



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas:

Por una mayor integración a múltiples niveles.

Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner.

Editorial Naciones Unidas, Santiago, 2016.

(1ra. Edición, 75 páginas, ISSN 1994-7364)

Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner, Territorial pacts in the construction of cross-border regions:

For greater integration at multiple levels.

Editorial Naciones Unidas, Santiago, 2016, 75 pages.

Por Yair Candelario Hernández Peña*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2017.

Palabras clave: *Desarrollo Territorial, Regiones Transfronterizas, Integración.*

Keywords: *Territorial Development, Transboundary Regions, Integration.*

* Maestro en Administración Pública y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: yair.hernandez@uabc.edu.mx

La obra que aquí reseñamos, *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles* coordinada de Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner, y publicada en 2016 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) busca discutir, analizar y evidenciar la importancia de los territorios ubicados en las zonas de frontera con la revisión de algunos casos de la región. Ello lo hace a través de cuatro capítulos, a los que haremos referencia a lo largo de esta reseña.

El primer capítulo escrito por Alicia Williner, “Pactos en la construcción de territorios” pretende *visibilizar la importancia del proceso de construcción de pactos en el caso de territorios transfronterizos*. La autora conceptualiza la importancia de los pactos, para lo cual retoma el concepto de CEPAL (2014: 312; en 2016: 11) y se refiere a estos como “procesos en los cuales se busca alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales, mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones y de políticas públicas requeridos para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada.” También argumenta que un pacto en el territorio debe ser novedoso, a largo plazo, estratégico, y sobre todo que trascienda en el tiempo. Debe también poner énfasis en las interacciones humanas para el desarrollo territorial mediante la corrección de desequilibrios territoriales y el actuar en regiones focalizadas. Entonces se puede decir que un pacto no es cosa fácil de llevar a cabo, pues requiere de habilidades de organización, coordinación, inclusive de imaginación creativa. Visualiza al Estado como el facilitador y garante de la construcción de los pactos, puesto que es el único ente que puede legislar, reglamentar, hacer cumplir leyes, juzgar si no se cumplen dichas leyes, así como garantizar el bienestar para todas las personas. Para ello, se requiere de un contexto político caracterizado por sistemas democráticos estables, un Estado con voluntad, con capacidades

técnicas y políticas y, por supuesto, con desarrollo institucional que permita el monitoreo, la corrección y la evaluación de tales pactos.

Por su parte, los agentes son vitales para los pactos –que en la realidad se encuentran como convenios de cooperación, acuerdos transfronterizos, comisiones de desarrollo transfronterizo, etcétera– pues son quienes conocen el territorio, quienes interactúan en él, y es en tal espacio donde ocupan diversas posiciones y cuentan con capacidades diversas (pueden ser jurídicas, económicas, sociales, religiosas y otras). Por lo general, tales capacidades o capitales determinan la posición de los agentes en los territorios y esto genera resistencia y conflictos; he aquí donde el Estado mediante el entramado institucional debe garantizar la participación igualitaria y equitativa para todos.

La construcción de pactos requiere no sólo de agentes e instituciones reguladoras, sino de capacidades nodales, tal como se mencionan en el cuarto apartado, que se deben desarrollar en funcionarios del Estado, técnicos, sociedad civil, políticos y todo interesado en el desarrollo territorial. Tales capacidades deben ir acompañadas del liderazgo, mismo que se integra por poder blando (inteligencia emocional, visión y comunicación) y poder duro (organización e inteligencia política). Además se requiere de capacidad política que permita la interacción de tales agentes, por lo cual se puede hablar de gobernanza de los territorios, pues esta forma de gestión pública, es donde la política son decisiones consensadas de estos agentes. En la realidad, tal capacidad se visualiza cuando existe coordinación entre actores sociales, existe flexibilidad para adaptarse a cambios, está presente la innovación, se tiene una visión sostenible y se permite la evaluación para la mejora.

Finalmente, Alicia nos propone que la planificación estratégica participativa es fundamental para la creación de pactos, ya que operacionaliza lo que se acuerda en los pactos,

además ayuda a priorizar acciones, decidir inversiones y, sobre todo, se planifica tomando en cuenta las externalidades que pueden ser oportunidades o amenazas para el territorio. En suma, se requiere del Estado como coordinador de la planificación.

El primer capítulo, entonces, conceptualiza que es un pacto, nos recomienda algunos elementos para llevarlos a cabo y sobretodo nos explica los roles que deben jugar los actores, y dentro de estos, posiciona al Estado como el agente central de los pactos, pues es quien debe coordinar a los demás actores. Labor que se lee fácil, sin embargo, resulta complicada debido a los intereses a veces encontrados que tienen dichos actores.

El segundo capítulo se denomina, "Fronteras de América Latina: infraestructuras y fondos regionales para garantizar las condiciones de igualdad" y fue escrito por Nahuel Oddone y Martín Quiroga Barrera Oro. En líneas generales, los autores analizan cómo la integración regional puede incentivar a que la integración transfronteriza se fortalezca, ello mediante la infraestructura que conecte a los espacios de frontera, los fondos para el desarrollo de tal infraestructura, la promoción de la integración fronteriza dentro de los procesos de integración regional, la participación activa de los gobiernos subnacionales y reflexiones sobre la importancia de la igualdad en tal integración por parte de los actores participantes. Las principales ideas que se recuperan de este apartado son las siguientes: primero, que la integración fronteriza desafía las imágenes estáticas que se tiene sobre las fronteras. Para ello, se requiere de pactos para la igualdad trabajados por la multiplicidad de actores interesados en tales espacios (gobiernos subnacionales, Estado Nación, Organismos Internacionales, comunidades, etcétera), de modo tal que la integración se concibe como estrategia política clave para el desarrollo económico, social, la gobernabilidad democrática y por supuesto la reducción de las igualdades territoriales.

Segundo, que la infraestructura regional juega un papel relevante en la integración, pues los servicios que se derivan de esta actúan como vehículo para articular los territorios desde ambos lados de una frontera. Además, aproxima a las cadenas de valor localizadas en esos territorios. Se mencionan algunos ejemplos de infraestructura, entre ellos, la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que busca promover el desarrollo de infraestructura en doce países de América del Sur.

Tercera idea, que los fondos regionales son necesarios para sostener la integración regional y, por ende, la fronteriza; puesto que permiten gobernar con mayor autonomía, promover la equidad intrarregional y revertir frases contracíclicas. Pero tales fondos requieren de un consenso por parte de los Estados que aportan a él, así como una supervisión por un organismo internacional que han formado los Estados partes y que tales fondos sean implementados por los actores locales. En ese sentido, se hace hincapié en que los fondos deben ser evaluados una vez terminada la ejecución que financió para retroalimentarlos. La transparencia en el manejo de tales fondos es un desafío, sobre todo porque al momento de asignar estos a los actores locales si no existen procesos de adjudicación democrática pueden prestarse a corruptelas por parte del financiador y sus intereses a nivel local con sus aliados.

Una cuarta idea es que a pesar de que la integración fronteriza se ha convertido en un elemento potencial para la integración regional de los Estados de manera tardía, los países están trabajando en iniciativas bilaterales donde se hace presente el consenso en materia de integración fronteriza. Si bien, es este un elemento potencial para los países, los mismos podrían o no tener identificadas a las zonas de frontera dentro de sus políticas públicas de desarrollo según cambian los gobiernos en periodos de tiempo.

Como quinta idea, los autores resaltan la importancia de la participación activa de los gobiernos subnacionales (sean gobiernos estadual o municipal) en la integración fronteriza, sobre todo en un contexto de economía y producción globalizada, que requieren de gobiernos con capacidades para aprovechar las potencialidades de estas. En este sentido, los procesos de integración regional son motivaciones para que tales actores participen en su internacionalización y si bien, se sabe que cuentan con bajas capacidades para esto, por lo menos deben ser los administradores de las infraestructuras, por ejemplo, que son financiadas con recurso internacional, pues conocen el contexto local. Lo antes dicho abona a la gobernanza en el sentido vertical y horizontal. En esa línea, se requiere de capacidades a nivel subnacional y local por parte de los gobiernos locales, puesto que administrar infraestructura es una gran responsabilidad que no debe ser tomada a la ligera, si es que se pretende generar un impacto.

Finalmente, la última idea que transmiten los autores a sus lectores consiste en afirmar que la integración fronteriza debe contribuir a reducir las desigualdades en las zonas fronterizas de esos territorios contiguos, administrados a diferentes niveles de gobierno con diferentes capacidades ya que lo único que hasta la fecha han logrado, son zonas desiguales. Por lo tanto, la propuesta de este tipo de integración se acompaña por la igualdad, el crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Analizando los argumentos de los autores, consideramos que este argumento es el fin último de la integración ideal. Sin embargo, por lo pronto y en el inmediato, habrá que procurar llevar a cabo lo pactado entre los actores de la zona fronteriza.

El segundo capítulo resulta muy alentador; sin embargo la pregunta es: ¿cómo dotar de capacidades institucionales a los gobiernos locales para la gestión de tales fondos que coadyuvan a la integración? En apariencia, pare-

ce fácil responder a esta pregunta. No obstante, en América Latina, nos enfrentamos a una serie de desafíos como la corrupción, la burocratización de las administraciones, la falta de voluntad política por parte de los gobiernos locales *versus* subnacional o nacionales, entre muchos otros.

El tercer capítulo titulado: "Un pacto para la cooperación fronteriza: la experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barro Colorado Quaraí", escrito por Nahuel Oddone, da muestra de la importancia de la participación de los actores locales en pro de la integración en el marco de una nueva territorialidad. Para ello, el autor nos propone que deben darse las siguientes condiciones: convivencia pacífica que nos permite a su vez, desarrollar gobernanza multinivel; capital social que construya cohesión social, paz y desarrollo; articulación en red con otros actores regionales, locales y translocales (más allá de las fronteras nacionales). Por lo tanto, debe verse como una herramienta que puede ser motor para generar desarrollo social y económico. Consideramos que este ejemplo de cooperación debe de divulgarse como buena práctica para otros actores y territorios de frontera.

También, el autor en este capítulo argumenta que la infraestructura es muy importante para la integración tanto física como productiva de los espacios que se ubican en territorios de fronteras (que pueden ser más de dos) en primera instancia, y en segunda, la integración regional. Asimismo, se desarrolla la integración productiva "hacia atrás" y "hacia adelante" en los territorios de frontera y, con ello, la ampliación del mercado regional. Oddone pone como ejemplo la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamericana (IIRSA) puesto que busca desarrollar infraestructura en los países del MERCOSUR. El autor también comenta que tal instrumento permitió desde 1990 incrementar el comercio intrarregional y, con ello,

reforzar las virtudes de especialización de cada territorio, así como la economía de escala.

Además, Oddone hace una revisión de las políticas nacionales de frontera de los países a los que pertenecen tales demarcaciones, la Argentina, Brasil y Uruguay, argumentando que la Argentina tiene una concepción clásica de la frontera, es decir, que la concibe como una línea divisoria, meramente administrativa donde se registran cruces de un país a otro. Por su parte, Brasil tiene una visión de frontera que avanza e integra, según la revisión que hace el autor sobre sus políticas, pues de concebirla como un espacio donde limita la soberanía física del país la cual habrá que protegerla con seguridad a una visión que denominan "*faixa de fronteira*", entendida como espacios que deben ser integrados y dar paso al desarrollo equitativo, sustentable y por qué no, pacíficos. Por su parte, para Uruguay la frontera es un espacio que debe promover el desarrollo humano. Así, se resalta la importancia de la voluntad política de los gobiernos nacionales, sobre todo dando certeza desde los acuerdos bilaterales que logren con sus contrapartes sobre los territorios de frontera. Y es en estos espacios donde se requiere de la participación de los gobiernos locales, ya que son quienes están más cercanos a las poblaciones que les habitan. En este sentido, se pueden generar los procesos de gobernanza tanto vertical como horizontal.

Finalmente, Oddone agrega ejemplos sobre la gobernanza transfronteriza en las regiones Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí; el caso de integración que se gesta entre Monte Caseros-Bella Unión, es un comité que facilita el diálogo entre las partes para buscar soluciones en conjunto sobre diversos temas sobre la región; la microrregión de integración fronteriza de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. En este punto, el autor comenta que las microrregiones pueden ser el motor para palear problemáticas como la necesidad de aumentar la capacidad técnica y

de gestión de los gobiernos municipales y puede vincular las demandas directas de la ciudadanía con los niveles regionales y nacionales. El autor concluye afirmando que la microrregión es un proceso que se aplica al caso de los espacios antes mencionados. Este capítulo del libro en especial recupera y propone conceptos para ser abordados, tanto en otros textos que se produzcan sobre el tema e inclusive como una forma de llevar a cabo la cooperación.

El cuarto capítulo titulado, "En la tierra de lo tereré: la cooperación transfronteriza entre Ponta Pora y Pedro Juan Caballero", entendiendo tereré como una bebida típica del Paraguay. Lo que Henrique Sartorio de Almeida Prado se propone en este capítulo es analizar instrumentos de cooperación y el comercio entre Brasil y Paraguay que operan entre la región fronteriza donde se ubican las ciudades gemelas de Ponta Pora de Brasil y Pedro Juan Caballero de Paraguay. El autor sostiene que la cooperación transfronteriza entre ambos países se debe a que la visión actual sobre la frontera es de proximidad, de configuración de nuevas identidades y sobre todo de beneficio mutuo respecto al crecimiento económico que se pueda generar gracias a la derrama económica que deja el comercio de productos del lado brasileño, y el hospedaje y turismo de lado paraguayo. Además Henrique Sartori nos comenta que la frontera se empieza a concebir desde la óptica de *frontera-cooperación* y no como límite territorial entre dos países: *frontera-separación*. Resulta interesante hacer notar que estos procesos al ser comparados con otros como el caso de la frontera México-Estados Unidos, distan mucho de ser iguales, sobre todo porque en el caso mexicano, a nuestro parecer, desde lo gubernamental se sigue viendo a la frontera desde la visión tradicional, es decir como un límite, y no se diga de los Estados Unidos, quienes resguardan ferozmente la frontera con políticas de seguridad que burocratiza e impide que la cooperación en materia económica, comercial y social, sea lenta.

Las experiencias de cooperación que cruza esas fronteras entre estos países sudamericanos son desarrolladas por los actores del territorio. Una primera iniciativa es el “Parlamento Intermunicipal (PARLIM)”. Como su nombre lo indica es a nivel municipal y busca *facilitar el trabajo legislativo sobre intereses en común*. Se llama intereses en común al asunto fronterizo de interés para ambas partes, puesto que es un espacio para la disertación de temas de fronteras que se comparten por parte de legisladores a nivel municipio.

Otra experiencia de cooperación es la Gestión Integrada de la Cuenca del Río Apa (GIAPA). Se destaca de esta experiencia que es resultado de la cooperación bilateral de ambos países donde se estipula la gestión integrada de la cuenca hidrográfica del Río Apa (CRA). La Gestión municipal y comunitaria en el servicio de recolección y disposición de residuos sólidos es otra iniciativa que se recupera en dicho capítulo. Se menciona que ambas ciudades han decidido abordar el tópico de manera integral, en un primer momento, mediante conferencias y capacitaciones para servidores públicos de ambos lados de la frontera.

Finalmente, el libro evidencia al comercio como motor de desarrollo y cooperación entre dichas ciudades gemelas, pues gracias a que de ambos lados de la frontera existe una derrama económica originada por las compras, que a su vez generan turismo y éste otros servicios como el hospedaje, tales actividades económicas ayudan a vitalizar la zona transfronteriza.