

COMUNIDAD ANDINA: ¿PUEDE HABLARSE DE POLÍTICA REGIONAL?

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN*

Resumen

El artículo reflexiona si existe una política regional en la Comunidad Andina (CAN) que permita reducir las asimetrías entre entidades subestatales. La Introducción presenta la concepción de política regional en la Unión Europea, y debate posibles razones de su ausencia en la CAN. La sección II estudia los esfuerzos andinos para construir una política regional: analiza una estrategia de desarrollo territorial truncada y revisa los precarios avances en la cohesión económica y social. La sección III estudia la política regional para las regiones fronterizas y concluye que hay una estrategia hacia ellas con alcances modestos. Finalmente, la sección IV discute sobre la inexistencia de una política regional como estrategia de desarrollo territorial, aunque destaca el estado incipiente de la cohesión económica y social, así como los avances de dicha política hacia las fronteras; señalando la ausencia de un órgano que adelante una política regional andina, y la necesidad de cesión de competencias por los Estados.

Palabras claves: Comunidad Andina, política regional, cohesión económica y social, fronteras.

ANDEAN COMMUNITY: CAN WE TALK ABOUT REGIONAL POLICY?

Abstract

This article reflects on whether there is a regional policy in the Andean Community (AC) that would allow the reduction of asymmetries between sub-national entities. The Introduction presents the conception of regional policy in the European Union and discusses possible causes for its absence in the AC. Section II examines the Andean efforts to build a regional policy: analyzes a truncated territorial development strategy and reviews the precarious advances in economic and social cohesion. Section III examines the regional policy for border regions and concludes that there is a strategy toward them with a modest scope. Finally, Section IV discusses the absence of a regional policy as a territorial development strategy, and stresses the nascent economic and social cohesion, as well as the advances of such policy towards the borders. In addition, It highlights on the absence of an institution capable to pursue an Andean regional policy and the need to transfer competencies from the nation-States.

Keywords: Andean Community, Regional Policy, Economic and Social Cohesion, Borders.

LA COMMUNAUTÉ ANDINE : EST-IL POSSIBLE PARLER DE POLITIQUE RÉGIONALE ?

Résumé

L'article présente une réflexion sur l'existence d'une politique régionale, dans la Communauté andine (CAN), capable de réduire les asymétries entre les entités subétatiques. L'introduction expose la conception de la politique régionale dans l'Union européenne, et les possibles raisons de l'absence de cette politique à la CAN. La section II détaille les efforts andins pour construire une politique régionale : une stratégie tronquée de développement territorial, et des avances précaires pour la cohésion économique et sociale. La section III développe la politique régionale pour les régions frontalières et conclut qu'il y a une stratégie vers elles des proportions modestes. Finalement, la section IV focalise la discussion sur l'inexistence d'une politique régionale comme une stratégie ; et bien que l'on aborde l'état naissant de la cohésion politique et sociale, et les progrès de cette politique aux frontières, il faut signaler l'absence d'un organe qui avance une politique régionale andine, et la nécessité pour les États de céder des compétences.

Mots-clés : Communauté andine, politique régionale, cohésion économique et sociale, frontières

1. Introducción

E Los procesos de integración en Suramérica se han dado cuenta que es necesario prestar atención a las diferencias de diverso tipo, sobre todo de desarrollo económico que son con frecuencia enormes, entre sus entidades subestatales o regiones. Aunque tales disparidades existían antes de la constitución de la Comunidad Andina (CAN) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los dos bloques de integración más consolidados del subcontinente, en algunas ocasiones ayudaron a incrementarlas, en tanto que incluso siendo los más exitosos desde el punto de vista económico, y cuidadosos de no afectar a los grupos más vulnerables, incluidas las regiones, pueden ser insuficientes en los objetivos sociales, porque la integración entre socios económica y socialmente desiguales implica combinar eficacia económica y equidad social (Canziani, 2009). Podría afirmarse que la razón subyacente con relación a las regiones es que no todas se benefician, necesariamente, de la integración de los mercados, de manera que las desigualdades existentes al momento de iniciarse el proceso de integración, o cuando un Estado se une a él, podrían persistir o aumentar por largos períodos de tiempo (Bouzas y Da Motta, 2008). De allí la necesidad de generar una política dirigida a las regiones, entendida como una estrategia que contribuye al desarrollo porque fortalece la cohesión económica, social y territorial, con el fin de reducir las asimetrías entre las entidades subestatales. Si bien una política regional puede estar dirigida a regiones y a ciudades por igual, como en el caso de la Unión Europea (UE), la referencia en este trabajo es hacia las entidades subestatales/subnacionales de carácter intermedio entre las localidades o ciudades y el Estado nación.

En ese sentido, valga traer a colación la visión europea de la política regional, en tanto paradigma integracionista, donde es entendida como una política de inversión de tipo estratégico dirigida a las regiones y ciudades de la UE, con el fin de impulsar el crecimiento económico, reducir las disparidades, y en última instancia mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Asimismo, constituye una expresión de solidaridad, porque la ayuda que parte de esa política regional se centra en las regiones menos desarrolladas del continente. La política regional ha sido parte integral del enfoque europeo sobre la integración y ha tenido como objetivo básico promover un desarrollo armonioso mediante la cohesión económica y social, porque a pesar de un ingreso per cápita elevado, sus países miembros siempre mostraron desequilibrios en la distribución de la renta. Estas disparidades son aún mayores si se comparan sus doscientas setenta y cuatro regiones (Comisión Europea, 2014). A lo largo de la historia de la UE, la implementación de políticas específicas para tratar estas disparidades ha tenido un componente económico

y social (convergencia), pero también una finalidad política, al constituirse en un vehículo para promover el consenso en torno a la profundización del proceso de integración (Bouzas y Da Motta, 2008:28). En resumen, en la UE, la política regional hace referencia a la política de cohesión económica y social con la finalidad de reducir las diferencias entre las diferentes regiones y el atraso en las regiones menos favorecidas, a fin de lograr un desarrollo más equilibrado (Vieira, 2013:124).

Ahora bien, en ninguno de los acuerdos de integración suramericanos, y en el caso de referencia la CAN, se definió al momento de su creación una política regional que contemplara a las entidades subnacionales como verdaderos sujetos de esa estrategia. Parte de la explicación es que los Gobiernos centrales de los Estados históricamente han preferido una vinculación más directa con los municipios o ayuntamientos que con las regiones (estados, departamentos, provincias, etc.) porque han entendido que los caudillos regionales podían atentar contra el poder central y contra la propia cohesión interna del país (Haro, 2010); incluso se ha señalado que la integración en América Latina, y Suramérica dentro de ella, es un proceso simultáneo a la consolidación de la unidad nacional de cada país (Camacho, 2009). Por lo que esa idea de consolidación nacional interna, pasa por el temor a lo que podían significar las regiones como posibles fuerzas centrífugas con respecto a los centros nacionales de poder. Adicionalmente, la construcción de los Estados latinoamericanos desde arriba hacia abajo, y no al revés, parecen ser fundamentales para explicar la falta de definición de una política regional al momento de establecerse la CAN: sus países miembros no lo creyeron conveniente por motivaciones políticas internas.

En ese sentido, la mirada andina hacia los municipios es más relevante que hacia las regiones, así, las entidades locales han logrado una forma propia, aunque muy débil, de representación en la institucionalidad de la CAN, es decir, en el Sistema Andino de Integración (SAI) a través del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM).

Además de lo anterior, la falta de adopción por parte de los acuerdos de integración latinoamericanos de una política regional, también puede explicarse por la ausencia de estrategias claras de desarrollo regional y de gobernanza en múltiples niveles, así como por un deficiente acceso a condiciones mínimas de calidad de vida, a redes de transporte, a tecnología; porque existen carencias en términos de cohesión territorial pues se sigue entendiendo a la frontera como límite y barrera y no como espacio de cooperación y desarrollo; y también por la insuficiencia económica de regiones periféricas que no cuentan con ciudades que sirvan de polo de desarrollo (Vieira, 2013:128). Es decir, no se le ha dado la importancia necesaria y suficiente a las regiones ni, en consecuencia, a una política regional que estimule

realmente su desarrollo y las haga más equilibradas entre sí; lo que ha profundizado las diferencias que existen en la distribución de los beneficios de la integración en América Latina.

Ahora bien, debe señalarse que se han hecho algunos esfuerzos para tratar de consolidar una estrategia regional, que tome en cuenta a estas entidades subestatales para contribuir a su desarrollo y reducir las asimetrías pre existentes a los propios procesos de integración y que estos han contribuido a profundizar en determinados momentos. En ese sentido, en la CAN hubo un esbozo de política territorial que atendiera la realidad de las regiones andinas, pero que no ha sido formalizada. Sin embargo, sí se ha construido una política específica hacia las regiones de frontera, si bien muy limitada en su desarrollo, pero que debe destacarse en tanto que “la integración fronteriza es una modalidad en materia de política regional” (Briceño Ruiz y Ruiz, 2006:62), y en especial si se toma en cuenta que la integración redimensiona a las fronteras y las interacciones que se dan en ellas, lo que las hace más visibles, ora para estimularlas, ora para limitarlas, dándose así una lucha entre la búsqueda del reconocimiento de los elementos idiosincrásicos o particulares de las regiones y la necesidad de generalizarlas (Rhi Sausi y Oddone, 2010:135).

Pues bien, la CAN tuvo en cuenta las regiones de frontera, por lo que se creó una Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo en 1999, es decir, la preocupación regional empezó de manera parcial y con un enfoque solo hacia esas entidades subestatales. De otra parte, el tema de la atención a la totalidad de las regiones de la Comunidad Andina se empieza a abordar realmente en 2004 con la Cumbre de Quito, que a la postre generó la Estrategia Andina de Desarrollo Territorial (EADT) y un estudio de base denominado “Elementos para una estrategia de desarrollo territorial” pero que no llegó a pasar de un esbozo de ideas que no fueron concretadas en normas.

Las políticas que en la CAN tienen incidencia en las regiones se analizarán ahora en detalle, en el entendido de que se han hecho esfuerzos para elaborar una política regional, si bien bastante limitados, porque son pocos los recursos económicos destinados a financiar proyectos, o porque sólo se ha formalizado la modalidad fronteriza de esa posible política regional, pero no ésta en su conjunto.

2. El esfuerzo por construir una Política regional andina

La Comunidad trató de establecer algunas estrategias para las regiones pero la política misma no ha sido consolidada; incluso, la CAN no usa formalmente

el término “política regional”, porque el tema del desarrollo regional apenas apareció en este proceso de integración en el siglo XXI, luego de décadas desde su creación (Vieira, 2013). Además de las otras razones que se han señalado, la limitación en la construcción de esa política se debe a que la CAN no tuvo como propósito político la disminución de las diferencias estructurales entre las regiones debido a que se pensó en términos nacionales, es decir, de sus países miembros, dadas las notables diferencias de desarrollo relativo de Bolivia y Ecuador con respecto a sus socios andinos, por lo que a esos Estados se les otorgó un trato preferencial, si bien solo en términos arancelarios, pues no se contemplaban, por ejemplo, ayudas financieras directas. Además, en la CAN ninguno de los países contempla dentro de su política nacional de desarrollo, atención prioritaria a la convergencia y a la cohesión interterritorial; por lo que mal podría crearse una política regional estructural a nivel comunitario (SGCAN, 2005:28-9).

Ahora bien, la CAN sí realizó estudios sobre desarrollo y competitividad territorial, pero los mismos quedaron rezagados y sin concreción normativa. De otra parte, se creó una política para las regiones de frontera, ciertamente una vertiente de una posible política regional comunitaria. Además, hay puntuales esfuerzos que se han venido adelantado con la aprobación de un Plan Integrado de Desarrollo Social, pero sobre todo y más recientemente, con el desarrollo de una Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social, en cooperación con la Unión Europea, y bien puede entenderse que tal denominación de “cohesión económica y social”, ya señala por donde procura avanzar la CAN en estos aspectos, en el marco de la Agenda Social Andina. De manera que si bien no se utiliza el término “política regional”, puede señalarse una incipiente evolución hacia la cohesión económica y social, además de estrategias y acciones concretas, aunque de alcance limitado, para las regiones de frontera.

a. La estrategia de desarrollo territorial truncada

En la Cumbre de San Francisco de Quito de 2004, los presidentes de la CAN y a proposición de la Secretaría General, instruyeron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) y a la propia Secretaría General (SGCAN), para que desarrollaran y aprobaran lo que se ha denominado un Nuevo Diseño Estratégico con objetivos y medidas en el corto y mediano plazo, con lo que empezó una reflexión sobre la dimensión territorial de la Comunidad, con el objetivo de sentar las bases y establecer una EADT (SGCAN, 2005; Vieira, 2013). En ese sentido, la Secretaría contrató una consultoría cuyo trabajo final “Geografía Económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el

mercado comunitario”, de 2003, identificó el origen subnacional del comercio intra andino, es decir, precisaba qué regiones producían cuáles productos, qué materias primas, y el tipo de los servicios que se prestaban; con tal información, se produjo una tipología de las regiones andinas (Moncayo, 2003).

Posteriormente, y con sustento en el trabajo antes mencionado y en colaboración con su autor, la Secretaría General (SGCAN) elaboró el documento de trabajo “Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina” (SGCAN, 2005), en él se explica que las regiones andinas son bastante disímiles, heterogéneas, y que el proceso de integración las ha afectado de diferente manera, desde las que han sido favorecidas por el comercio intra comunitario, hasta las generalmente olvidadas, marginadas o desfavorecidas, las áreas rurales o las fronteras. La Secretaría retomó la tipología que se había propuesto en 2003, con lo cual se distinguieron cuatro tipos de regiones o entidades subestatales: regiones activas; regiones *commodities*, regiones agroindustriales, y regiones fronteras.

Regiones activas son polos industriales que generan la mayor parte del comercio intracomunitario. Aunque pueden tener escaso dinamismo económico por procesos de desindustrialización, siguen siendo las regiones más desarrolladas de sus respectivos países. Estas regiones son activas en diverso grado en el comercio: algunas son consideradas activas en alto grado porque concentran la parte sustancial de las exportaciones de los países a los cuales pertenecen hacia el mercado andino (Moncayo, 2003; SGCAN, 2005, p. 103).

Regiones *commodities* son aquellas mono productoras y mono exportadoras de un *commodity*¹, que en el caso de la CAN son los minerales (los energéticos como el gas y el petróleo), y también los agrícolas como el banano, el café o el cacao, es decir, productos primarios. Por lo general, combinan altas tasas de crecimiento económico con relación a las otras regiones del país al que pertenecen, pero con bajos niveles de competitividad, esto último indica que la explotación del recurso no se traduce en un avance del sistema económico en su conjunto (Moncayo, 2003; SGCAN, 2005:118).

Regiones agroindustriales son definidas como aquellas en las que se está produciendo una transformación agrícola orientada hacia la exportación de productos con alto valor agregado, que incorporarían innovación tecnológica y conocimiento. Algunas de esas regiones estarían pasando de cultivos transitorios importables a cultivos permanentes exportables, aunque cabe apuntar que existe un proceso de “desagrarización” (sic). De otra parte, los niveles de competitividad de estas regiones, por lo general, se ubican en el nivel

intermedio de cada país. (Moncayo, 2003; SGCAN, 2005:133).

Regiones fronteras, como características principales el aislamiento y la perifericidad respecto a los centros dinámicos; bajos niveles de desarrollo, dinamismo y competitividad; no poseen capacidades para promover su propio desarrollo; sus recursos naturales son inexplorados, e incluso, desconocidos². Es decir, son regiones de escaso desarrollo económico, incluso deprimidas, y con escasa articulación con el resto del país al que pertenecen; además, son los eslabones más débiles del espacio comunitario porque la mayoría están desligadas del mercado andino e internacional dada su poca o falta de producción manufacturera, al igual que de escasos *commodities* o agroindustria exportadora (Moncayo, 2003; SGCAN, 2005:141).

Desde ese análisis, la SGCAN proponía los elementos básicos de una estrategia regional andina, con acciones que redundaran en beneficio de las entidades subnacionales. Se previó que el documento de trabajo contentivo de tales elementos se sometiera a consultas en cada país, para que fuera mejorado o enriquecido con las contribuciones de diversos actores, públicos y privados, hasta que pudiera definirse y crearse una verdadera estrategia regional andina; es decir, una política regional de la CAN. Sin embargo, este esfuerzo de diagnóstico y propuesta no siguió tal recorrido, por lo que no se dieron las discusiones necesarias y, por tanto, no se produjeron las normas que podrían haber establecido una política regional comunitaria.

b. La cohesión económica y social andina

Si bien en la CAN, como se ha puntualizado, no existe una política regional denominada como tal, no es menos cierto que se han hecho avances en términos de la cohesión económica y social. La preocupación social ha estado presente en la CAN desde su tratado inicial, si bien es en la década de los 90 cuando tales asuntos empiezan a tomar verdadera importancia enmarcados en una Agenda Social Andina, con acciones puntuales dirigidas a erradicar la pobreza, en especial la pobreza extrema, el acceso a servicios como el agua y la electricidad, así como la educación.

En el desarrollo de esa Agenda, se aprobó el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). Posteriormente, en 2011 el Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social (CADS) adoptó dos líneas marco de orientación: los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y la elaboración de la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES). Muchas de las acciones llevadas a cabo en el marco del Plan, los Objetivos y la Estrategia señalados se han desarrollado dentro del proyecto de cooperación y apoyo en cohesión económica y social que existe entre la CAN y la Unión

Europea, denominado “Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina (CESCAN)”. La Agenda Social Andina tomó un nuevo impulso cuando se adoptó por parte del CAMRE la Decisión 745 de diciembre de 2010, mediante la cual se estableció el 2011 como “Año Andino de la Integración Social”, con la idea de redefinir estrategias, objetivos y proyectos.

b.1 Un plan para el desarrollo social

Se diseñó el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) mediante la Decisión 601 del CAMRE de septiembre de 2004, para enfrentar los graves problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social en la CAN: El PIDS fue entendido como una estrategia social comunitaria para encauzar acciones a nivel andino, de diverso tipo: actividades, proyectos y programas que complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social. Sus objetivos hacen referencia al empleo, los derechos laborales, salud, nutrición, educación, cultura, la reducción de asimetrías territoriales, esto último en el ámbito rural y en su relación con lo urbano, así como en las zonas de frontera; y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables (biodiversidad y agua). Su ejecución se inició en 2005, después de que se establecieron los Comités Nacionales del PIDS. Posteriormente, se han desarrollado algunos proyectos en seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, desarrollo rural, y desarrollo en fronteras (SGCAN, 2013:31). Específicamente sobre estas últimas regiones, los proyectos se han desarrollado gracias a la cooperación europea y a la de España en particular, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que han contribuido a financiarlos parcial o totalmente a través del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF).

b.2 La EACES y los OANDES: Binomio para apuntalar una política regional incipiente

Paralelamente al PIDS, la CAN, en el marco del proyecto CESCAN, desarrolló la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES) que posibilitaría realizar los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) para el año 2019. Ambos, EACES y OANDES fueron aprobados por las autoridades del área social andina. La orientación de los OANDES se dirige a adecuar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumidos por la Organización de las Naciones Unidas, a la realidad y las particularidades andinas, si bien una primera adecuación se había dado en el marco del PIDS. En ese sentido, el Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social, mediante Declaración del 6 de julio de 2011, fijó los once OANDES: 1. Reducir en un tercio la pobreza extrema monetaria; 2. Garantizar

la protección y promoción de los grupos en situación de vulnerabilidad; 3. Alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria; 4. Garantizar la salud de la población con acceso universal a servicios de salud de calidad; 5. Garantizar la educación universal con calidad, equidad y uso de las tecnologías de la información; 6. Promover el pleno empleo, la inclusión económica y productiva y el trabajo digno y decente; 7. Reducir las inequidades sociales que afectan a los pueblos indígenas y afro descendientes promoviendo su participación; 8. Afianzar la interculturalidad, la identidad andina y latinoamericana; 9. Promover el desarrollo social en las áreas deprimidas, predominantemente rurales y de frontera; 10. Incrementar la inversión social; 11. Promover la prevención, gestión y reducción de los impactos sociales del cambio climático y los desastres naturales sobre las poblaciones en situación de pobreza y alta vulnerabilidad. El objetivo diez es subtítulo por el CADS como tendente a la “superación de las asimetrías territoriales”.

Por su parte la EACES fue desarrollada de manera conjunta con la elaboración de los OANDES, y es la que permite conceptualizar los objetivos sociales de la Comunidad. Se proponen tres macro ejes de acción para el desarrollo social andino: 1. Avanzar hacia la titularidad efectiva de derechos económicos, sociales y culturales, individuales y colectivos de la población andina; 2. Fortalecer el sentido de pertenencia de los ciudadanos andinos y contribuir a generar una identidad común andina; y 3. Acentuar la superación de asimetrías territoriales en términos del acceso de la población al trabajo remunerado, digno o decente, y a los servicios sociales básicos.

Asimismo, la EACES contempló cinco líneas de acción, a saber: 1. Sumar esfuerzos y capacidades públicas, privadas y sociales, para posibilitar resultados consistentes y sostenibles en el objetivo de superar la pobreza y las desigualdades; 2. Desarrollo de programas y proyectos sociales comunitarios que contribuyan a los objetivos sociales andinos; 3. Fortalecimiento de capacidades y cooperación horizontal entre los países andinos en el área social; 4. Institucionalización de un Sistema de Gestión Social Andina; 5. Convergencia de objetivos, metas y políticas sociales que permitan avanzar en la dimensión social andina, suramericana y latinoamericana (SGCAN, 2013:36).

b.3. Cooperación Comunidad Andina – Unión Europea en cohesión económica y social

Como se ha expresado, la CAN cuenta con la cooperación de la Unión Europea para el desarrollo de la Agenda Social Andina, bien a través del PIDS, de los OANDES o de la EACES. Esa cooperación se da por medio del programa CESCAN, que es el primer proyecto

de desarrollo en el campo de la cohesión social andina y constituye un nuevo enfoque en la cooperación CAN-UE, en el interés de la Unión de promover su modelo social en América Latina, y en el de la CAN de aprender de la experiencia europea en este aspecto fundamental para el desarrollo, según se señala en el Convenio de Financiación “Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina”, de 2008, suscrito entre ambos procesos de integración, y que da soporte a diversos proyectos. En el marco del mismo, se adelantó un primer proyecto denominado CESCAN I, con dos objetivos específicos, uno relativo al fortalecimiento de los países miembros y la Secretaría General para precisamente contribuir con el diseño de una política y de planes para la cohesión económica y social, la EACES, y el incremento de la capacidad de la CAN para promover proyectos fronterizos y de desarrollo territorial. El otro objetivo está referido a la prosecución de los Objetivos del Milenio, los ya señalados OANDES, para reducir la pobreza, las diferencias sociales y económicas, prestando particular atención a la igualdad de género y a las diferencias étnicas y culturales, para ello, deben ejecutarse proyectos en el ámbito transnacional y transfronterizo, según estipula el Convenio.

Como resultado de esa cooperación entre la UE y la CAN en el CESCAN I, se ha conseguido: 1. Reactivación de los Comités Nacionales de Seguimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) establecidos en la Decisión 601. 2. Impulso y aprobación de la Propuesta de Estrategia Andina de Cohesión Económica Social (EACES); 3. Aprobación de la Propuesta de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social para el año 2019. 4. Apoyo en la elaboración del Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) mediante la Decisión 742. 5. Implementación de proyectos binacionales en las fronteras de los países miembros de la CAN que fortalecen los mecanismos de integración, esto último básicamente a través del BPIDF. El aporte europeo fue de € 6.500.000,00 y el de la CAN de € 2.984.951,00 para el período 2007-2013 (SGCAN, 2013:70).

Dentro del objetivo específico de fortalecimiento institucional para un mejor diseño e implementación de políticas de cohesión económica y social, se creó el Centro Andino de Excelencia de Cohesión Económica y Social (CAECES), cuya función es promover el diálogo entre los cuatro gobiernos andinos y la SGCAN, para formular e implementar políticas regionales de cohesión económica y social, y en ese sentido, articular a los diferentes actores institucionales que toman parte en el tema a nivel andino, según señala el Convenio. El CAECES está ligado a la Secretaría, lo supervisa un Comité de Dirección con representación de los cuatro países, presidido por la SGCAN, y con

la UE como observadora, no es una institución andina, sino un mecanismo que sugiere políticas en el nivel comunitario con relación a la cohesión económica y social, y coordina con los gobiernos. El CAECES, tiene como actividades: desarrollar estudios técnicos en temáticas específicas sobre la cohesión económica y social, proporcionar asistencia técnica, facilitar la formación y realizar seminarios, realizar intercambios de experiencias, elaborar encuestas y estadísticas, y por último, efectuar el monitoreo y el seguimiento de los proyectos de CESCAN. Sin embargo, el Centro parece estar inactivo³, la explicación puede ser porque sus actividades están directamente vinculadas a los proyectos del CESCAN I que concluyeron en 2013, y a los del CESCAN II que apenas empieza.

En la actualidad se está desarrollando el proyecto CESCAN II, que cuenta con un aporte económico similar al CESCAN I, y tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la cohesión económica y social en la CAN. Para ello, se espera consolidar el liderazgo técnico y político de la Secretaría General para formular e implementar políticas regionales de cohesión económica y social; así como también fortalecer y constituir un mecanismo de canalización de iniciativas de cohesión económica y social, derivadas de los gobiernos locales y regionales, con miras a reducir las disparidades económicas y sociales dentro y entre los países (SGCAN, 2013:71).

En resumen, si bien se constata el avance que significa el renovado contenido social, ya vislumbrado con la Agenda Social Andina, que se ha ido perfeccionando con el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), con los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y con la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES), con el apoyo inestimable de la cooperación de la UE; todo dentro del más amplio ámbito del paradigma de la señalada Integración Integral en que está inmersa la CAN; hace falta una articulación entre el PIDS y todo su desarrollo posterior, con la Política de integración y desarrollo fronterizo, que tal vez pudiera arrojar una política regional comunitaria, o mejor, una política de cohesión económica y social que incluya el desarrollo de las regiones de frontera.

3. La Política para las regiones de frontera

La primera alusión realmente importante con relación a las regiones de frontera en el entonces Pacto Andino, se dio en el Protocolo de Quito de 1987, modificadorio del Acuerdo de Cartagena, que introdujo en el artículo 144 que destaca que “Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional

andina”. En la actualidad se mantiene el mismo texto como artículo 126 del Acuerdo de Cartagena.

Aunque en un primer momento esa norma pareció constituir solo un enunciado con respecto a las regiones andinas de frontera, sirvió para adelantar un proyecto denominado Programa de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la Región Andina, ejecutado por la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) entre 1990 y 1991, con la finalidad de desarrollar una estrategia y elaborar acciones que permitieran la integración fronteriza. Sin embargo, el Programa no significó un avance realmente importante en el tratamiento hacia tales regiones, porque no se disponía del financiamiento para las iniciativas que contemplaba, y porque los países no adoptaron las medidas necesarias, entre ellas las normas comunitarias, que permitieran ponerlo en práctica (Coletti et al., 2009; Oliveros, 2002).

Realmente, no fue sino hasta mayo de 1999 cuando la Comunidad consolidó normativamente una política para las regiones de frontera, mediante Decisión 459 del CAMRE, que estable la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (PCIDF). De acuerdo al artículo 1 de la Decisión los fines de la PCIDF son: Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad en el espacio andino; profundizar la solidaridad y la cooperación entre los Estados; desarrollar la complementariedad de las economías en las zonas de integración fronteriza aprovechando sus ventajas comparativas; consolidar la integración fronteriza y coadyuvar a su proyección andina; y contribuir al desarrollo social y económico de las denominadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

El objetivo fundamental de esta política fronteriza se alinea con el objetivo general de la integración andina, que consiste en elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de las instituciones; en este caso en los territorios de frontera, según el artículo 3 de la Decisión 459. Entre los objetivos específicos está la facilitación de la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios; asegurar la realización de acciones que satisfagan las necesidades de infraestructura sanitaria, educación, capacitación laboral, medio ambiente; fortalecimiento del diálogo, la consulta y la cooperación institucional en la ZIF (art. 4). Justamente, la norma prevé la delimitación, diseño e instrumentación de las Zonas de Integración Fronteriza de la CAN, que serían los escenarios adecuados para ejecutar programas y proyectos para responder a las diversas necesidades de las regiones de frontera (art. 2).

La dirección de la Política la ejerce el CAMRE, contando con el apoyo de otros órganos comunitarios, pero además, para su instrumentación se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo

Fronterizo (GANIDF), integrado y coordinado por las Direcciones de Desarrollo Fronterizo de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros; mientras la SGCAN cumple funciones de secretaría técnica (art. 5). Su tarea es proponer programas y planes de acción y para ello, el GANIDF ha establecido el Plan de Acción de Santa Cruz 2009–2019, que pretende articular y concretar dicha política en cuatro ejes de acción: 1. Institucionalidad de la integración fronteriza andina, 2. Planes de las ZIF y gestión de proyectos de inversión, 3. Facilitación de la circulación por los pasos de frontera, y 4. Financiación. (SGCAN, 2013). El Plan está articulado con los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica Andina, documento aprobado por el CAMRE en formación ampliada con la Comisión, en febrero de 2010.

En ese sentido, uno de los Principios es “profundizar la integración física y fronteriza entre los Países Miembros”, y dentro de la Agenda, el Punto 4 es el relativo a la “Integración física y desarrollo de fronteras”, que contempla:

1. Integración física, para lo que se deben desarrollar programas y proyectos relativos a:

1.1. Desarrollo y modernización de las actividades de transporte en cualquier modalidad, interconexión eléctrica y telecomunicaciones; 1.2. Consolidar el Sistema Andino de Carreteras; 1.3. Desarrollar el sistema andino de integración e interconexión física; 1.4. Promover facilidades de acceso a puertos.

2. Desarrollo de fronteras, en este sentido, los programas y proyectos deben:

2.1. Impulsar la construcción de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) e implementar un control integrado de fronteras; 2.2. Promover el desarrollo de las ZIF; 2.3. Gestionar el incremento de recursos de financiamiento para profundizar la integración en las fronteras, entre otros, mediante el fortalecimiento del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF); 2.4. Desarrollar el programa encaminado a diversificar fuentes de financiación, para proyectos de la CAN en zonas fronterizas; 2.5. Establecer un mecanismo financiero permanente para ejecutar proyectos binacionales de desarrollo fronterizo; 2.6. Apoyar a la Secretaría General en la definición y puesta en marcha de los Planes de Desarrollo para las ZIF; 2.7. Fomentar la creación de empresas multinacionales andinas en las ZIF, en la producción de bienes, oferta de servicios y promoción de inversiones, y en su complementación; 2.8. Coordinar los esfuerzos de proyectos de integración física; 2.9. Promover acciones públicas y público-privadas destinadas a reducir las desigualdades y asimetrías económicas en zonas de frontera. (CAMRE, 2010:5, 15–16).

Habría que señalar que en lo que respecta a la integración física y al desarrollo de las regiones de frontera, la Agenda Estratégica Andina de 2010 retoma

y refuerza las acciones que ya adelantaba la CAN en lo concerniente a las ZIF, los CEBAF y el BPIDF desde 1999.

a. Las Zonas de Integración Fronteriza

Ahora bien, en el marco de la Política para la integración y el desarrollo fronterizo, se dictó la Decisión 501 sobre Zonas de Integración Fronteriza–ZIF, de 2001, que vino a desarrollar este aspecto clave para las regiones limítrofes. A tales efectos, el artículo 1 establece que las ZIF son “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”, y las mismas pueden establecerse, además de entre los Estados de la CAN, con terceros países (art. 2).

Las ZIF deben responder a cinco dimensiones, a saber: a. Dimensión del desarrollo social: satisfacción de necesidades básicas; b. Dimensión del desarrollo económico: crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva; c. Dimensión de la sostenibilidad ambiental: desarrollo que considere limitaciones ambientales y potencie sus ventajas; d. Dimensión institucional: participación activa de instituciones públicas y privadas; y e. Dimensión de la integración: promoción de la libre circulación de personas, mercancías y servicios (art. 4). Además, se establecen unos criterios para identificarlas y delimitarlas, que están referidos a las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que permitan mejorar la capacidad productiva y comercial; que comprendan ciudades dinamizadoras del desarrollo; que comprendan también áreas económicamente deprimidas para revertir tal situación; que articulen zonas con recursos potencialmente explotables; que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales con gestión compartida (art. 5).

Los países andinos crearon diversas ZIFs a través de notas diplomáticas, así: 1. ZIF Colombo – Ecuador en noviembre de 2002; 2. ZIF Colombia – Perú en noviembre 2002; 3. ZIF Ecuador – Perú en mayo 2002; 4. ZIF Bolivia – Perú en octubre 2003⁴, con el fin de dar cumplimiento al mandato de la Disposición Transitoria Primera de la Decisión 501, que establecía un tiempo máximo de un año a partir de su entrada en vigencia para hacerlo, si bien la boliviano–peruana se creó ya en 2003. También existió formalmente una ZIF entre Colombia y Venezuela en 2006, siendo aún éste último país miembro de la CAN.

Puntualmente, debe señalarse que la ZIF Ecuador–Perú, si bien se crea bajo el marco legal andino, es en esencia producto de una estrategia binacional surgida

del Acuerdo de Brasilia de 26 de octubre de 1998, por el cual se definió definitivamente la frontera entre ambos países luego del último conflicto bélico, la Guerra del Cenepa, que los enfrentó y que culminó con la Declaración de Paz de Itamaraty de 17 febrero de 1995. Entre los compromisos del Acuerdo de Brasilia figura el Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que a su vez contiene el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Peruano–Ecuatoriana, cuya ejecución se ha ampliado hasta 2014, y que incluye programas y proyectos de infraestructura social y productiva, así como de promoción de la inversión privada (Coletti et al., 2009:155). Bien podría decirse que esta ZIF es más un asunto de cooperación binacional que de carácter comunitario, si bien cumple con los propósitos que para tales Zonas tiene la CAN.

La más significativa de las ZIF fue la correspondiente a Colombia y Venezuela en las regiones limítrofes de Norte de Santander y Táchira, porque era la zona fronteriza de la Comunidad Andina más activa en tránsito de mercancías y personas, así como en la prestación de diversos servicios; también porque la propuesta de creación fue producto de un exhaustivo trabajo técnico adelantado por universidades de la región⁵. No obstante, esa ZIF solo existió formalmente en notas diplomáticas de 2006, y no tuvo vigencia práctica porque los gobiernos centrales no tuvieron interés al respecto, con el agravante de que ese mismo año Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, aún con todo este marco jurídico y la formal creación de diversas ZIF, a la CAN le queda mucho por hacer con relación a éstas, en tanto hasta el momento parecen más un asunto de normas comunitarias y precisiones conceptuales, que de realidades en el terreno en tanto no termina de impulsarse un verdadero desarrollo integral e interdependiente en el que pudiera alcanzarse finalmente la ansiada cohesión de las regiones de frontera y de las zonas fronterizas (Vieira, 2013).

b. El Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo

De otra parte, la Decisión 501 también estableció en el seno de la Secretaría General, por disposición del artículo 10, un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF), que debe contar con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), y que empezó a funcionar formalmente en 2007. El Banco tiene como objetivos identificar, evaluar y hacer el seguimiento de proyectos de integración y desarrollo en las fronteras entre los países andinos, que contribuyan a mejorar las condiciones sociales y económicas de sus poblaciones, que fortalezcan a los sectores productivos y de servicios, que permita mejorar el libre tránsito en las fronteras terrestres, así como subsanar las

deficiencias de infraestructura en tales zonas (Coletti et al., 2009:154). Para su estructuración, el BPIDF cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que también contribuye al intercambio de experiencias que permita un mejor funcionamiento del Banco (SGCAN, 2013).

En cuanto al financiamiento, debe destacarse que se han priorizado nueve proyectos, que cuentan con recursos de la UE y de la AECID, en el marco de la cooperación CAN-UE, a saber: 1. Programa de mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales en las fronteras pacífica, andina y amazónica de Ecuador con Colombia; 2. Educación intercultural bilingüe en contextos de diversidad cultural en la frontera Ecuador – Perú; 3. Modelos prácticos de producción piscícola de consumo humano y uso ornamental para el desarrollo de la ZIF de Perú y Colombia; 4. Aprovechamiento de riberas en el anillo circunlacustre (sic) del lago Titicaca; 5. Modelo de coordinación fronteriza para la conservación y el desarrollo sostenible en el corredor La Paya (Colombia) – Güeppi (Perú) – Cuyabeno (Ecuador); 6. Manejo integrado corredor biológico El Ángel–Cumbal–Azufra–Quitaspal (Colombia – Ecuador); 7. Reducción de la contaminación del agua y el suelo de la zona alta de la cuenca binacional Catamayo–Chira (Ecuador – Perú); 8. Proyecto de humedales para la conservación (Colombia – Perú); y 9. Proyecto de reintroducción de llamas en comunidades alto andinas (Bolivia – Perú) (SGCAN, 2013:59).

Aún cuando pueden constatarse algunos avances y acciones puntuales en el ámbito del financiamiento de proyectos, estos aún deben consolidarse. Además, la propia SGCAN reconoce que los recursos económicos son escasos; por lo que debe mejorarse sustancialmente su captación a través de distintos mecanismos, pero sobre todo a través del BPIDF.

c. Los Centros Binacionales de Atención en Fronteras

Paralelo a la Decisión 501 se dictó la Decisión 502 sobre Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF) en la CAN, de 2001, como parte de la Política para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Los CEBAF son las instalaciones que se encuentran en una porción del territorio de uno o más países andinos colindantes, aledaño a un paso de frontera, y que incluye rutas de acceso, recintos, equipos y mobiliario necesarios para prestar el servicio de control integrado –verificación y supervisión de condiciones legales de entrada y salida en forma conjunta y por funcionarios del país de entrada o salida– del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, así como prestar servicios complementarios de facilitación y de atención a usuarios (art. 1). Como puede colegirse, el objetivo de un CEBAF es hacer más eficiente la gestión y el control de todo tipo de tránsito hacia o desde los países andinos limítrofes, o terceros si fuese el caso, y promover un

verdadero transporte directo por carretera de personas y mercancías. El establecimiento de estos centros binacionales se hace por acuerdos específicos entre los países miembros, que a su vez deben notificarlo a la SGCAN (art. 4). Por el artículo 17 se decidió que la CAF establecería condiciones preferenciales para el financiamiento de los estudios y obras para construir los CEBAF, a solicitud de los Estados interesados.

Los miembros de la CAN se han propuesto establecer CEBAF, en una primera etapa, en los siguientes pasos de frontera: Bolivia – Perú en el paso de Desaguadero; Colombia – Ecuador: 1. En el Puente Rumichaca, entre Ipiales (Col.) y Tulcán (Ecu.) y 2. En el paso de San Miguel entre San Miguel (Col.) y Nueva Loja (Ecu.); Ecuador – Perú: En el puente Aguas Verdes entre Huaquillas (Ecu.) y Tumbes (Perú). Efectivamente, están en funcionamiento CEBAF en los pasos de frontera de Rumichaca entre Colombia–Ecuador, y en Aguas Verdes en la frontera ecuatoriano peruana. Sin embargo, y a pesar de los años transcurridos desde la creación de la norma, aún no se han establecido CEBAF en todos los pasos de frontera andinos, independientemente de su mayor o menor actividad; es decir, no se termina de aprender a trabajar mancomunadamente, aún cuando es condición necesaria para que efectivamente se produzca la apertura comercial y una integración más amplia (Vieira, 2013).

En resumen, la CAN ha desarrollado en el marco legal y conceptual una política de integración y desarrollo hacia las regiones de frontera, si bien en la concreción de las distintas acciones aún deja que desear. Es decir, se ha llegado a un avance significativo en las definiciones y en el plano normativo de mecanismos, pero aún faltan instrumentos y acciones para que tal Política Comunitaria funcione plenamente, esto porque se ha detectado una debilidad de las voluntades nacionales en aplicarla (Coletti et al.:2009).

4. Discusión

La CAN llegó tarde al tratamiento del tema del desarrollo regional como una política singular que fuese más amplia que la aprobada hacia las regiones de frontera, que no llegó a consolidarse ni siquiera en lo normativo. Tal limitación es un verdadero inconveniente para que las regiones más deprimidas puedan desarrollarse y reducir las disparidades económicas y sociales respecto a las regiones más desarrolladas. También es una pérdida de oportunidades de participación de los ciudadanos andinos, e igualmente opera en contra de una distribución más equitativa de los beneficios de la integración (Vieira, 2013).

La estrategia de desarrollo territorial que conceptualmente se esbozó en 2005 cuando la SGCAN presentó los elementos fundamentales para su discusión, no se desarrolló. Sin embargo, en época reciente se

empieza a apostar por una estrategia de cohesión económica y social, enmarcada dentro de la temática de Desarrollo Social; lo que parece indicar que el peso está en lo social, lo que es trascendental, pero no pareciera haber conexión con lo económico, elemento fundamental para superar las asimetrías entre regiones.

La PCIDF de 1999 tiene un marco conceptual y jurídico notable. Sin embargo, aún falta mucho para que sus efectos positivos sean más nítidos y repercutan en la vida de los ciudadanos de las regiones de frontera, porque los recursos son limitados y no se da un mayor impulso a los muchos proyectos que pudieran realizarse. De obtenerse más recursos económicos y adelantar un mayor número de proyectos de envergadura, se le daría un contenido más amplio y sólido a las ZIF; si bien se rescata su creación como un avance, también falta mayor voluntad política para consolidarlas. Es decir, se avanza en las definiciones y en las normas, pero no tanto en los mecanismos e instrumentos para que la PCIDF pueda desplegarse en toda su amplitud. Una posible explicación es la debilidad de las voluntades de los Gobiernos nacionales para aplicarla (Coletti et al., 2009).

Adicionalmente, para que sea más efectiva la cohesión económica y social, debe finalmente desarrollarse una estrategia de desarrollo y competitividad territorial, directamente dirigida a las regiones andinas: activas, *commodities*, agroindustriales y de fronteras, cuyos elementos básicos fueron planteados y asumidos por la SGCAN, pero que por falta de voluntad política no fue posible concretarlos. En este sentido, debe señalarse que ni en la truncada estrategia de desarrollo territorial, en la PCIDF o en el tema del desarrollo social que incluye la cohesión económica y social, se ha planteado la creación de un órgano o institución comunitario, siquiera consultivo, que pueda aglutinar, y previsiblemente ejercer algún tipo de representación de las regiones andinas, exclusivo para ellas o en conjunto con las entidades municipales, en el estilo del Comité de las Regiones de la UE.

Tal omisión en la creación del órgano o institución comunitario ratificaría, de una parte, que la concepción de la estrategia de cohesión económica y social no está pensada en términos territoriales, salvo los proyectos fronterizos, y de otra parte, también indicaría que las regiones no revisten mayor interés para los Gobiernos nacionales, pues éstos prefieren relacionarse con los municipios, como lo evidenciaría el CCAAM mencionado arriba. La CAN debería avanzar en este sentido y crear tal institución para las regiones o, en todo caso, modificar el CCAAM para que en él estas tengan representación las regiones; lo que podría ayudar, de una parte, a crear un ambiente favorable hacia una política regional, una política de cohesión económica y social con las regiones como objeto directo de ella, que no es la concepción actual. Y de otra parte ayudaría a la expresión de opiniones que reflejen los intereses y

necesidades de las regiones en la instancia que se cree. En resumen, la inexistencia de un órgano comunitario que tenga la suficiente jerarquía para desarrollar una política regional andina y mejorar la política para el desarrollo fronterizo es un "hándicap" de la CAN.

Ahora bien, y esto es fundamental, la estrategia regional debe ser consecuencia de la cesión de las competencias necesarias a la CAN, pero ciertamente tal posibilidad luce bastante complicada, por no decir imposible, dada la ausencia de planes relevantes desde los propios Gobiernos nacionales para las regiones, y porque la política de fronteras es muy sensible en cada país y es sinónimo de soberanía y defensa del territorio nacional, con lo cual, tiende a prevalecer la vieja visión centro-periferia con relación a las zonas de fronteras sobre una visión de cooperación y desarrollo conjunto entre los países, que debería ser asumida en el marco supranacional.

Si bien se exalta lo avanzado en el seno de la CAN en términos de política regional comunitaria, es de enfatizar que los Gobiernos tienen una amplia retórica sobre la integración y sus beneficios. Es mucho lo que se argumenta a favor de múltiples políticas, planes, programas y proyectos, que permitirían concretar un desarrollo integral de las sociedades andinas, es decir, desarrollo económico, social, educativo y tecnológico, cultural; un desarrollo sustentable, pero falta mayor voluntad política y compromiso real para llevarla a la práctica.

Es necesario capitalizar todo lo hecho hasta ahora. Así, rescatar los elementos para una estrategia de desarrollo territorial, impulsar y llenar de mayor contenido la política de integración y desarrollo fronterizo, y apuntalar y profundizar la temática social en términos de reducción de pobreza, desigualdad social, carencias educativas y de salud aunada a una política de empleo formal y bien remunerado. La concepción de cohesión social unida a la de promoción del desarrollo económico facilitaría incentivar los emprendimientos, financiar las pequeñas y medianas empresas, facilitar la prestación de servicios de todo tipo. Es decir, una política de cohesión económica y social que contenga los aspectos señalados, pensada en función de las entidades subestatales, y cuyo objetivo sea reducir las asimetrías entre las distintas regiones, que incluya mecanismos para adelantar las acciones necesarias, y que permita crear fondos estructurales, a semejanza de la UE, que recoja y amplíe los recursos económicos diseminados en otros organismos e instituciones.

Además, se requiere un gran esfuerzo de implementación de esa política, que incluya mayores recursos humanos, tecnológicos y de distinta naturaleza, que permita a los ciudadanos beneficiarse realmente de la integración andina. En la medida en que esto suceda los mismos ciudadanos la defenderán y exigirán profundizarla. No debe olvidarse que el fin último de la CAN es el mejoramiento persistente del nivel de vida de sus habitantes.

Notas

1 Producto estandarizado basado en un recurso natural.

2 Esta caracterización sigue la señalada por Iturriza, J. (1986), "Integración fronteriza. Un enfoque metodológico", Revista Integración Latinoamericana, Buenos Aires: INTAL, p. 118 (SGCAN, 2005:141).

3 El portal dedicado al Proyecto CESCAN y CAECESno han sido actualizados desde el 2011 <http://www.comunidadandina.org/cescan/desarrollo/INICIO.html> [Consulta: 01/10/2015].

4 Las notas diplomáticas son: Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, Notas Reversales DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana, Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, Notas Verbales 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Zona de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana, Notas GM-413/2003/6760 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y (GAB-SAA) RE N° 6-7/35 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

5 Ver Bustamante, A.M y Sierra, M. (Coord.), (2005). Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela), elaborada con la participación de la Universidad de Los Andes –Táchira (Venezuela) y las Universidades Francisco de Paula Santander y Libre de Colombia, seccional Cúcuta y financiado por la CAN, Gobernaciones del estado Táchira y del Departamento Norte de Santander. Contó además con la anuencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países.

Referencias bibliográficas

BOUZAS, Roberto y DAMOTTA V., Pedro (2008), "La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur". Massi, Fernando y Terra, María Inés (Coords.), *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?*, Serie Red Mercosur N° 12, Montevideo, Uruguay: Red Mercosur, pp. 131-185.

BRICEÑO R., José y RUIZ, Diana (2006), "La política regional en los procesos de integración económica: comparando las experiencias de la Unión Europea y el Mercosur", *Compendium*, vol. 9, núm. 17, diciembre, Barquisimeto, Venezuela: Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, pp. 57-73.

BUSTAMANTE, A.M y SIERRA, M. (Coord.), (2005). *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)*. Universidad de Los Andes-Venezuela, Universidad Francisco de Paula Santander y Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta. Pp. 389. (reimpresión 2008).

CAMACHO O., Edgar (2009), "Integración nacional e integración regional", *Revista de la Integración*, 40 años de integración andina, avances y perspectivas, N° 4, junio, Lima, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina, pp. 76-83.

CANZIANI, Mauricio (2009), Cohesión social en el Mercado Común del Sur, Munich Personal RePEc Archive, Paper N° 17313, septiembre 17. [Disponible: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/17313/>] [Consulta: 10 julio 2014].

HARO, Ana (2010), "La descentralización política en los países andinos". Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. X, n° 1, Iquique, Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, pp. 124-39.

COLETTI, Raffaella, CONATO, Dario, MARTELES MORENO, Silvia y QUISPE, Juan Vicente (2009), "La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú". En RHI SAUSI, José Luis y CONATO, Dario (Coord.) *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina. La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*, (2da. Ed.), Roma, Italia: Centro Studi di PoliticalInternazionale e IstitutoItalo Latino Americano, pp. 141-173.

COMISIÓN EUROPEA (2014), *Comprender las políticas de la Unión Europea: Política regional*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, [Disponible: http://europa.eu/pol/reg/index_es.htm] [Consulta: 10 de julio 2015].

MONCAYO J., Edgar (2003), *Geografía Económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado comunitario. Informe final presentado a la Secretaría General de la CAN*, Lima, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.

OLIVEROS, Luis A. (2002), *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina, documento informativo*, Lima, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.

RHI S., José Luis Y ODDONE, Nahuel. (2010), "La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR", *Revista Tendencias*, 11 (2), Pasto, Colombia: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño, pp. 131-159.

VIEIRA P., Edgar (2013), "Regiones e infraestructura en la integración suramericana", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Fronterizos*, Volumen XIII, N° 2, julio-diciembre, Iquique, Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, pp. 113-140.

Comunidad Andina

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. (1999, junio 1). *Decisión 459 del CAMRE, Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XV, N° 44, Lima.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. (2001, junio 28). *Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XVII, N° 680, Lima.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. (2001, junio 28). *Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF) en la Comunidad Andina*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XVII, N° 680, Lima.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. (2004, septiembre 24). *Decisión 601: Plan Integrado de Desarrollo Social*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXI, N° 1119, Lima.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. (2011, diciembre 14). *Decisión 745: Año Andino de la Integración Social*, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXVII, N° 1911, Lima.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, EN FORMA AMPLIADA CON LA COMISIÓN (2010), Agenda Estratégica CAN 2010. *Principios orientadores y Agenda Estratégica Andina*, Lima: Secretaría General [Disponible: http://www.comunidadandina.org/public/Agenda_estrategica_andina_2010.pdf] [Consulta: 20/06/2014].

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS Y MINISTRAS DE DESARROLLO SOCIAL (CADS), (2011, julio 6). *Declaración del VII CADS, SG/di 956—E*, Lima, Perú: Secretaría General.

CONVENIO DE FINANCIACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA COMUNIDAD ANDINA (2008, febrero-mayo). "Apoyo a la cohesión económica y social en la Comunidad Andina (AAP-2007)", n° DC/-ALAI2007/018-993.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (2013), *Informe de gestión mayo 2010 – febrero 2013*, Lima, Perú: Secretaría General.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (2005), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*, Documentos de trabajo SG/RT.CCAAM/II/dt 4-29/04/2005-3.21.43, Lima, Perú: Secretaría General.

***Francisco Javier Sánchez Chacón**

Profesor/investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) – Universidad de Los Andes, Venezuela. Doctorando en Estudios Políticos, Universidad de Los Andes.
e-mail: francs@ula.ve

Fecha de Recibido: Abril de 2015

Fecha aprobación: Septiembre de 2015