

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario

La integración sudamericana y sus retos futuros

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



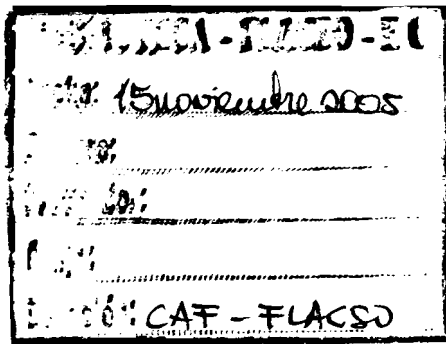
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores



FLACSO
ECUADOR



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

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

Índice

Introducción

Antonio Parra Gil	7
Luis Palau	9
Adrián Bonilla	10

PONENCIAS

Integración comercial y territorio	15
Luis Alberto Oliveros	

Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica	27
Francisco Leal Buitrago	

Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA	37
Rosalía Arteaga	

Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional	41
Gioconda Herrera	

La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana	51
Teresa Valdés	

La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica	67
Didier Opertti	

El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica	75
Roberto Guarniere	

La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración	83
Félix Córdova Moyano	

Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA	91
Rosalía Arteaga	

PRESENTACIONES

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

Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA

Rosalía Arteaga Serrano¹

Los recursos biológicos (biodiversidad) son, por definición, bienes públicos. La fauna y la flora, su diversidad específica y sus procesos evolutivos, son patrimonio y, en general, también propiedad de las naciones, a través del Estado que ejerce su dominio. La biodiversidad natural provee bienes y servicios ecológicos, y científicos y hasta económicos, indispensables para el desarrollo humano en un contexto que no reconoce fronteras políticas. Estos son bienes y servicios que se manifiestan de diversas formas (por ejemplo, recursos genéticos, medicinas, alimentos; condiciones climáticas; recursos acuáticos; conservación hídrica, etc.) y que pueden ser aprovechados por todos los ciudadanos de todos los países.

En general, los servicios de la biodiversidad, una vez generados, están a disposición de todos sin exclusión. Así mismo, bajo condiciones de conservación, el beneficio que una persona deriva de un servicio ambiental de la biodiversidad, no restringe el beneficio de otros. No obstante, las características de acceso abierto, y el hecho de que la conservación de la biodiversidad está afectada por interdependencias geográficas, institucionales, sociales y económicas entre regiones y países, hace que se generen externalidades negativas que inciden en el agotamiento o destrucción de la biodiversidad.

1 Secretaria General de la OTCA

La solución de este problema requiere necesariamente de una intervención institucional pública, que busque corregir las fallas del mercado, y en el caso de dos ó más países la acción regional conjunta es una condición necesaria para la conservación y aprovechamiento sustentable de los bienes y servicios derivados de la biodiversidad, donde se incluye al medio ambiente. Estas características de la biodiversidad son reconocidas internacionalmente y por los países de la región Amazónica, a través de la Convención sobre la Biodiversidad (CB), de la que todos son miembros.

El ecosistema amazónico abarca 7 millones y medio de kms² de hectáreas, que se divide entre 9 países, que incluyen a la Guayana Francesa. Estos países, excepto el territorio de Francia, constituyeron en 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). La mayor parte de la cuenca amazónica es del Brasil, que posee el 67% de la misma, seguido por Perú (13%) y Bolivia (11%). La Amazonía es considerada la región del planeta con la mayor diversidad biológica conocida y con la mayor extensión continua de bosques tropicales (56% de los existentes en el mundo). De otra parte, 6 de los países de la cuenca (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) son los de mayor diversidad biológica, incluido endemismos, entre los 12 países más diversos del mundo.

La biodiversidad amazónica, no sólo es un bien común regional si no que genera beneficios de escala global, en especial considerando los servicios ambientales que ella presta, como la fijación de carbono para limitar el efecto invernadero. Adicionalmente, la Amazonía genera servicios regionales relacionados al ciclo del agua y al régimen de las lluvias con impactos directos en la economía por intermedio de su influencia en la agricultura y salud humana, entre otros.

No toda la biodiversidad es común a los 8 países suramericanos y al departamento de ultramar francés. Si bien es probable que del 80 al 90% de la biodiversidad sea común a todos los países, existen especies endémicas exclusivas a uno o más de los países. Ejemplos de esto, entre los más conocidos, son el "*camu camu*" (vitamina C casi pura), propio de Perú, Brasil y Colombia o la castaña del Brasil, común a Brasil, Bolivia y Perú o, la quina (de la que se extrae la quinina) que es propio de Perú, Ecuador y Bolivia. Hay especies naturalmente restringidas a un solo país, como el guaraná en el Brasil, pero que ya son cultivadas en otras partes. En cambio, la "*sangre de drago*" (cicatrizante) existe en todos los países, al igual que los valiosos cedro y caoba, ahora considerados especies amenazadas.

De esta forma, la importancia de la región amazónica por su biodiversidad, funciones ecológicas, contribución al equilibrio climático regional y global y oportunidades de desarrollo que ofrece a su población son ampliamente reconocidos, sin embargo aún son grandes los desafíos que enfrentamos para conservarla. Esos desafíos están relacionados a las consecuencias del proceso de su ocupación, caracterizada por la histórica especulación de la propiedad de la tierra, la deforestación, los ciclos temporales de explotación de determinados productos, la competición desequilibrada entre las actividades económicas sostenibles con las que no lo son, la planificación no sostenida de vías de comunicación y la sobre explotación y manejo no apropiado de recursos naturales, que son variables que interfieren en su conservación. En el caso de las actividades económicas no sostenibles es importante destacar que en algunos casos ellas representan opciones generadoras de altos retornos finan-

cieros y por tanto tiene gran atractivo, sin embargo generan al mismo tiempo impactos sociales y ambientales negativos.

Para la promoción del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad debe considerarse que:

- Si bien existen aspectos regionales comunes dentro de la Amazonía, hay también enormes diferencias sociales, económicas, políticas e institucionales micro regionales que obligan a que la estrategia de abordaje deba tener aspectos particulares.
- Es reconocido que la conservación solamente podrá ser efectiva siempre que sea parte de una estrategia que considere el desarrollo económico y social de la región y la inclusión de las poblaciones locales.
- Pese a los enormes esfuerzos realizados en los países amazónicos, el tema ambiental aún no ha asumido la importancia que debería tener para alcanzar una conservación más efectiva. Las políticas económicas nacionales, los efectos del ajuste fiscal en los presupuestos destinados al medio ambiente, el fomento a actividades con impacto directo en el aumento de exportaciones, la necesidad de generar superávit, empleo y renta; tienen impacto en la conservación.
- La región amazónica se caracteriza por presentar altos costos de logística de producción, dificultades de comunicación, poca disponibilidad de información para el público en general, alta dispersión de recursos naturales y al mismo tiempo, escasas alternativas tecnológicas para uso económico, concentración de renta y elevados niveles de pobreza. La región presenta una heterogeneidad social, con marcada diferencia de ingresos *per cápita*. Esto dificulta la obtención de beneficios del uso económico de la biodiversidad.
- El crecimiento urbano ocurre sin planificación, en parte como consecuencia de un acelerado proceso de migración. La búsqueda de nuevas oportunidades ha sido uno de los motores de ese proceso, así como la falta de opciones de renta en el área rural.
- Se reconoce que los esfuerzos aislados no necesariamente son sostenibles a largo plazo y que para alcanzar ese objetivo es necesaria la adopción de políticas integradas y principalmente de acciones de cooperación inter- regional que permitan compartir conocimiento, tecnología e instrumentos de gestión. La cooperación y acción integrada puede ser un elemento inductor importante, capaz de generar transformaciones en las áreas más críticas y posibilitar la consolidación de iniciativas piloto de desarrollo sostenido, además de ayudar a la búsqueda de soluciones de ámbito regional.
- El respeto a las convenciones internacionales es una prioridad de los países miembros, sin embargo, su implementación continúa siendo un desafío en función de las múltiples variables que tienen que ser administradas para su plena implementación y por que generalmente buena parte de esas variables no dependen directamente de los sectores responsables por la gestión ambiental.
- La búsqueda de formas apropiadas de explotación de los recursos de la región, ha acompañado las discusiones internacionales y han sido traducidas en marcos jurídicos

para la gestión de los recursos naturales, con niveles de aplicación variados de país a país. En los casos donde su aplicación ha sido más intensiva, pese a los esfuerzos, la acción pública aún es caracterizada por la presencia de instituciones que demandan recursos adicionales y por que la base legal es aún insuficiente para contener de forma significativa el avance sobre el bosque y el deforestamiento.

Las alternativas para enfrentar los problemas existentes pueden considerarse:

- La riqueza natural de la región es indiscutible, sin embargo aún hay mucho que hacer para transformar ese enorme activo en su principal fortaleza, creando inclusive oportunidades económicas para sus poblaciones. Esto es generado por que principalmente la economía de mercado no incorpora el costo de los servicios ambientales generados por el bosque amazónico, habiendo necesidad de crear e implementar mecanismos que corrijan esas imperfecciones de forma progresiva, permitiendo reducir el proceso de avance sobre el bosque y conservar de forma apropiada la mayor parte de sus recursos naturales. La implementación de proyectos y programas se han mostrado herramientas eficientes en esa lucha.
- El diagnóstico de las causas del deforestación realizado en diversos países amazónicos, nos permiten concluir que la protección de la biodiversidad y la reducción de la presión indiscriminada sobre los recursos naturales y del avance sobre los bosques naturales puede ser minimizada a partir de: (I) la implementación efectiva de un sistema de áreas protegidas que pueda garantizar la conservación de sub-regiones prioritarias con altos índices de biodiversidad; (II) la inclusión de la gestión de las áreas protegidas como parte de la gestión integral del territorio, involucrando todos los agentes de la sociedad con énfasis en la conservación de áreas protegidas, la implementación de áreas de transición y la definición de áreas de manejo forestal sostenido como elementos básicos de un sistema de corredores ecológicos; (III) la promoción de sub-proyectos productivos comunitarios basados en el manejo forestal maderero y no maderero del bosque natural e incluyendo la utilización de áreas alteradas, con énfasis en la generación de renta y de esta forma reducir la migración rural y la permanencia de las poblaciones tradicionales en el bosque; (IV) la inversión en el desarrollo de tecnologías de uso, transformación y conservación de la biodiversidad, como elementos indispensables para el éxito en la protección, uso sostenido de los recursos naturales y gestión del territorio; y (V) reforzar el proceso de integración regional, promoviendo el diálogo en los diversos niveles de actores, creando consensos sobre temas prioritarios y como elemento central del intercambio de conocimientos y tecnología, de la eliminación de superposiciones, del mejor aprovechamiento de las capacidades institucionales individuales en pro de los objetivos comunes, de la maximización de beneficios que pueden ser obtenidos a partir de la suma de esfuerzos locales y de la obtención de economías de escala y reducción de costos.

- Hay que tomar en cuenta también la demanda de maderas preciosas por parte de mercados internacionales, que no siempre exigen la cotización como requisito de compra, mientras hay demanda hay oferta.
- En la implementación de un sistema efectivo de áreas protegidas, los países amazónicos enfrentan aún enormes desafíos relacionados con las dificultades de mantener de forma satisfactoria las unidades de conservación públicas existentes. Los escasos recursos públicos destinados a esta finalidad, la baja capacidad institucional de las organizaciones locales y los altos costos de control y vigilancia han contribuido para que eso ocurra. La capacitación de los gobiernos locales para incorporar la gestión de las unidades de conservación es otro elemento importante, independientemente de la responsabilidad directa sobre su administración, reconociendo que se trata de un tema que debe ser abordado no solamente por los sectores vinculados al área ambiental y que debe ser también tratado en el ámbito multisectorial. Normalmente, como es el caso de algunos países, las normas públicas dificultan el proceso de gestión de las unidades de conservación, por no ofrecer la flexibilidad necesaria para enfrentar la realidad y condiciones amazónicas. Hay que tomar en cuenta también la demanda de maderas preciosas por parte de mercados internacionales, que no siempre exigen la certificación como requisito de compra. Mientras hay demanda, hay oferta.
- Diversas experiencias realizadas, principalmente las del programa piloto para Protección del Bosque Tropical en el Brasil, han demostrado que existe una relación directa entre la conservación de los recursos naturales y el valor económico del bosque. En la medida que un determinado bien tiene un valor de mercado, su conservación pasa a ser prioritaria por representar un activo necesario para la subsistencia. Cuando se trata de poblaciones tradicionales, que mantienen relaciones culturales con el bosque, la generación de renta a partir del uso de los recursos del bosque disminuye sensiblemente la migración para las ciudades y la permanencia de estas poblaciones en el área rural ha sido un elemento importante para la reducción de la especulación de tierras y en algunos casos para el avance del deforestación. Si consideramos que buena parte de la presión sobre los recursos del bosque es originada por la falta de alternativas económicas sostenibles, la búsqueda y consolidación de actividades productivas a partir de la extracción y transformación de productos es una solución necesaria. Adicionalmente, el tema de la bio-seguridad y el acceso a los recursos genéticos deberán ser transformados en acciones prácticas como fruto del debate y del consenso regional, reconociendo que en este aspecto las soluciones deben ser necesariamente implementadas en bloque y no de forma aislada.
- La investigación es considerada el motor del desarrollo y su importancia es aún mayor cuando se busca la sostenibilidad. Como el ritmo de la destrucción de los recursos naturales amazónicos, antes de conocerlos o de conocer sus usos potenciales, es extraordinariamente acelerado, las inversiones en investigación deben buscar: (I) aprovechar los escasos recursos humanos y de infraestructura disponibles en la región; (II) utilizar la base científica ya desarrollada a los largo de los años evitando duplicar esfuerzos; (III)

fijar a los investigadores en la región; (IV) permitir el intercambio y la formación de nuevos recursos humanos; y (V) priorizar la investigación en temas que generen contribuciones directas para resolver los problemas que enfrenta la región. Por el carácter del desafío se reconoce que hay un amplio campo de acción para las ciencias exactas y también para las ciencias sociales, que pueden inclusive contribuir para enfrentar el proceso de planificación regional, proponiendo soluciones concretas a partir del conocimiento y sistematización de la realidad local.

- En el contexto actual no es posible pensar en el desarrollo sostenido sin tener en consideración al sector privado, principalmente por la velocidad con que actúa y que si no se encuentra bien orientado puede generar impactos significativos que pueden ser traducidos en altos costos sociales de recuperación. La implementación de las políticas nacionales de desarrollo, que consideran inversiones en infraestructura debe contar con la participación y contribución de los sectores responsables por la conservación y uso sostenido de los recursos. La inclusión de conceptos de sostenibilidad en el campo multisectorial, el diálogo, la búsqueda de soluciones compatibles con la conservación y la distribución justa de los beneficios son esenciales para la construcción de la sostenibilidad y son principios básicos del mandato recibido por la OTCA. Adicionalmente, es importante considerar que la viabilidad financiera de las iniciativas de manejo sostenido de los recursos del bosque pasa necesariamente por el abordaje de aspectos comunes a la vida empresarial, tal como es el caso de la tributación, incentivos, crédito, certificación, logística, transporte, comunicación, etc., que deben ser abordados como parte de una estrategia integrada y geopolítica.