

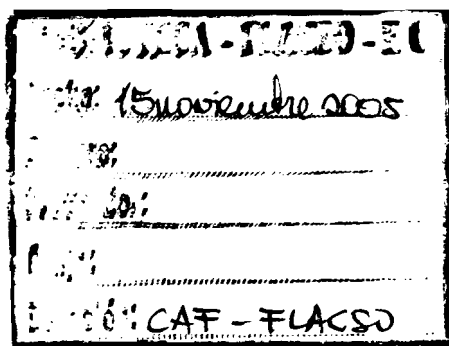
# **La integración sudamericana y sus retos futuros**

Memorias del Seminario

# La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario  
Quito, 29-30 de junio de 2005





© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 3238888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 9978-67-099-8  
Sistematización: Claudia Donoso  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2005  
1ª. edición: julio, 2005

# Índice

## Introducción

Antonio Parra Gil .....	7
Luis Palau .....	9
Adrián Bonilla .....	10

## PONENCIAS

<b>Integración comercial y territorio</b> .....	15
Luis Alberto Oliveros	
<b>Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica</b> .....	27
Francisco Leal Buitrago	
<b>Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA</b> .....	37
Rosalía Arteaga	
<b>Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional</b> .....	41
Gioconda Herrera	
<b>La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana</b> .....	51
Teresa Valdés	
<b>La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica</b> .....	67
Didier Opertti	
<b>El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica</b> .....	75
Roberto Guarniere	
<b>La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración</b> .....	83
Félix Córdova Moyano	
<b>Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA</b> .....	91
Rosalía Arteaga	

## PRESENTACIONES

<b>Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica</b> .....	99
Rolando Terrazas	
<b>Integración económica y cohesión social en Sudamérica</b> .....	109
András Uthoff	
<b>Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica</b> .....	133
Allan Wagner	
<b>Integración y democracia</b> .....	139
Marco Aurelio García	
<b>Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías</b> .....	145
Luis Abugattás	
<b>Integración energética en Sudamérica</b> .....	151
Mauricio Garrón	
<b>La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica</b> .....	159
Yolanda Kakabadse	
<b>Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente</b> .....	163
Jorge Jurado	
<b>Síntesis y conclusiones</b> .....	173
Julio Prado Espinosa	

# Ponencias

---

# Integración comercial y territorio

*Luis Alberto Oliveros<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

Los procesos de integración en América Latina, iniciados con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), instituida por el Tratado de Montevideo de 1960, como todos los acuerdos de integración enfatizaron inicialmente los mecanismos económicos y, como parte de ellos, los comerciales. Lo propio ocurrió con el Acuerdo de Cartagena, partida de nacimiento de la actual Comunidad Andina en mayo de 1969.

Con esa prioridad, la dimensión territorial de la integración no fue, en lo sustancial, abordada y en todo caso su tratamiento se limitó a la búsqueda de soluciones a problemas que teniendo una base territorial, afectaban el crecimiento del comercio. La mayoría de tales aproximaciones se dieron, entonces, en el área temática denominada “facilitación del comercio en los pasos de frontera”, puesto que es conocido que apenas la integración comercial trató de despejar, uno de los principales escollos que encontró fue la maraña de obstáculos artificiales creados en frontera, traducidos en trámites repetitivos, transbordos obligados de la carga, “prestación” de servicios innecesarios, etc., todo lo cual genera demoras y sobre costos, evidenciando, en muchos casos, una “estrategia de sobrevivencia” de los actores fronterizos incompati-

---

<sup>1</sup> Consultor Internacional de la Secretaría General de la Comunidad Andina en las áreas de Integración Fronteriza y Desarrollo Territorial.

ble con la necesaria eficiencia que debe acompañar a las operaciones de transporte internacional. La frontera, ese lugar geográfico preciso, se convirtió en un referente importante de las dificultades y frustraciones que acompañaban a los procesos de integración.

Pero, si bien la integración no prestó mucho interés a la dimensión territorial del proceso, nuestros países sí ejecutaron políticas territoriales, en la mayoría de los casos explícitas, desde la década de 1960 hasta fines de la década de 1980, es decir, desde los postulados cepalianos sobre el modelo de desarrollo endógeno de sustitución de importaciones hasta la víspera del Consenso de Washington, período en el cual los planes de desarrollo y los organismos de planeamiento o planificación constituían parte importante de las estructuras burocráticas nacionales.

Por lo demás, antes y después de ese período, siempre se han ejecutado políticas territoriales como consecuencia o reflejo de decisiones políticas, aunque no fuera como expresión objetiva de un voluntarismo de Estado en la construcción de un proyecto de desarrollo que tomara en cuenta la dimensión espacial del mismo. Muchos ejemplos pueden ponerse al respecto. En el plano interno, la simple creación de una entidad político-administrativa como un municipio, provincia, o distrito altera los equilibrios territoriales precedentes al definírsele unos límites, designarse o elegirse unas autoridades y dotar a los organismos de gobierno de presupuestos de operación e inversión. En el marco de las relaciones bilaterales, muchas de las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales en materia económica, laboral, migratoria, etc., replantean los equilibrios territoriales entre regiones fronterizas prácticamente de un día al otro sin que ese impacto haya sido planteado, en lo más mínimo, como un objetivo: una devaluación fuerte del signo monetario de un país puede cambiar la dirección predominante del flujo comercial que él sostiene con un país vecino en una región que puede comprender, en algún momento, todo el territorio de ese otro país.

En todo caso, es importante señalar que las políticas territoriales, ya sean estas explícitas o implícitas, han sido manejadas por los Estados de manera autónoma como una de las expresiones de su soberanía, lo que resulta comprensible en tanto el territorio constituye uno de los pilares del concepto de Estado-Nación.

En el contexto de las exposiciones de los representantes de la CAF y el BID sobre infraestructura física sudamericana y su financiamiento, que me antecedieron en el uso de la palabra, cabe preguntarse, sin embargo, si es posible y conveniente que nuestros países manejen políticas territoriales autárquicas. La multiplicación de los flujos de comercio y de información, la atenuación del papel de los Estados como asignadores de recursos de inversión, el fortalecimiento de los bloques económicos y de integración que corre en paralelo con el progreso de la globalización ¿No nos están señalando la importancia de manejar un nivel de coordinación –cuando no de armonización– de las políticas territoriales de los países del área sudamericana?

Las infraestructuras que como concreción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) van a ser instaladas sobre el territorio resultan vitales en tanto ofrecerán soporte al desarrollo descentralizado, y ampliarán la viabilidad de las economías subnacionales al proyectarlas hacia mercados más amplios a nivel nacional, sudamericano y mundial. Asimismo, tales proyectos favorecerán la descentralización al te-



ner como propósito vincular las regiones interiores de América del Sur, aprovechar las ventajas de su complementariedad, permitir el desarrollo de cadenas productivas de dimensión multinacional y fortalecer el rol regional de ciudades interiores como centros de concentración de servicios.

Sin embargo, en el momento de decidirse su ejecución, dichas infraestructuras se implantarán en territorios muy heterogéneos: algunos de ellos constituyen hoy en día grandes vacíos demográficos. Otros están ocupados por segmentos importantes de la sociedad tradicional (los Andes de Ecuador, Perú y Bolivia, por ejemplo). Ciertos territorios, principalmente en la cuenca amazónica, denotan una alta fragilidad ambiental. Por último, algunos de ellos, principalmente las regiones costeras, ya forman parte del “espacio activo” de nuestros países, y están eficientemente conectadas entre ellas y con el resto del mundo.

En esa medida, se considera importante efectuar un ejercicio que permita conocer si los países del área sudamericana cuentan con políticas territoriales explícitas, y de existir éstas, cuáles son sus aspectos básicos y en qué grado y con qué matices se vienen ejecutando. Obviamente el tema es complejo, implica realizar un inventario preciso en todos los países del sub-continente y excede, sin duda, las posibilidades de ser tratado en una breve conferencia, pero consideramos que vale la pena, cuando menos, efectuar algunos alcances generales a este respecto.

## 2. Una aproximación a las políticas territoriales

### *¿Qué son políticas territoriales?*

Pueden intentarse muchas propuestas de definición del término “políticas territoriales”, pero optemos por una simple y concreta: son aquellas adoptadas por las entidades de gobierno, que asumen al **territorio** como el soporte concreto de todos los sistemas de relaciones vinculados a objetivos de desarrollo.

Las políticas territoriales asumen al territorio como un “producto” y no como un “dato fijo”. En esta perspectiva, los elementos del medio físico tales como relieve, clima, formaciones vegetales, etc., son procesados y ordenados por las sociedades humanas que lo ocupan en función de una serie de rasgos propios tales como su herencia cultural, sus formas de organización social y económica, el nivel tecnológico que poseen, la densidad del poblamiento; proceso que se da en el tiempo, en el devenir histórico.

En ese sentido, el territorio expresa tangiblemente un equilibrio entre las diferentes clases o grupos que componen toda sociedad y que lo captan y reivindican en función de intereses distintos, divergentes y hasta contradictorios. Siendo así, el territorio configura un **espacio social**, de modo que su estructura puede ser considerada como un reflejo de la sociedad que lo ha organizado.

### 3. Diversidad de las políticas territoriales

Existen diversas políticas territoriales e incluso algunas de ellas, traducen una mirada al territorio desde una perspectiva sectorial, distinta a ese “corte transversal” que supone una aproximación integral y de síntesis al tema territorial. Entre ellas podemos reconocer las siguientes:

#### *a) Descentralización*

Probablemente se trata de la menos territorial de las políticas territoriales, en el sentido de que traduce una visión del conjunto del territorio interior de un país, en términos de sus relaciones poco eficientes y a veces hasta conflictivas con el “centro” (político y económico) de ese mismo país. Constituye una aproximación al debate “centro-periferia” pero en una situación en la cual esta última es una sola, sin distingo de segmentos territoriales con especialización funcional que permita diferenciarlos.

Su finalidad es separar competencias y funciones de los niveles de gobierno nacional – regional – local, sobre la base de su delegación o transferencia desde el gobierno nacional hacia los gobiernos o administraciones regionales y locales.

Con distintos énfasis y grados de éxito, los países del área andina ejecutan políticas de descentralización que no obstante mostrar algunos logros (por ejemplo, en Bolivia, parte importante del presupuesto de inversión pública se canaliza a través de las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales) no están ajenos a algunos problemas tales como el desborde de las expectativas, la poca capacidad de las entidades territoriales subnacionales para promover proyectos y ejecutar el gasto, o la demanda creciente de mayores autonomías.

#### *b) Regionalización y desarrollo regional*

Regionalización es el proceso por el cual el Estado promueve la conformación de entidades geo-económicas de nivel subnacional, dotadas de una dimensión geográfica, demográfica y económica, y de un grado de autonomía suficiente como para garantizar la obtención de metas de desarrollo y la competitividad territorial.

En los países de la sub-región andina puede reconocerse el funcionamiento de regiones que se han ido construyendo en el tiempo, más o menos al margen de lo que las políticas de los gobiernos puedan haber dispuesto al respecto, aprovechando condiciones favorables que han sido adecuadamente capitalizadas.

Por otro lado, establecer la equivalencia entre una entidad político-administrativa, o de varias de ellas de determinado rango o jerarquía, con una entidad regional, no garantiza por sí sólo el éxito del proceso de desarrollo regional. Ocurre que, en muchos casos, esos departamentos, estados o provincias constituyen una suerte de entequequias, herencia de una administración colonial que tuvo razones que ya no existen en el presente para justificar su vi-

gencia en el tiempo (por ejemplo, ciertas regiones mineras importantes en el pasado que, al agotarse el recurso, no han encontrado actividades alternativas para mantener una dinámica económica que anime la vida regional), de donde tomarlas como base para un proceso moderno de regionalización no tiene mayor asidero.

En la Comunidad Andina, el Perú es el caso de un país miembro embarcado en un proceso de regionalización que constituye una política de Estado. Dicha política, reconociendo la baja densidad demográfica y económica de la mayoría de los 24 departamentos peruanos –y, por ende, las pocas probabilidades de que ellos funcionen individualmente como eficientes regiones- ha estimulado inteligentemente la fusión de varios departamentos en una sola región mediante un proceso que debe ser convalidado por la población a través de consulta popular; en tanto ese examen se cumpla, las regiones no serán beneficiarias de mayores fondos de inversión pública de los que reciben actualmente en su condición de departamentos.

La Secretaría General de la Comunidad Andina, interesada en conocer la realidad regional de los países miembros para promover beneficios mayores de la integración para todos los habitantes de la sub-región andina y no sólo para aquellos de las regiones metropolitanas, ha empezado a estudiar dicha realidad regional, proceso en el que ha identificado cuatro tipos de regiones subnacionales: <sup>2</sup>

- *Regiones activas en la integración*: polos industriales con alta competitividad. Ejemplo: Santa Cruz, Antioquia, Lima, Carabobo.
- *Regiones commodities*: mono productoras y mono exportadoras de un *commodity*, tales como minerales, petróleo, banano o café. Ejemplo: Oruro, Cesar, Sucumbíos, Pasco, Zulia.
- *Regiones agroindustriales*: exportadoras de productos con alto valor agregado y que incorporan innovación tecnológica y conocimiento. Ejemplo: Santa Cruz, Valle, Guayas, Ica, Táchira.
- *Regiones fronterizas*: con bajos niveles de desarrollo, dinamismo y competitividad, con algunas excepciones.

Para cada una de esas regiones se ha propuesto impulsar y organizar la cooperación horizontal y descentralizada para formar redes de apoyo, innovación y conocimiento interrelacionando los procesos, conocimientos internos y redes de política que ya existen en la Comunidad Andina con las áreas de trabajo de la estrategia de desarrollo territorial.

Más allá de estas y otras iniciativas que puedan proponerse, es conveniente recordar que el funcionamiento de una realidad regional, vale decir, para que un territorio funcione como una entidad geoeconómica mayor, debe cumplirse, por lo menos, con tres requisitos esenciales:

---

<sup>2</sup> Al efecto, puede verse el documento de Edgard Moncayo “Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la Integración Andina”. SG/RT.CCAAM/II/dt 4, abril de 2005.

- a. *Los vínculos existentes entre sus habitantes y actividades:* pero no sólo los vínculos étnicos, sociales y económicos que favorecen la germinación de una identidad y una solidaridad regional, sino de todos aquellos que a través de una densa maraña de redes llevan a reconocer en la región un conjunto de elementos de cohesión: sistemas de producción especializados, una jerarquía ordenada de centros urbanos, diversificación y especialización de actividades de servicios.
- b. *La organización de las actividades en torno a un centro:* que se concretan en un centro urbano en una capital regional. A diferencia del modelo de “capitalidad” que algunos países anglosajones promueven, creemos que en Sudamérica la capital siempre debe ser una metrópoli multifuncional que ocupe una posición de vanguardia dentro del sistema urbano nacional, capaz de organizar y gobernar el territorio que la rodea a través de una malla de redes viales, de telecomunicaciones, financieras, comerciales, entre otras, que los distintos actores, públicos y privados van tejiendo progresivamente.
- c. *Su pertenencia a un conjunto mayor:* es decir, sus vínculos con el exterior, su pertenencia y funcionalidad dentro de un conjunto nacional (y porque no, en estos tiempos de globalización, dentro de un conjunto plurinacional) lo que refleja esa vocación de toda verdadera región de encontrarse a la vez abierta e integrada.

#### c) *Ordenamiento territorial*

El ordenamiento territorial es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es organizar la ocupación y el uso del territorio, atendiendo a sus características y potencialidades biofísicas, ambientales, culturales, socio-económicas y político-institucionales, con la finalidad de promover la organización del espacio y su desarrollo sostenible según un concepto rector.

En muchos de nuestros países el ordenamiento territorial tiene bases legales y técnicas y en todos los casos, implica una visión a largo plazo del uso del territorio y de los recursos.

Una herramienta fundamental en apoyo de la formulación de planes de ordenamiento territorial es la **Zonificación Ecológico-Económica (ZEE)**, realizada actualmente con el apoyo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) que al integrar las características físicas del territorio con factores socio-económicos, permite establecer un amplio rango de posibilidad de uso de la tierra.

#### d) *Políticas de poblamiento*

Pueden plantearse dos dimensiones de esta política:

Una, de **poblamiento** de áreas deshabitadas o con baja densidad de población, pero con un importante potencial de recursos naturales, por lo que tales políticas pueden contribuir a

descongestionar, en general, las áreas rurales que soportan intensa presión demográfica y confrontan escasez de recursos agrícolas. En el marco de esas políticas se organizan frentes pioneros o de colonización que previamente requieren de la puesta en ejecución de planes de ordenamiento territorial.

Otra, de **re poblamiento** de áreas, también por lo general rurales, que afectadas por problemas tales como terrorismo, guerrilla o narcotráfico, son priorizadas por entidades del Estado para reinstalar a sus habitantes originalmente desplazados por los temores, presiones y amenazas provenientes de tales lacras.

En nuestro continente existen varias experiencias en ambas direcciones. El caso de Brasil es el de un país que ha ejecutado, con especial énfasis durante las décadas de 1960 y 1970, políticas sostenidas de ocupación de su vasto territorio amazónico. En el Perú, después de la derrota del terrorismo que asoló el país durante la década de 1980 e inicios de 1990, se puso en práctica una Política de Apoyo al Repoblamiento (PAR) destinada a reinsertar en sus lugares de origen a varios cientos de miles de campesinos que habían sido desplazados por el fenómeno de la violencia.

#### *e) Políticas para regiones deprimidas*

En algunos países de la región andina, en el pasado se han diseñado y aplicado políticas orientadas a aliviar el crítico cuadro social, que se refleja en situaciones de extrema pobreza y exclusión, con indicadores sociales por debajo de los promedios nacionales, involucrando a partes importantes de la “sociedad tradicional” (por ejemplo, comunidades campesinas de los pisos alto andinos).

Tales políticas han hecho énfasis en la concentración de inversiones para atender demandas básicas insatisfechas en materia de salud, educación, agua y alcantarillado, obras de interés comunal, para cuya ejecución se recurre al aporte comunal de mano de obra o bien se utilizan mecanismos de acceso temporal al trabajo.

#### *f) Políticas de desarrollo fronterizo*

En el pasado eran políticas vinculadas principalmente a objetivos de soberanía y de seguridad exterior. Los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú, suscritos en octubre de 1998, contribuyeron a crear un escenario internacional propicio para que dichas políticas se vincularan, más bien, a objetivos de desarrollo e integración.

Adicionalmente a las políticas nacionales de desarrollo fronterizo, existe también una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, que puede ser considerada, por el momento, una de las pocas políticas de la Integración Andina que abordan la dimensión territorial del proceso. En dicho marco, se ha avanzado en lo siguiente:

- a. Establecer un marco normativo comunitario: Decisiones 459 (Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo), 501 (Zonas de Integración Fronteriza – ZIF – en la Comunidad Andina), y 502 (Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF – en la Comunidad Andina).
- b. Crear una institucionalidad básica, representada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo – GANIDF –, encabezado por delegados de las Cancillerías de los países y que se reúne regularmente dos veces al año.
- c. Poner en funcionamiento un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo – BPIF –, que en el 2004, durante su fase experimental ha ofrecido soporte técnico y financiero a 82 proyectos en su etapa de preinversión, movilizándolo aproximadamente US\$ 140,000.
- d. Formular dos proyectos de decisión para promover las inversiones en las ZIF, que permitirán superar las dificultades de todo tipo que suponen las diferencias normativas en uno y otro país fronterizo y que actualmente hacen prácticamente inviable formalizar emprendimientos empresariales o ejecutar proyectos públicos que tengan el carácter de “binacional”: Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF) y Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo.
- e. Introducir en la agenda del GANIDF el tratamiento de las “conurbaciones binacionales” y la probable definición de un régimen de ciudad binacional.

### *g) Ciudad-región*

El sistema de ciudades es la base del “armazón” territorial de un país debido a su alta calidad funcional, a la concentración en ellas de las actividades secundarias y terciarias, y a su capacidad de irradiar iniciativas de desarrollo en un área de influencia que en época contemporánea, puede abarcar el planeta en su conjunto.

Ello ha llevado a definir un sistema de **ciudades mundiales o globales** muy reducidas en número pero que desempeñan muy variadas funciones, sobre todo económicas en un amplio *hinterland*, a escala nacional e internacional. Estas ciudades se caracterizan por poseer los centros de dirección económica de gran escala y una alta densidad y especialización de servicios de todo tipo a las empresas: grandes bancos, bolsas de valores, compañías de seguros, empresas comerciales con operaciones mundiales, etc.

En los últimos años, metrópolis latinoamericanas como México, Buenos Aires, Sao Paulo, Caracas, Santiago, han ido adquiriendo características de ciudades globales, pero con una especificidad inherente a su carácter periférico. Al igual que las ciudades del mundo desarrollado, pero en diferente grado, son parte activa de una red o un entramado dentro del sistema internacional en donde se crea y se reproduce la acumulación del sistema capitalista mundial. Son los puntos nodales a través de los cuales América Latina se vincula con el mundo.

En la Comunidad Andina se ha conformado la **Red Andina de Ciudades** (septiembre 2003), se han organizado varios foros y se ha establecido una agenda de cooperación que comprende las siguientes áreas de acción:

- Estrategia Andina de Desarrollo y Competitividad Territorial.
- Desarrollo productivo y competitividad (PYMES y desarrollo territorial).
- Ejecución descentralizada de las políticas comunitarias andinas.
- Mecanismos financieros para la promoción del desarrollo territorial y la cohesión social.
- Intercambio de experiencias y cooperación horizontal en políticas municipales.
- Relaciones con organismos internacionales de iniciativas locales.

Es indudable que el tema de la ciudad-región es un espacio de probable cooperación con un gran potencial para los países del área sudamericana, considerando particularmente que los ejes de integración y desarrollo que se irán perfilando en el marco de la Iniciativa IIR-SA requieren del soporte de un sistema de ciudades que provean a la población y a las actividades económicas servicios eficientes, ciudades que en líneas generales, aún no existen en las regiones interiores de nuestro subcontinente.

#### *b) Políticas ambientales*

Es otro conjunto de políticas con claras implicaciones territoriales, para las cuales la Integración Andina viene dando respuestas a través de la “Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino”, aprobada por Decisión 523, y el desarrollo de una agenda de trabajo que incluye diversas acciones y proyectos en materia de biodiversidad, gestión ambiental, comercio y medioambiente.

Sin embargo, es importante señalar que varios ejes de la Iniciativa IIRSA se irán perfilando sobre **ecosistemas compartidos**, principalmente en la región amazónica, muchos de los cuales han sido incorporados en alguna categoría de “unidades de conservación”, en el marco de las políticas ambientales de los países concernidos.

Del mismo modo, nuestros países comparten cuencas hidrográficas binacionales o multinacionales cuya gestión y manejo, en función de los nuevos desarrollos de infraestructura física, parece conveniente coordinar.

Por lo demás, actividades tales como los cultivos ilegales de coca, generan impacto ambientales negativos que plantean, cada vez más, la necesidad de una acción coordinada de los países que vaya más allá de los temas de interdicción, comprometiendo iniciativas de cooperación vinculadas a objetivos de desarrollo y bienestar de las comunidades humanas que habitan tales cuencas.

### *i) Zonas francas*

Estos instrumentos de privilegio aduanero para facilitar el comercio y promover las exportaciones tienen un nexo con las políticas territoriales en tanto se utilicen para “compensar” la situación de atraso y marginación de regiones periféricas.

Cuando estos regímenes especiales son instalados en las regiones fronterizas, tienden a ahondar, aún más, los desequilibrios que de por sí introduce el hecho de que en ese lugar - en la frontera- se confronten cotidianamente todos los componentes de la política económica de los dos países limítrofes. Por lo demás, los privilegios aduaneros y el régimen de subsidio a ciertos servicios que por lo general involucra un régimen de zona franca, difícilmente son compatibles, por más que se recurra a la figura de la “extraterritorialidad aduanera”, con los compromisos que los países del área sudamericana vienen adoptando en el marco de los esquemas de integración en curso.

## **Algunas propuestas preliminares**

A pesar de que como ya ha sido señalado en la primera parte, es necesario abordar de modo más amplio y sistemático el análisis de las políticas territoriales de los países del área sudamericana, con miras a establecer una instancia de coordinación y eventualmente armonizar algunos –sino varios- de sus componentes, quisiéramos aprovechar la oportunidad para dar a conocer el resumen de algunas de las propuestas de un Taller denominado “Integración Física y Desarrollo Descentralizado” que, como una primera aproximación al tema, se realizó en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en Lima - Perú, los días 3 y 4 de junio pasado <sup>3</sup>. Ese conjunto de propuestas son indicativas de la riqueza y perspectivas que el tema de las políticas territoriales, teniendo como estimulante marco los proyectos de infraestructura física regional enmarcados en la iniciativa IIRSA, tienen para el desarrollo y la integración sudamericana:

### *Construcción de la integración física regional*

- Articular el eje andino (norte-sur) de la Iniciativa IIRSA con el MERCOSUR y Chile a través de la construcción de un grupo de **ejes transversales** (este-oeste) que, en su mayoría, constituyen sub-espacios emergentes, no consolidados, pero que son indispensables para integrar el espacio sudamericano.
- La lógica de interconexión este-oeste, paralelamente a la de norte-sur, potenciará el papel de la Comunidad Andina como plataforma para la vinculación del interior del subcontinente con los mercados de la Cuenca del Pacífico. Además, ello mejorará el apro-

3 “Resultados del Taller Andino de reflexión sobre “Integración Física y Desarrollo Descentralizado” preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino”. SG/di 742, 20.06.2005.



vechamiento de las complementariedades intraregionales (conexiones entre regiones interiores, andinas y del MERCOSUR).

- Profundizar la visión de negocios a nivel de los grupos de proyectos de IIRSA, lo que garantizará la construcción de Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y no solamente corredores. Es importante la identificación concreta de las ventajas que aporta la relación comercial Comunidad Andina – Brasil.
- La utilización de los ríos en la interconexión física es prioritaria; en esa medida, deben desplegarse los mayores esfuerzos para habilitar las hidrovías, puertos fluviales y desarrollar el transporte intermodal.
- Desarrollar cadenas logísticas que permitan la movilización fluida de productos y personas a lo largo de los EID. Al efecto, recoger la percepción del sector privado para identificar los “cuellos de botella” existentes en las redes de servicios asociadas a la infraestructura regional.
- Implantar sistemas de control integrado en los pasos de frontera terrestre (CEBAF, Decisión 502).
- Examinar mecanismos financieros para proyectos de infraestructura regional que permitan superar la insuficiente capacidad de los gobiernos para ejecutar las obras que demanda la integración física sudamericana.

#### *Potenciamiento de las capacidades regionales*

- Inducir, a través de la Secretaría General de la Comunidad Andina, un proceso de cooperación y de establecimiento de sinergias entre las regiones que tienen intereses comunes: fortalecimiento de capacidad de gestión y difusión de mejores prácticas.
- Convocar a las regiones dentro del área de influencia de cada Eje de Integración y Desarrollo (EID) de la IIRSA para enriquecer la identificación de actividades y potencialidades de cada Eje, su visión de desarrollo y los requerimientos para lograrlo. Con base en ello, formular una agenda de productividad y competitividad para las regiones andinas de cara a su proyección sudamericana.
- Fortalecer las políticas territoriales de los países andinos buscando la coordinación y convergencia de las visiones nacionales de largo plazo, para generar una visión compartida y avanzar conjuntamente en materia de planificación territorial.
- Los organismos de integración andina y sudamericana deben concretar una presencia más activa en las regiones fronterizas: promover una institucionalidad comunitaria, diseñar marcos normativos comunitarios que superen las limitaciones implícitas de las legislaciones nacionales, ejecutar programas de apoyo a los proyectos de inversión de impacto local y regional.

- Elaborar un atlas sudamericano que ofrezca una visión de conjunto de la dimensión territorial del subcontinente, de las dinámicas espaciales y de la localización de las actividades económicas. Sería un instrumento valioso para la planificación y gestión del desarrollo territorial con propósitos compartidos.
- Construir un modelo de estructuras espaciales que ayude a identificar la relativa homogeneidad territorial dentro de la heterogeneidad de situaciones sociales, culturales y económicas vigentes, a utilizarse como una herramienta de gestión integrada del territorio.

### *Afirmación de la identidad cultural en el territorio*

- Promover un involucramiento más activo de los ciudadanos, orientado a lograr la apropiación de una noción de territorio que genere una conciencia activa de pertenencia andina y sudamericana. Al efecto, considerar la organización de un canal de televisión regional.
- Organizar redes de actores sociales regionales, basadas en las universidades del interior de nuestros países, que permitan potenciar las capacidades de liderazgo que existen en ellas e incorporar en los foros de la integración los temas prioritarios para esos actores del proceso.

### *Recursos naturales y desarrollo sostenible*

- Favorecer una aproximación conjunta al conocimiento y manejo de los recursos del territorio, que lleve a una visión consensuada del tema y se traduzca en el diseño y ejecución de políticas tanto andina como sudamericana para los grandes ecosistemas que comparten nuestros países, la introducción de una perspectiva de manejo sostenible y la puesta en valor de la biodiversidad.
- Analizar la conveniencia de constituir una agencia energética sudamericana que, considerando las enormes reservas de hidrocarburos y de potencial hidráulico del subcontinente, formule políticas para el uso más eficiente de esos recursos, prolongue su duración, y garantice su mayor beneficio para nuestras sociedades.