

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernad Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria

Manuel Dammert Ego Aguirre*

Suramérica, como territorio singular en escala global, requiere asumir su condición espaciotemporal para re-posicionarse y lograr su desarrollo integral.

Nos dan señas al respecto las novelas emblemáticas que muestran nuestra condición cultural al mundo. En “Cien Años de Soledad”, García Márquez, desde el realismo mágico, nos cuenta de Macondo y la Familia de los Buendía, presentando la vida cotidiana de Suramérica al universo. Para este fin construye un espacio sin localización pero con designio, en el cual transcurre el tiempo cíclico, se superponen formas simultáneas, y reiterados se traspasan para vivirlo en su gran heterogeneidad. Los difuntos saludan en la calle; los vivos ascienden a los cielos; las genealogías se entrecruzan reiteradas; los barcos están enclavados en el desierto. El tiempo consume y reitera el espacio, que inubicable está escrito desde siempre en todas las existencias. Por su parte José María Arguedas, desde el neoin-digenismo nacional, en “El Zorro de Arriba y el Zorro de Abajo”, con los zorros míticos del relato andino fundacional de una civilización, muestra recorriendo el auge de la industria pesquera capitalista la heterogeneidad socio-territorial e inter-textual. En nuestras sociedades el empresario pesquero danza como zorro, expresa la quema industrial de los peces para fabricar harinas. Los pobladores resignifican en huaca sagrada la chime-

* Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSM (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Consultor especializado en desarrollo territorial, reforma del Estado, descentralización y planamiento.

nea siderúrgica, pues expresa nuevos ordenes simultáneos de vida en el universo. El espacio se apropia como señas estratigráficas del tiempo heterogéneo y simultáneo. Estas son las fuerzas civilizatorias de una Suramérica que pugna por re-posicionarse.

Suramérica no es sólo un bloque económico que se agrega a la multipolaridad de un mundo global pero fragmentado. Suramérica irrumpe como un poder civilizatorio, con sabidurías, recursos, potencialidades y desafíos, que arraigan desde su condición de espacio-tiempo múltiples, heterogéneos y simultáneos. Su riqueza fundamental está en este singular espacio-tiempo, desde el cual pugna por labrarse un camino al desarrollo, con mayor libertad, justicia y solidaridad.

Existen procesos decisivos en curso para la configuración y potencialidades de las mega regiones del continente. Entre ellos, el de las carreteras inter-oceánicas y sus sistemas de transporte multimodal articulados, que ya están en curso, como las rutas que atraviesan los andes y la amazonia. También el reposicionamiento continental en la cuenca del Pacífico y que ha dado inicio a la competencia inter-portuaria en el Pacífico sur entre los megapuestos continentales en construcción de Callao, Mejillones y Manta. Otro aspecto es la nueva geografía del gas, petróleo, y petroquímica, con dos polos productores proveedores: Venezuela en el norte de Suramérica y Bolivia-Perú en el centro y sur continental. También lo son los circuitos de comercio y plataformas logísticas con Asia y Medio Oriente-África, para minerales, alimentos y otros insumos, que interrelacionan los territorios con recursos naturales y con industrias del continente, como son los circuitos que se van rearticulando para el intercambio con las potencias emergentes de China e India.

Apreciándolo con sentido largo del tiempo, y sin dejar de reconocer los agudos y complejos procesos actuales, no hay duda que estamos asistiendo a un momento histórico decisivo de integración continental con la compleja formación de la Unión de Naciones del Sur. Desde la Independencia del Imperio Colonial Español entre 1810 y 1821, viviendo cerca al bicentenario de lo que será su larga celebración entre 2010 y 2021, Suramérica, todavía subordinada y fragmentada, tiene ahora su mayor grado de autonomía, como naciones, como grupos sociales, como ciudadanos, como proceso integracionista. Está abierta una nueva posibilidad de futuro.

Desde esta perspectiva es que formularé algunas reflexiones respecto a la progresiva y difícil constitución de sus mega regiones continentales, territorios fértiles para la integración, presentando los desafíos de su re-territorialización en la nueva geografía del poder mundial.

Suramérica en la nueva división territorial del mundo: más allá de la prosperidad falaz, la urgencia de las sinergias de valor territoriales

Los territorios en el mundo global, como espaciotiempos construidos socialmente, se pueden apreciar en sus diversas escalas y jerarquías de la división territorial del trabajo: naciones-continentes, megaregiones, naciones, regiones subnacionales, ciudades, y localidades.¹ En la era global, con los cambios de paradigma tecnoproductivo, asistimos a la compresión del mundo, acortándose las distancias sociales y sistémicas, intensificándose la fluidez del tiempo, y concentrándose sistémicamente el capital y las infraestructuras técnicas universales para valorar y desvalorizar los usos de los diversos territorios.

En la nueva era del conocimiento, el mundo se transforma con una nueva división del trabajo y de los territorios a escala planetaria. Los Estados Unidos, en sus áreas globalizadas, constituyen el centro de las tecnologías y saberes científico-técnicos avanzados; mientras que China se afianza como la fábrica mundial. Los procesos de intercambio principales se han trasladado del Atlántico al Océano Pacífico, constituyendo la Cuenca del Asia Pacífico, la de mayor dinamismo e importancia en el siglo XXI. Es creciente la multipolaridad económica de agrupamientos continentales, que compiten entre sí y comprometen a otras áreas del planeta. USA y China no son autosuficientes en energía, insumos industriales y alimentos, los que son abastecidos desde otras zonas del mundo, y suben estructuralmente de precio, como el petróleo y algunos alimentos. Los países mas poblados del planeta empiezan a emerger como potencias económicas, como lo muestra el empuje conjunto de China, Brasil, India,

1 Ver Dammert (2007a) para una ampliación de las ideas al respecto.

Sudáfrica, que abren cambios de perspectiva global para otra forma general de organizar la vida en el planeta.

La nueva división mundial del trabajo expresa y acentúa los cambios de las sociedades de información-conocimiento. Con el nuevo medio científico-técnico-informacional, de acuerdo a Milton Santos² (2000), se intensifica el nuevo rol suramericano y se redefinen sus desafíos nacionales. Se han modificado globalmente las relaciones entre el fabricante y el usuario, por lo que los sistemas de producción y transporte definen sus usos según el nuevo paradigma tecno-productivo y sus funciones en complejos sistemas logísticos, y tienen que adecuarse al “justo al tiempo”. Se afianza la intermodalidad en el transporte, vial-ferroviario-aéreo-fluvial, en el cual se homogeniza en contenedores el desplazamiento de las mercaderías, y se transforman las infraestructuras en nexos territoriales de amplia relación, mas allá de sus ámbitos locales-regionales y con indudable impacto en sus desarrollos. Un inmenso sistema telemático global inter-activa y supervisa todo el proceso de la producción, el comercio y las finanzas, en sus diversas modalidades de vinculaciones al interior del continente y con los otros continentes del mundo

El mundo global, al borde de una crisis ecológica general, manifestada en el calentamiento global, sufre los embates de la unipolaridad homogenizante. Como alternativa de futuro, se valorizan, reconocen y emergen las diversidades. La heterogeneidad espacio temporal es apreciada en sus recursos, en sus culturas, en sus sabidurías, en sus vías de desarrollo. Ante estas condiciones, Suramérica, desde sus territorios y unidad continental, como poder emergente civilizatorio, tiene inmensos desafíos.

El proceso de integración continental avanza con la formación de la Comunidad Suramericana de Naciones, en marcha hacia la Unión de Naciones del Sur. Es un proceso de integración continental, complejo en sus dimensiones económicas, políticas, culturales, sociales. Tiene varios instrumentos políticos (cumbres presidenciales, parlamentos), económicos (CAN, Mercosur, BID, CAF), y de Integración de Infraestructuras Físicas (IIRSA).

2 Ver Santos (2000). La tesis de la actual período técnico-científico-informacional la desarrolla en este libro.

Uno de los instrumentos claves, en especial por su impacto en la configuración y dinámica de los territorios, es la denominada “Iniciativa para la integración de la infraestructura regional Sudamericana” (IIRSA). Esta IIRSA es dirigida por un Directorio integrado por los Ministros de Infraestructura de América del Sur, con el apoyo del BID y la CAF. La IIRSA se sustenta en 3 componentes fundamentales: transporte multimodal (carretera, puerto, ferrovía, hidrovial); energía; y conectividad y telecomunicaciones. En unos 10 años, Suramérica deberá estar físicamente integrada. Las mega regiones que en ese proceso se formen unirán áreas de países, estarán articuladas como una respuesta al proceso de globalización, en base al rediseño de sus potencialidades productivas y de servicios.

El reposicionamiento de Suramérica es un asunto complejo. Está marcado por las condiciones favorables del actual ciclo expansivo de la economía mundial, que le significa una prosperidad en los ingresos económicos por un cierto y decisivo periodo de tiempo. Como lo señala CEPAL (2007)³, la actual situación es la oportunidad del despegue al desarrollo: se pueden sentar las bases de un crecimiento sostenido de mediano plazo, con estabilidad y equidad.

Existen al respecto cuestiones que deben ser señaladas. En el mundo global, las nuevas condiciones de producción posibilitan el desmembramiento de los procesos de producción, su relocalización en varios continentes distantes, y su conexión sistémica inter-industrial en redes-cadenas, que forman sinergias de valor. Al tiempo que se acrecienta la concentración de la producción y el uso de infraestructuras de mayores volúmenes sistémicos, también se incrementan los intercambios y la circulación de diversos bienes, los que pueden formar redes-cadenas de valor. Suramérica, en su reposicionamiento actual, puede y debe modificar las formas de inserción en este aspecto, que sustenta la configuración de los territorios. La nueva ubicación tiene desventajas de partida, derivadas de la anterior inserción bajo hegemonía USA de productor de materias primas, y existen oportunidades y riesgos en las nuevas relaciones con el Asia Pacífico que se están labrando.

3 Los estudios de CEPAL amplían esta perspectiva de la integración sistémica internacional en cadenas productivas de valor. Tomo como referencia el estudio del Panorama de Inserción Internacional para el 2007, realizado el 2006.

CEPAL, en el Informe señalado, llama la atención que el patrón de inserción de las empresas estadounidenses y europeas en Asia, ha tomado en cuenta y promovido estas circunstancias de relocalización de sus procesos de producción, mientras que en América del Sur no se adopta dicho patrón de inserción pues no hay creación de redes-cadenas de producción y comercialización, regionales y extra-regionales, salvo parcialmente en México.

Estos problemas adquieren gran relevancia, pues Asia y el Pacífico se han convertido en los principales socios comerciales, influyendo en la configuración y valorización de los usos y recursos de sus territorios. En este intercambio, son más las importaciones que las exportaciones, originándose en Suramérica un creciente déficit comercial a partir de 1992, que llegó a 48 000 millones de dólares en 2005.

Esta asimetría, remarca el Informe, muestra que nuestras exportaciones al Asia Pacífico se caracterizan por la concentración en recursos naturales y manufacturas basadas en esos recursos (India, Japón y, en menor medida, China, los integrantes de la ASEAN (10) y la República de Corea). Diferente es el perfil de las importaciones con grandes diferencias entre países y sub-regiones. Indica CEPAL, que en el caso de Japón y, en menor medida, de China, la República de Corea y los países de la ASEAN, el componente más importante son las manufacturas fabricadas con uso intensivo de tecnología alta y media, en tanto que en el caso de India destacan las manufacturas basadas en recursos naturales. Los países de la ASEAN presentan el coeficiente más alto de manufacturas de alta tecnología, en tanto que la canasta de exportaciones de los países de Oceanía se concentra en los productos primarios.

Se puede estudiar también este patrón de inserción analizando los ámbitos según la relación con las densidades de los procesos productivos de integración. Esta es la óptica que utiliza Edgar Moncayo en su estudio sobre la Comunidad Andina⁴. Identifica cuatro tipos de regiones según su relación con el proceso productivo de integración: activas, *commodities*, agroindustriales, fronteras. Sobre esa base propone políticas de cooperación. Es muy

4 Moncayo, E. (2005). Sus referencias de las diversas ámbitos económicos localizados, las hemos tomado en consideración en el capítulo relativo a las mega regiones.

interesante este acercamiento de la dimensión productiva, pero insuficiente, pues es necesario apreciar la articulación del conjunto sinérgico del territorio. De todos modos, su análisis confirma la importancia de las redes-cadenas de valor en el reposicionamiento en el mundo global, y son útiles en el acercamiento a las densidades que configuran los territorios mega regionales.

En la nueva división internacional del trabajo y los territorios, Suramérica debe responder a este desafío. Se puede consolidar el actual patrón de inserción global de Suramérica, basado en exportar materias primas e importar bienes manufacturados y de alta tecnología, tanto con USA y Europa como también con Asia Pacífico. Se organizaría desde este patrón las configuraciones y dinámicas de las economías nacionales y de los territorios continentales, con una especialización en exportaciones basada en productos básicos, lo que las hace vulnerable al ciclo económico y con escaso contenido tecnológico.

Pero también existen las condiciones en Suramérica, como señala CEPAL, un despegue al desarrollo de mediano plazo, con crecimiento, valor agregado y equidad, que requiere inversiones en infraestructura, innovación y capital humano. Este desafío requiere configurar desde los territorios las redes-cadenas como sinergias de valor, articuladas con los recursos naturales, pero con efectiva industrialización integrada competitiva, haciendo del conocimiento el elemento principal de las sinergias de valor en los diversos territorios.

Limitaciones del enfoque estratégico de corredores: los ejes de desarrollo territorial reducidos a puentes entre islas y mercados

El ascenso de Suramérica como poder emergente en la escena global, obliga a repensar las condiciones y roles de sus territorios, pues constituyen el fundamento de su nueva geografía de poder en la cual se va a definir si el crecimiento es parte integrante del desarrollo nacional-continental, o si la esquizofrenia impuesta a los lugares, al desdoblarse sus decidores y hacerlos ajenos a si mismos, acentúa el archipiélago fragmentado de territorios sociedades y personas, en naciones subordinadas, cuyo patrón de inserción es el de abastecedores de materias primas, reducido a ser consumidores de bienes manufacturados importados.

La IIRSA ha ido definiendo la Visión Estratégica de sus políticas. El año 2003, en la Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, debatió y concordó una Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de IIRSA⁵. Este documento es importante tomarlo como referencia, por sus virtudes y también por sus limitaciones. Resumo sus ideas principales.

- Islas económicas con barreras geográficas

La apreciación territorial de esta iniciativa parte de identificar las “islas económicas” del continente en las que se concentra la presencia humana, a las que busca conectar a través de las infraestructuras, venciendo las “formidables barreras” que enumera: Cordillera de los Andes, selva amazónica, pantanal, grandes y caudalosos ríos, problemas de orden público

Estas cinco “islas” las identifica:

- Plataforma Caribe, conformada por el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte del territorio de Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana francesa.
- Cornisa Andina que es la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá hasta la Patagonia chilena.
- Plataforma Atlántica, territorio contiguo más amplio de Suramérica, desde el Noreste brasileño hasta la Patagonia argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay y la Pampa argentina hasta la Cordillera Andina.
- Enclave Amazónico Central, conformado por el área de ocupación en torno a la ciudad de Manaus, que ha sido posible gracias a las conexiones fluviales con Porto Velho (hacia el sur por el río Madeira) y el Océano Atlántico (hacia el este por el río Amazonas).

5 Este Documento es el fundamento más importante que explica los criterios de las configuraciones regionales territoriales que el proyecto IIRSA está ejecutando. Se lo analiza extensamente.

- Enclave Amazónico del Sur que comprende el territorio “atrapado” entre la Cordillera Andina por el oeste y el sur, la Selva Amazónica por el norte y el Pantanal por el este, perteneciente a Perú (Departamento de Madre de Dios), Brasil (Estados de Acre y Rondonia) y Bolivia (Departamentos de Beni, Pando, Norte de La Paz y Santa Cruz).
- Los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) como puentes globales

Los criterios para superar las barreras están formulados de la siguiente forma:

- América del Sur articulada como un espacio neoeconómico funcional plenamente integrado, en el cual se hayan reducido al mínimo o eliminado las barreras internas al comercio, y la infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte se desarrolle de acuerdo a los requerimientos de las actividades productivas a escala regional.
- La concentración de esfuerzos regionales para la construcción de los “puentes” más eficientes (económica, ambiental y socialmente) para vincular estas cinco islas y construir así la integración física suramericana.
- El espacio suramericano ha sido organizado en franjas multinacionales concentradoras de los flujos de comercio actuales y potenciales, que convergen gradualmente hacia un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transportes, en apoyo a las actividades productivas específicas de cada franja.
- Estos Ejes de Integración y Desarrollo EID son “las grandes regiones de América del Sur” en que las oportunidades de negocios intrarregionales y globales están generando o son más probables de generar flujos de inversión y comercio importantes. Los servicios de infraestructura se diseñan en función de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el

consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Así, los EID representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible agregado de América del Sur.

- Ordenamiento de territorios

El ordenamiento y desarrollo real del espacio suramericano se ha venido promoviendo en torno a estos ejes territoriales. Esta dinámica facilitaría el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura, y proveería mecanismos para la distribución racional y justa de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región.

Los criterios técnicos utilizados en esta estrategia para el análisis del territorio son los siguientes:

- Cobertura geográfica de países y regiones. Se ha buscado agrupar territorios en un arreglo de EID que permita la participación de los doce países suramericanos en el proceso de integración física, al igual que la inclusión de las regiones con las principales concentraciones de población. Para esto, también se ha tomado en cuenta la distribución espacial de las redes de infraestructura de transporte y energía existentes y los grandes proyectos de inversión en infraestructura actualmente en ejecución o en estudio.
- Flujos existentes. Se ha buscado agrupar los territorios multinacionales que contienen los principales flujos comerciales intrarregionales, según los patrones históricos de comercio.
- Flujos potenciales. Se ha buscado incorporar aquellos territorios cuyo nivel actual de desarrollo combinado con su dotación conocida de recursos naturales permite pensar que existe un alto potencial para la generación de producciones exportables dentro o fuera de la región. Para esta definición se ha dado atención especial a las expresiones de inte-

rés ya manifiestas en torno a proyectos productivos importantes de naturaleza privada.

- Sostenibilidad ambiental y social. Se ha dado especial consideración al adecuado tratamiento de las regiones de megadiversidad de la región, así como a zonas de características ecológicas especiales, incluyendo las áreas protegidas, las reservas forestales y las áreas de alta fragilidad ecológica. Se ha buscado identificar los corredores de transporte intermodales más lógicos en términos de conectividad y eficiencia que minimicen los impactos ambientales y sociales, optimicen las sinergias de abrir sólo un corredor por donde pasen las líneas energéticas, gasíferas, petroleras y de telecomunicaciones, manteniendo la eficiencia económica (eco-eficiencia).

-Los ejes definidos

Los EID constituyen el instrumento fundamental para que la Iniciativa IIRSA cumpla sus objetivos. Los diversos ejes de desarrollo buscan unir las entre sí y con el mundo global, a través de las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones.

Se adoptó una primera definición inicial de doce ejes. Luego de un trabajo de validación se ha reducido los EID a nueve. La propuesta del 2003 plantea la organización de los esfuerzos de integración física suramericana en torno a los siguientes ejes:

- En primer lugar, se definen dos EID en torno a dinámicas de integración ya establecidas, que muestran altas concentraciones de asentamientos humanos y patrones claros de comercio regional e integración física, y que cuentan con referentes institucionales para sus procesos de integración. Estos son: Eje Mercosur-Chile; y Eje Andino.
- Un segundo grupo de seis ejes emergentes, que muestran un potencial de crecimiento con base en negocios regionales si se resuelven ciertas restricciones físicas. Estos ejes constituyen las principales articulaciones entre los dos ejes establecidos, así como la incorporación de Guyana y

Surinam a la dinámica de la integración suramericana. Estos ejes son, recorriendo el territorio de Norte a Sur: Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana); Eje Central del Amazonas (Colombia-Ecuador-Perú-Brasil); Eje Amazónico del Sur (Perú-Brasil-Bolivia); Eje Interoceánico Central (Perú-Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil); Eje Interoceánico de Capricornio (Antofagasta/Chile-Jujuy/Argentina-Asunción/Paraguay-Porto Alegre/Brasil); Eje Interoceánico Meridional (Talcahuano-Concepción/Chile-Neuquén-Bahía Blanca/Argentina); y Eje de la Cuenca del Plata.

A la fecha, 2007, se ha agregado otro eje: el “Andino del Sur”, desdoblando el Eje Andino, es decir, separando la parte costera de Chile. No existe fundamento al respecto.

Los procesos continentales de usos del territorios

El esquema de Islas conectadas mediante corredores-puente con el mundo global, tiene serias limitaciones, que la encuadran a mitad de camino en el patrón de reposicionamiento primario exportador que se ha señalado.

El territorio es un espacio socialmente construido, y el mundo global esta organizado en una nueva división territorial del trabajo.⁶ Desde este enfoque territorial, podemos apreciar las serias limitaciones de un análisis de corredores-puentes, si tomamos en cuenta diversas dimensiones sustantivas de los usos y las configuraciones de los territorios.

¿Espacios físico geográficos: barreras o recursos?

Una visión parcial redujo el territorio de Suramérica a un obstáculo, a una barrera, que trababa el desarrollo, entendido como acceso primario de sus recursos al mercado mundial. El mundo global, y la emergencia de la di-

6 Para un mayor desarrollo del tema, ver Santos (2000) .

versidad, ha terminado por corregir esa endeble perspectiva. Los recursos, configuraciones y usos de los territorios de Suramérica, ahora, mas bien, se re-valorizan, se re-descubren, se re-posicionan. No son obstáculos a vencer; son recursos a repositonar en la nueva configuración del mundo, haciendo de sus adecuados usos el sustento de sinergias de valor. Hay que re-territorializar el desarrollo para lograr estas sinergias.

Son recursos del desarrollo la configuración de sus espacios físicos geográficos integrados en configuraciones territoriales, así como las dinámicas de sus sistemas.

Los espacios físico geográficos del continente, desde la dinámica básica de sus grandes cuencas, como organizadoras territoriales, se pueden delimitar en los siguientes:

- Los Andes
- La Hoya amazónica
- El pantanal
- El escudo guayanés
- El Litoral atlántico

Los Andes son más que una cadena de montañas. Son un territorio, que incluye sus costas y sus vertientes amazónicas. Tienen que ser apreciados territorialmente tomando en cuenta sus tres grandes divisiones⁷. En ellas debe apreciarse sus interrelaciones con la costa, marcada en el Océano Pacífico por la corriente fría de Humboldt, que separa la costa fértil norteña con la costa sur árida. También es necesario distinguir en su relación con la vertiente amazónica oriental, sus valles mas amplios y bosques de nubes perennes con reservas biológicas en el norte y el centro, y de valles abruptos en el sur.

7 Para este análisis las informaciones que indica refieren al libro "Amanecer en los Andes" de 1996 elaborado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

- Los Andes del Norte. Verdes, húmedos y muy fértiles. Desde el mar caribe hasta unos 6° al sur del equinoccio. En su primer tramo articula las costas caribeñas con los llanos del Orinoco y una parte de la Amazonía septentrional. En los núcleos serranos se asentaron las poblaciones en estrecha conexión con las de las partes bajas. En su segundo tramo, el poblamiento también es en las sierras altas pero se invierte la relación al formarse importantes núcleos en valles fértiles y en las cuencas de los ríos, que en su mayoría van al Amazonas, con una dinámica propia para sus producciones, intercambios y desplazamientos.

- Los Andes Centrales: tropicales, secos, áridos y quebrados. Entre los 5° y 6° de latitud sur, la vertiente occidental se desertiza y la cordillera se ensancha. Se forman dos nudos (Pasco y Vilcanota), con los altiplanos de Junín y Titicaca, entre los que corren tres tramos diferentes. El Norte, fértil, con las cuencas del Marañón y el Huallaga, vinculados con la costa de valles fértiles y un mar abundante de recursos. El central, quebrado, estepario, en archipiélago de cumbres altas, con múltiples pisos ecológicos. Es eje de andenerías, ganaderías y saberes andinos, cuna de los Waris y el Tawantisuyo, zona de amplia población indígena. El Sur, en torno al altiplano, con bajadas abruptas a la amazonía y al desierto costero, que dieron origen a la modalidad de manejos verticales de pisos altitudinales en territorios discontinuos.

- Los Andes del Sur: más allá del trópico de capricornio, templados y fríos, cada vez más angostos y de cumbre, con una costa larga, desértica, y una vertiente oriental que desciende hacia la amplia llanura de las pampas.

Con la Amazonia existe similar problemática. Este territorio ya no es visto como un espacio vacío a ocupar, hacer transitable y extraer sus riquezas. Es asumido ahora como un ecosistema vital para la humanidad: en sus recursos, en sus usos, en sus sabidurías. No es un obstáculo, sino una riqueza. Por eso mismo, su desarrollo sustentable requiere configuraciones territoriales que se afirmen desde los bancos genéticos de la vertiente occidental; la inmensidad genética y maderable del bosque amazónicos llano; y su rol global en los recursos que almacena (agua, petróleo-gas, minerales) y que produce (oxígeno); la fuente de nuevos materiales e insumos.

Estas configuraciones territoriales de valor en el saber-hacer, son las que deben ser articuladas en los procesos de integración para promocionar las sinergias. Se pierden estos recursos, si el territorio se reduce a corredores-puente que conectan algunas de sus localidades y recuso extraído para el uso parcial del mundo global. La integración a procesos globales de producción relocalizada, debe asumir la variedad y el conjunto articulando sus territorios, posibilitando los flujos entre ellos y con el mundo global. Es necesario relacionar entre sí las mega regiones y sus recursos y usos, como ocurre entre la mega región del Amazonas y la de la Soya; o debe darse entre las amazónicas, y la del centro-oeste y la industrial continental. Estas redes-cadenas de valor, en una malla de potencialidades en la amazonía, permiten labrar otra perspectiva de su re-territorialización.

Petróleo y gas

Los actuales Ejes IIRSA están desconectados de la geografía energética básica del continente. La incorporan como recurso primario, pero no forman encadenamientos de valor debilitando su rol en formar una estructura de integración energética regional.

El incremento estructural del precio del barril de petróleo, bordeando los cien dólares, ha puesto en primer plano de la agenda continental la integración energética, para lo cual no estaban preparados los ejes diseñados con criterios de islas-corredores. Existen nuevos proyectos, mayores inversiones, renegociación de términos contractuales, y un marcado interés en aumentar las reservas y en fortalecer la refinación, especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Existen políticas de cambio de matriz energética, ampliación de exploraciones, explotación de yacimientos que ahora sí tiene valor comercial. Y crece el desarrollo petroquímico, usando como insumos los hidrocarburos, en un uso más racional y sustentable de los recursos escasos. Entre los países y territorios, entre productores y consumidores, se producen cambios de importancia. La geografía energética está cambiando de manera muy importante y rápida, sin que se resuelvan los procesos de integración al respecto. El Impacto se va a sentir directamente en las relaciones.

Se están rediseñando los equilibrios de producción de hidrocarburos. En la producción petrolera, Venezuela mantiene su predominio, pero no está sola. Se ha sumado Brasil, el que acaba de descubrir petróleo en el mar, frente a Sao Paulo. Estas dos potencias productoras, se acompañan de Ecuador, que mantiene y requiere ampliar su producción petrolera; Perú, que ha ampliado la explotación de crudo pesado para ser exportador, y amplía las exploraciones de gas en Camisea; y Bolivia, que mantiene su importante reserva de gas, con los mejores precios obtenidos de su venta a Brasil y a Argentina.

El cambio de mayor repercusión es el de Brasil, con las reservas petroleras en Tupí, descubiertas en Noviembre 2007 por Petrobras en la cuenca de Santos. Tupí es un campo con una reserva probada recuperable estimada de 5 000 a 8 000 millones de barriles de petróleo equivalente (5-8 billones de boe) de petróleo con 29° API con un 15 por ciento de gas asociado. El campo está costa afuera a 2 140 metros de profundidad, 286 Km. al sudeste de Río, y a más de 5 000 metros del fondo del océano, debajo de un gran macizo de sal de aproximadamente 2 000 metros de espesor. El campo está en un bloque exploratorio conferido, 65 por ciento a Petrobras, 25 por ciento a British Gas (BG) y 10 por ciento a la portuguesa GALP Energy. Petrobras es la operadora del consorcio.

Estas reservas de Tupí duplican las actuales de Brasil. La información oficial señala que se ampliarán aun más. Se han perforado 15 pozos corroborando una zona de 800 Km. de largo y 400 Km. de ancho en el lecho del mar. La información oficial del gobierno brasileño estima que se encontrarán 60 a 85 mil millones de barriles de petróleo, acompañados de 60 a 100 TCF (trillones de pies cúbicos) de gas. Una singularidad importante es que los descubrimientos brasileños no son gasíferos, están asociados al petróleo, del cual debe extraerse amplios volúmenes para extraer gas. De ahí que Petrobras mantendrá su política de crecer en los países de América del Sur, en especial en las relaciones con Bolivia, Perú y Argentina.

El otro cambio tiene que ver con el gas. El 31.4 por ciento de la matriz primaria energética en América Latina es en base al Gas, comparado al 10.8 por ciento para la región de Asia y Pacífico o de 21.0 por ciento en África. Existen serios problemas en las reservas probadas y en el abastecimiento, como se aprecia desde el 2006.

En Bolivia la producción se ha estancado en aproximadamente 41 a 42 MMMCD, con un déficit de producción de aproximada 4 a 5 MMMCD. La demanda interna está en 7 MMMCD. Los compromisos con Brasil, son de 30 MMMCD para el GSA y de 2 MMMCD para Cuiaba. Para Argentina son de 7.7 MMMCD.

El Cono Sur está con un déficit próximo a los 16 a 18 MMMCD, especialmente en Chile y Argentina.

Los países con problemas de consumo están recurriendo a generar una demanda importadora y a instalar plantas de regasificación. Brasil ha contratado dos plantas flotantes de regasificación para traer LNG de fuera de la región, con capacidad cercana a los 12 MMMCD y de 8 MMMCD. Chile está construyendo una planta regasificadora en Quinteros para recibir LNG y está avanzado otra en el norte. Se estudian dos regasificadoras en Bahía Blanca, Argentina y otra en Uruguay. Hay que tener en cuenta la existencia de una amplia red regional de ductos gasíferos en el Cono Sur, subutilizada, la que puede hacer intercambios en diversos puntos de instalación de estas plantas regasificadoras.

En Perú, se debate entre ser exportador o transformar su matriz energética (incluyendo la petroquímica). En la actualidad se ha comprometido la exportación del gas de Camisea a México, y quizá al norte de Chile, faltado 1,4 TCB de los campos de Hunt-Repsol a cargo de la producción de exportación. Existen trabajos de exploración, pero no se han incrementado todavía las reservas probadas. Esta prioridad inexplicable en la exportación, es lo que ha llevado al Gobierno peruano ha dejar de lado, por el momento, la oferta de Petrobras para instalar en el sur del Perú el primer polo petroquímico del Pacífico invirtiendo tres mil millones de dólares. Pero no anula el tema.

Con la dinámica del Asia Pacífico, una de las actividades pendientes es la petroquímica en el Pacífico sur, y siguen vigentes diversas iniciativas al respecto, lo que irá cambiando también esta geografía del poder energético en Suramérica.

*Competencia interportuaria, cadenas logísticas
y transporte intermodal*

Con la globalización, los puertos públicos dejan de ser sólo zonas de embarque y desembarque, y se transforman en nexos territoriales de valor agregado logístico y plataformas de desarrollo descentralizado⁸. Al mismo tiempo que acentúan su condición de públicos, a los cuales los usuarios tienen derecho a tener acceso universal y sin monopolios, requieren elevar su productividad y valor agregado logístico incorporando las tecnologías más avanzadas y modernos sistemas de gestión competitiva. La dinámica de los puertos asumen la logística del “justo a tiempo”, el tratamiento personalizado de la carga, el transporte de contenedores en naves Post-Panamax, la concentración naviero-portuaria, la integración multimodal del transporte. Los puertos en el mundo han avanzado hasta de cuarta generación, como centros logísticos de valor agregado en el transporte mundial. Son parte de un sistema global, en el que existe una aguda disputa para redefinir y revalorizar sus funciones territoriales, en el acelerado incremento de los flujos. La nueva geoestrategia del transporte marítimo mundial, hace que junto con las rutas este-oeste, tengan perspectiva la ruta sur-norte y una relación directa desde América del sur con el Asia Pacífico.

Para afrontar esos retos, en América Latina se han realizado reformas portuarias en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. En el Perú la reforma portuaria se ha iniciado con la Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobada el 2003. Durante los últimos 20 años, el Pacífico Sur estaba en pugna. El 2006 ha sido el punto de inicio de la competencia interportuaria en el Pacífico sur. Parte en el Puerto Público del Callao, Perú, que busca transformarse en un megapuerto continental de contenedores, con las inversiones publicas de Enapu y las privadas de la empresa árabe Dubai Ports.

La competencia interportuaria en el Pacífico Sur comprende tres niveles: el de posicionar megapuertos regional-continetales, el de posicionar los puertos interoceánicos en sus respectivas áreas de influencia logística,

8 La ampliación de estos conceptos en Dammert (2007b).

y el de construir una marina mercante y cluster industriales navieros vinculados a este incremento del tráfico marítimo. Están en camino por lo menos tres megapuertos continentales. En ellos existen contratos de inversión de largo plazo, e importantes montos ya iniciados en la operación de los mismos.

- Callao. Megapuerto especializado en contenedores. Proyecto de Largo plazo: Tres Terminales de Contenedores: Sur, Norte y Centro. Mediano plazo iniciado: De 800,000 TEUs /año a 2 millones TEUS /año. De 14 mts. profundidad. Muelle sur: concesión integración vertical por 30 años. I Etapa: 650 mts, 6 Grúas Gantry, II Etapa: 960 mts, 9 Grúas Gantry. Inversión \$ 617 millones: I Etapa (3 años): \$256 millones; II Etapa: \$217 millones. Adicional para inversiones en Callao: \$144 millones. Muelle Norte (5): ENAPU en sistema multioperador. Inversión: \$120 millones. I Etapa: 4 Grúas Portico; II Etapa De 4 Grúas Pórtico. Muelles 1 al 4 carga a granel: Terminal especializado en carga a Granel. Futuro terminal de contenedores. Minerales: incremento de 2 a 4 millones TM Anuales. Reubicación de terminal minero en Chancay, Ventanilla o Conchán. Ampliación de Areas Portuarias: uso de areas administrativas (que se reubicana) para superar limitaciones de patio de contenedores, Zona de Actividades Logísticas, e infraestructura vial
- Manta. Dos Fases: De puerto de aguas profundas (I: 4 años, IA+IB: 5 a 11 años) a Megapuerto de Transferencias Interoceánicas. De 80,000 TEUS a 2,200,000 TEUS/año. 30 años concesión. Inversión \$523: \$468 millones (HP) +\$55 millones APM (préstamo bancario). I Etapa: \$55 millones. Concesionario: Hutchinson (China) vía Panamá Port Company, principal operador mundial de puertos. Decisiva promoción estatal inicial. Desarrollo vinculado a ruta Manta-Manaos, oleoducto Venezuela-Colombia a China, ampliación canal Panamá, transbordo de Panamá al Pacífico Sur.
- Mejillones. Es un complejo portuario a futuro, sobre la base de la producción de cobre de CODELCO y las conexiones Suramérica-Asia

(soya, importación de bienes). Se proyecta inversión total de \$2,200 millones. En primera etapa: inversión \$121 millones. Reemplazará a Valparaíso en la movilización de cargas en contenedores. Cuatro sitios de atraque, capacidad de 2 millones TN. Concesión a cargo de Cosmos-Ultramar. Pendiente: ferrocarril para soya. Vinculado con Iquique y su Zona Franca. En forma vinculada se está invirtiendo casi mil millones de dólares para planta desalinizadora de agua, y para planta regasificadora.

Además, varios disputan el rol de los puertos interoceánicos en áreas de influencia logística en las que están zonas de diversos países. Es la competencia que existe entre los puertos de Ilo y Arica, entre Paita y Guayaquil y Posorja, y entre Yurimaguas e Iquitos, los puertos ecuatorianos y brasileños en relación a la cadena logística con Manaos y el Amazonas.

Este inicio de la competencia interportuaria, no se expresa todavía directamente en los diseños de rutas y funciones del transporte intermodal interoceánico ni en las cadenas logísticas articuladas como plataformas de grandes espacios continentales. Es un serio y grave problema, que expresa la desconexión de valor entre infraestructura diseñada en función del sistema global, y los recursos y los conocimientos articulados en sistemas de innovación endógenos.

En el Perú, el megapuerto del Callao en crecimiento, no está asociado a las carreteras interoceánicas del Norte y del Sur en construcción. Más aún. En el Norte del país, la cadena logística con Manaos está trabada en la relación Perú-Brasil, afectando a los puertos de Paita, Yurimaguas e Iquitos. Incluso la iniciada producción de fosfatos de Bayovar, en Piura, no se formula para exportar a la amazonía brasileña, en los que deberían ser previsible intercambios acrecentados con sus productos exportables al Asia (soya, etc.). En el Sur, la interoceánica en construcción, está aislada del corredor económico Cusco-La Paz y de la ruta que conecta esa parte de América del Sur con los grandes centros industriales, de tecnologías avanzadas y de consumo del continente. Al bloquearse por el momento el polo petroquímico en el Sur, se ha atrasado las funciones posibles y competitivas del Puerto de Ilo como puerto interoceánico y petroquímico.

Reterritorialización con las megaregiones integracionistas

Si se consideran los complejos procesos de cada uno de los países es posible apreciar el indudable impacto de estos procesos de IIRSA en los territorios. Con dinámicas propias y singulares, y asumiendo la necesidad de un nuevo enfoque territorial entre crecimiento y desarrollo, es posible identificar por lo menos hasta cinco mega regiones de escala continental:

- La transversal del Eje del Amazonas en el norte de Suramérica;
- La transfronteriza centroeste: Perú-Bolivia-Chile-Brasil;
- La mediterránea del enclave de la Soya;
- La de mayor desarrollo industrial (SaoPaulo-Río-Buenos Aires);
- La del Sur de Suramérica (Chile centro-sur y Argentina Sur).

El ascenso de Suramérica como poder emergente en la escena global, obliga a repensar las condiciones y roles de sus territorios, pues constituyen el fundamento de su nueva geografía de poder en la cual se va a definir si el crecimiento es parte integrante del desarrollo nacional-continental, o si la esquizofrenia impuesta a los lugares acentúa el archipiélago fragmentado de territorios sociedades y personas, en naciones subordinadas. Comentaremos dinámicas de estas mega regiones, contrastando con las previstas en los ejes de puentes-corredores de la visión estratégica propuesta a IIRSA, cuyas referencias geográficas son las que reseñamos.

Megaregión del Amazonas

En la propuesta de puente-corredores se consideran separados tres Ejes: el Andino, el del Amazonas y el del Escudo Guayanés. Parto de las delimitaciones que señala IIRSA.

El Eje Andino se encuentra integrado por los principales nodos de articulación (redes viales troncales, puertos, aeropuertos y pasos de frontera) de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Articula las principales ciudades de estos países a través de dos grandes corredores viales norte-sur: la carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador, y a lo largo de la costa en Perú, y la carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú.

El Eje del Amazonas (Brasil, Perú, Ecuador, Colombia), está a lo largo del sistema multimodal de transporte que interconecta determinados puertos del Pacífico, tales como Tumaco en Colombia, Esmeraldas en el Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaus, Belén y Macapá. Busca la unión bioceánica a través de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas en Perú, Putumayo y Napo en Ecuador, Putumayo en Colombia e Iça, Solimões y Amazonas en Brasil, con sus más de 6 000 km. de vías navegables, y los puertos fluviales de El Carmen, en la frontera entre Ecuador y Colombia, Gueppi en Colombia y Sarameriza y Yurimaguas en Perú. De tal forma su área de influencia por jurisdicción abarca una superficie estimada de 4 499 152 km².

El Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam) toma su nombre de la formación geológica más antigua y estable del planeta, que cubre la mayor parte del área del Eje. Abarca la Región Oriental de Venezuela (estados Sucre, Anzoátegui, Monagas, Delta Amacuro y Bolívar), el arco norte de Brasil (estados de Amapá y Roraima) y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Está vinculado estrechamente a la influencia de la zona franca de Manaus.

Una visión territorial, hace imprescindible que estos ejes se consideren integrantes de una sola mega región continental, en la cual sus dinámicas básicas deben vincularse y reorientarse.

Esta mega región es la de mayor superficie de tierra firme en el ecuador terrestre. Posee la mayor reserva de agua dulce del mundo, 15 al 20 por ciento. Tiene en sus bosques de nubes perennes y del llano amazónico la mayor diversidad biológica del planeta, una cuarta parte de la mundial.

La línea fluvial del Río Amazonas tenía dificultades de formar un territorio habitable, de ser formadora de estatalidad al constituir una zona de extendida pobreza y aislamiento, por la función que le asignaba el mundo antes del actual período técnico-científico-informacional. Esta situación ha cambiado sustantivamente.

El continente suramericano tiende a constituir en la mega región del Amazonas una de sus centralidades básicas del futuro. Es la respuesta al desafío de la globalización, que ha revalorizado sus recursos, sabidurías y perspectivas. Mientras algunos quisieran “internacionalizarla”, lo que se pugna es por afirmarla como mega región suramericana, expresión del acuerdo de las naciones de esta parte del mundo. El desarrollo sustentable de la amazonia, con sus poblaciones ribereñas y nativas, es la forma de organizar el territorio de un eco sistema frágil bosque-agua, pero abundante de biodiversidad y otros recursos naturales, como el del Amazonas.

Es necesario rediseñar sus dinámicas. El bosque amazónico, con sus variados recursos, debe integrarse como producción sustentable en la economía mundial, organizando sus redes-cadenas de valor, superando definitivamente la etapa extractivista. Su flora y fauna constituyen, por sí solas, más de la mitad de la biota mundial. Los principales potenciales son los servicios y productos amazónicos sustentables, especialmente los servicios ambientales, recursos genéticos, ecoturismo, productos madereros y no madereros certificados y sistemas de control y vigilancia ambiental. Para esta organización de la producción, dispone de más de 20 000 km. de vías fluviales navegables que permiten esquemas de articulación del territorio con bajo impacto ambiental y asociadas a sus entornos.

La mega región es posible sobre la base de un sólido acuerdo de plataforma logística integrada. Debe construirse la complementariedad entre las producciones alimentarias de costa, sierra y selva alta con las poblaciones del Amazonas, en Brasil, Perú, Colombia y Venezuela. Es factible organizar la cadena logística mega regional incluyendo el polo industrial de Manaus (electrónico, relojero, ópticas, vehículos de dos ruedas), que abarca el 25 por ciento del territorio brasileño. Manaus factura más de 12 mil millones de dólares e importa por 3 mil millones desde el Asia por USA, pudiendo hacerlo por y con la mega región. Deben construirse las salidas de exportación de la soya amazónica por intermodal fluvial-ferrocarril, y

el intercambio con fosfatos, alimentos y otros bienes desde las otras producciones e importaciones de la mega región. Debe articularse las cadenas productivas y de comercio, desde la madera-muebles, hasta la más avanzada biotecnología, el turismo, la farmacéutica, los alimentos. Debe ampliarse el intercambio de producción manufacturera, que como países de la CAN es uno de los principales rubros de comercio interregional en el continente.

Mega región transfronteriza cuatrinacional centroeste

La Visión de Corredor-puente, superpone en esta mega región a los siguientes ejes: Eje Perú-Brasil-Bolivia; Eje de Capricornio; Eje Interoceánico Central. La apreciación de los trazos de los ejes nos señalan claramente sus problemas:

- Eje Perú-Brasil-Bolivia. Este eje transversal abarca siete departamentos de la Macroregión Sur Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios), dos departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro estados nor-oeste de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso). Posee una superficie estimada de 3,5 millones de km², de los cuales el 82 por ciento corresponde a territorio brasileño, 10 por ciento al peruano y el 8 por ciento restante al boliviano. Tiene una población de 12,3 millones de habitantes, con una densidad poblacional media de 3,53 hab/km²; donde el 68 por ciento de su población es urbana. El IIRSA lo trata más bien como un “enclave” que como un eje interoceánico.

- Eje de Capricornio. El eje se desarrolla en torno al Trópico de Capricornio, ubicado aproximadamente entre los 20 y 30 grados de latitud sur. En este caso sí señala carácter interoceánico y sus puertos, cuyo trazo intermodal y el del recorrido del Gas de Tarija, es el fundamento agregado para la constitución como “eje territorial”. Está conformado por cuatro regiones homogéneas aunque diferenciadas entre sí: Región A: los estados de Rio Grande do Sul y Paraná de Brasil; Región B: noreste (NEA) de Ar-

gentina (provincias de Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco) junto con la región sur de Paraguay; Región C: noroeste (NOA) de Argentina (Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy) y sur de Bolivia (Tarija); y Región D: norte de Chile (Antofagasta y Atacama).

- El Eje Interoceánico Central es un eje transversal, del cual hacen parte, cinco países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Su composición es abigarrada y densa. Se superpone sin explicación a dinámicas de otros ejes. Abarca ocho de los nueve departamentos de Bolivia, con la excepción de Pando; cinco estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo; la primera región de Chile; todo Paraguay y las provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna de Perú. Su superficie ronda los 3,3 millones de km², lo que equivale al 28 por ciento de la superficie de los cinco países que hacen parte del eje y al 19 por ciento de la superficie total de América del Sur. Incluye entre sus principales centros urbanos a São Paulo y Río de Janeiro.

Se está configurando equivocadamente los ejes, asilando y contraponiendo dinámicas territoriales que entran en conflicto. Se están confundiendo dos espacios mega regionales que tienen claramente dinámicas diferentes, separando las dinámicas del sur del Perú y los estados limítrofes brasileños, con la dinámica del norte de Chile, Tarija en Bolivia, y regiones de Argentina y Brasil. Históricamente y más aún en la actual globalización, estas dinámicas territoriales de gran centro redistribuidor de “territorios discontinuos”, más bien estrechan y vinculan estos espacios transfronterizos.

Es nítida la mega región centro-oeste transfronteriza, formada por el Sur del Perú, el Norte de Chile, Bolivia y los Estados limítrofes de Brasil. Podrían incluirse algunas regiones de la sierra andina de Argentina, y de Paraguay. Este territorio es la parte más ancha de los Andes, en donde se ubican los pasos transversales este-oeste más importantes en el continente. Esta ha sido su característica territorial desde las sociedades andinas autónomas, durante los Virreinos, y a lo largo de las Repúblicas.

En esta mega región el altiplano y la cuenca del Titicaca son dominantes, así como el desierto de Atacama y su costa mineralizada, y la pendiente de los valles amazónicos. El crecimiento de Brasil hacia la amazonía, con una agresiva agroindustria afirmó los estados limítrofes, que son esta-

dos de mediano desarrollo en el Brasil, y ahora se interrelacionan. En esta mega región son complementarios, y escasos, los recursos básicos de agua, suelo agrícola, y energía, así como es abundante la riqueza minera, que requiere un adecuado equilibrio con los anteriores, lo que es clave estratégica de su desarrollo.

La globalización, acentúa esta característica territorial fundamental de área de redistribución más amplia. La constituye en el área más importante de redistribución y nexos de diverso flujos en todo el continente. Esta antigua nota, adquiere ahora mayor relevancia al constituir el centro de redistribución de transportes y de intercambios entre la mega región más industrializada y la de mayor producción alimentaria con el resto del continente y con el Asia-Pacífico. No tiene fundamento separarla y reducir una parte a un casi “enclave”. También es un grave error reducirla a paso comercial, y no promover la localización de procesos productivos que formen cadena en los intercambios entre la mega región más industrial del continente y el Asia Pacífico, como debería ser con las petroquímicas y otras industrias.

Sus transportes intermodales no deben aislarse sino asumirse complementarios, interrelacionados y en competencia, como ocurre con el corredor económico Cusco-La Paz, y las rutas que van y vienen desde los puertos en la costa, pasando los valles y mesetas andinas, recorren diversas zonas amazónicas y de las pampas, hasta los grandes centros industriales y alimentarios de Suramérica.

Una consideración que debe no olvidarse, es que es una de las mega regiones más sensibles del continente, que requiere adecuada estabilidad, institucionalidad y atención para su desarrollo, pues contiene algunos de los temas pendientes continentales, como la salida al mar de Bolivia, y la delimitación de la frontera marítima de Perú con Chile.

Mega región agroindustrial de la soya

Otra es la mega región agropecuaria industrial, confundida en el Eje Interoceánico Central. Su dinámica está en torno a la producción de soya, carne y otros productos agropecuarios en las tierras amplias de Brasil y Argentina.

Esta es una mega región mediterránea, no tiene salida al mar. En ello reside su gran desafío. Pues por su producción agroindustrial mecanizada es uno de los territorios que requieren conectarse en forma adecuada con los grandes mercados de exportación, sobre todo de Asia Pacífico, lo que realizan actualmente por vía fluvial y por ferrocarril a través del Atlántico.

Es una región agroindustrial, que incluye soja y oleaginosas, caña de azúcar, papayas y productos forrajeros, cítricos. Utiliza las avanzadas tecnologías del mundo global para su producción, lo que le permite una significativa inserción comercial en el plano internacional. Entre ellas, las semillas transgénicas, y otras tecnologías que hacen de la agricultura mecanizada una rama extendida de la industria. De ahí su importancia y posibilidad para integrarse en cadenas de producción y comercio entre los grandes espacios mega regionales del continente, en la conquista de los mercados mundiales.

Mega región industrial-continental

La otra mega región es la Industrial continental. Esta mega región está sustentada en las dinámicas industriales y de alta tecnología. La visión del corredor-puente le agrega el centro de Chile y constituye con ella un eje: Mercosur-Chile. Como veremos, es más un deseo de prioridad de “corredor”, que una dinámica territorial continental.

Debería abarcar realmente lo siguiente: la República Oriental del Uruguay; el centro y noreste de Argentina; el sur de Brasil; y el sudeste del Paraguay.

Está concentrada en las ciudades, que expresan la alta división territorial del trabajo. Las principales son Sao Paulo, Río y Buenos Aires. La actividad industrial está diversificada, destacándose el polo productivo de Belo Horizonte-Río de Janeiro-São Paulo. Tiene la mayor concentración industrial de América del Sur: São Paulo y Río de Janeiro. En Brasil es la cabeza de la llamada “Región Concentrada”. Es la de mayor desarrollo técnico-científico, como cabeza de los servicios avanzados a la producción general.

9 Santos (2002) analiza la región concentrada y su relación con las otras regiones de Brasil.

Tiene industrias extractivas; agroindustria; industria; servicios. Tomada aisladamente, es la quinta o sexta potencial industrial del mundo. Lo que evidencia su peso en el continente.

Es también una mega región de más alto consumo y urbanización del continente. Consumo de insumos para la industria y la energía. Y consumo personales y culturales. Están en ella las ciudades más grandes, con la complejidad de sus actividades y servicios ligados al mundo global. De ahí la importancia de sus circuitos de intercambio, comercio y finanzas, así como de los servicios tecnológicos y científicos avanzados.

No es, por lo dicho, una mega región cerrada sobre sí misma, o mirando atada exclusivamente al exterior a través de “un corredor” sobre el cual supuestamente descansaría su vinculación con Asia Pacífico. Es, más bien, desde un enfoque territorial sinérgico, una mega región que se proyecta ramificada en múltiples vínculos, hacia las otras mega regiones del continente, y con ellas hacia el mundo global.

Su gran desafío es que su crecimiento se articule con cadenas de producción, comercialización, servicios y financiamiento, articuladas con las otras mega regiones del continente.

Mega región sur

Esta Mega región ha sido distribuida en el esquema de la visión que comentamos entre varios ejes aislados y superpuestos:

- en el proyectado Eje andino sur, sólo la parte costera de Chile
- en el Eje interoceánico central
- en el Eje Chile-Mercosur.

Su dinámica territorial debería proyectarla como el gran espacio del sur de Suramérica.

Debería integrar el centro de Chile, con la Región Metropolitana de Santiago, y el Sur de Chile. Esta perspectiva supone su adecuada relación

con Cuyo-Mendoza y sus territorios vinculados en Argentina. El eje dinámico es la relación entre Santiago en Chile y Mendoza en Argentina, sin ser el único punto de referencia para los posibles pasos de frontera y conexión de transporte bioceánicos.

Su dinamismo principal está asociado a las actividades productivas y comerciales, que amplían mercados transfronterizos y se proyectan a escala global. Existe un crecimiento de los intercambios combustibles, gas licuado, cal agraria, cemento, yeso, materiales para la construcción y productos forestales. Pero también la expansión de la frontera agrícola, la producción industrial y la minería e hidrocarburos, señalan una vocación exportadora.

Sus ciudades y la relación transversal con la mega región continental industrializada, que es una de la más importantes, amplía sus roles como uno de los territorios de conexión del continente con Asia Pacífico.

Con esta perspectiva productiva y de urbanismo, asuntos claves estratégicos de su configuración territorial son los de la integración energética y del transporte trans-fronterizo. En relación a la integración energética, existe pendiente una malla de producción, abastecimientos e interconexiones, que oscilan entre la integración para resolverlo o las soluciones unilaterales de cada parte. En relación al transporte, existe el tema del paso de los andes, y los diversos pasos de frontera que amplíen sus perspectivas continentales y de vinculación con Asia-Pacífico.

Bibliografía

- CEPAL (2006). *Panorama de Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias 2007*, CEPAL- NNUU.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (2002). *Amanecer en los Andes* (Informe a la Cumbre de las Américas realizada en Santa Cruz, Bolivia, en 1996), CAF-PNUD-BID.
- Dammert E., Manuel (2007a). “Desafíos del emergente poder civilizatorio suramericano en el siglo XXI”, Ponencia en el III Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos, Mendoza-República de Argentina 3 al 5 de octubre 2007.

- (2007b). “Perú País-puerto Soberano”. Ponencia en el Foro Portuario Interoceánico, Paita, Perú. 21 Octubre 2007.
- IIIRSA, Comité de Coordinación Técnica (2003). *Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica Suramericana*, trabajo de la Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, Caras, Venezuela, 2003, CAF-BID-FONPLATA.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2005). “*Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*”. Comunidad Andina, Secretaría General, Documentos de Trabajo.
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio* Barcelona: Ariel.
- (2002). *El Brasil: territorio y sociedad al inicio del Siglo XXI*. Brasil: Record.