objetivos del programa de Información, Consulta y Participación.

Por último, es preciso hacer notar que el BID también ha incluido el componente indígena en su nuevo PPP. Sería incorrecto concluir que el reconocimiento de los pueblos indígenas no es sincero; al contrario, se debe indagar qué elemento o entidad exactamente se valora cuando se habla del componente indígena.

El BID busca insertar la IMDS en el marco del Corredor Biológico Mesoamericano mediante la consulta con comunidades locales y los pueblos indígenas, los programas de capacitación y el fomento de "una estrategia regional indígena de desarrollo".³¹ El objetivo del BID es realizar un proceso de consultas con comunidades centroamericanas en 2003 y 2004 para formular un programa de manejo integral de los ecosistemas por parte de las comunidades indígenas.

Esta consulta y repentina atención a los indígenas tiene un aspecto político también. Para poder contarrestar las acciones de la nueva red mesoamericana que se opone al PPP, el BID busca crear nuevos sujetos políticos en las comunidades indígenas que harían suyos los diversos proyectos del capitalismo ecológico. El BID concluye que la consulta indígena terminará en 2004 con la consolidación de la estrategia indígena dentro del movimiento indígena centroamericano.³² Este proceso llevó a la creación en junio de 2003 del Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE), integrado por asesores gubernamentales en el tema del desarrollo y los pueblos indígenas.³³ Está por verse cuántas comunidades decidirán coordinarse con los trabajos de esta nueva iniciativa del BID, pero es posible que se creen nuevas tensiones en su interior.

CONCLUSIONES

El Plan Puebla-Panamá ha pasado por distintas etapas en su corta vida. Empezó como un conjunto de objetivos generales en el cual se privilegiaba la modernización de la infraestructura de transportes y comunicaciones. La inestabilidad de su propio discurso de desarrollo permitió que los

grupos opositores tuvieran mayor efecto en los medios de comunicación y los espacios de la sociedad civil organizada. No sólo lograron cuestionar los objetivos del PPP, sino también empezaron a tejer una red mesoamericana de organizaciones populares con fuerte arraigo en luchas locales, articulando así las luchas particulares y demandas puntuales con una visión regional alternativa. En su alternativa, la comunidad y el pueblo se convirtieron en los actores centrales de un futuro marcado por una economía solidaria y por la defensa de los recursos naturales como parte de su cultura e identidad.

Frente a estas repercusiones políticas, los promotores del PPP tuvieron que adoptar nuevas estrategias. En el caso de México, el PPP perdió gran parte de su perfil original, aunque algunas de las obras de infraestructura continuaron. La respuesta más enérgica vino desde el BID y se encaminó no sólo a crear una nueva imagen del PPP, sino a fomentar y legitimar el tránsito hacia un modelo de capitalismo ecológico. De esta manera, el BID intenta contestar las críticas de los grupos opositores mediante la transformación de los recursos naturales. En este proceso los actores económicos no actúan sobre una naturaleza externa, sino que trabajan junto con ella, conservándola al tiempo que la convierten en nuevos valores comerciales. El eje central de este proceso sigue siendo el mismo que influyó al PPP, es decir, el sistema de libre comercio, encubriendo su propia historicidad al presentarse al mercado como algo tan natural como los recursos naturales.

En esta nueva etapa de desarrollo, cabe recordar que lo discursivo y lo material no son dos esferas independientes, sino que forman parte de una sola realidad. Las características materiales de los recursos naturales o las comunidades no existen independientemente de las intervenciones discursivas que buscan ordenarlos, disciplinarlos y convertirlos en sujetos manejables. Por tanto, sería un error concluir que las nuevas iniciativas del BID (ICP, IMDS y componente indígena) son intentos de maquillar sus propias limitaciones. Se trata más bien de un nuevo aparato institucional que busca crear una nueva naturaleza manejada y manejable, una nueva teoría de desarrollo y una nueva identidad cultural que permita y facilite la reproducción del capitalismo y el libre comercio.

Está por verse si este aparato logra consolidarse en la región mesoamericana, donde existe una larga historia de resistencia popular a los planes y proyectos de desarrollo, incluida la actual red de organizaciones sociales. Pero su mera posibilidad nos obliga a entender mejor los procesos locales mediante los cuales se disputan tanto el significado cultural cuanto el ordenamiento material de los recursos naturales. **e**

31. Banco Interamericano de Desarrollo, "Corredor Biológico Mesoamericano", 2003 <www.iadb.org/ppp/project/projectDetails.asp?project_id=91>.

32. *Ibid.*

33. Banco Interamericano de Desarrollo, "Componente Indígena", 2003 <www.iadb.org/ppp/project/projectDetails2.asp?project_id=120>.