

Integración transfronteriza
en la América Latina
del Siglo XXI

Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
CIUDADES FRONTERIZAS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
ECUADOR

QUITO, ECUADOR, ENERO DE 2023



Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinoso, Leonardo Andrés; Gottsbacher, Markus; Gutiérrez Landa, Cynthia; Herrera Robles, Luis Alfonso; López Reyes, Emilio Alberto; Oddone, Nahuel; Oliveira Vieira, Gustavo; Pauluk, Mariano; Ramos, José María; Rizzi, Giovanna.

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

276 págs. 150 x 210 mm

Incluye bibliografía

1. Frontera
2. Transfronterizo
3. Desplazamiento forzado
4. Migración
5. Gobernanza
6. Economía
7. Integración
8. Violencia
- 9.- Educación

Editado en Quito

Diseño de portada y diagramación: Lezly Esmeralda Tovar Lares

Editora: Vicky Toral

ISBN publicación electrónica: 978-9942-44-176-8

FLACSO-ECUADOR

OLACCIF

Primera edición 2023

Índice

Introducción	v
<i>Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo</i>	

PARTE I. La integración transfronteriza y sus límites 1

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad en el contexto del COVID-19, 2001-2020	3
<i>José María Ramos García</i>	

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles” en la Europa de Schengen	23
<i>Dario Conato</i>	

Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración fronteriza	35
<i>Markus Gottsbacher</i>	

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión.....	54
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	

PARTE II. Ciudades fronterizas e integración transfronteriza 73

Ciudad Juárez: experiencias de una economía internacionalizada	75
<i>Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro</i>	

Los sistemas fronterizos globales en América
Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como
pívor de integración? 94
Fernando Carrión Mena

Dimensiones de internacionalización del Municipio
de Foz Do Iguaçu..... 136
Gustavo Oliveira Vieira

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte
Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el
diálogo regional del MERCOSUR..... 155
Nahuel Oddone; Mariano Pauluk

PARTE III. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias... 175

Movilidad Humana y desplazamiento forzado 177
Giovanna Rizzi

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento
forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México 193
Emilio Alberto López Reyes; Cynthia Gutiérrez Landa

Poblaciones indígenas migradas y Educación
Superior en la frontera norte de México: El caso de
Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021 215
Leonardo Andrés Gaviria Reinoso; Luis Alfonso Herrera Robles

Dimensiones de internacionalización del Municipio de Foz Do Iguaçu

Gustavo Oliveira Vieira⁵⁰

Introducción

El objetivo de este texto es dar a conocer la situación internacional y los actores paradiplomáticos más evidentes y atentos en el municipio de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil - un primer acercamiento introductorio. La condición internacional de Foz do Iguaçu debe entenderse dentro de los procesos integracionistas e históricos que moldearán la dinámica y los desafíos sociales, políticos, ambientales y económicos de la Cuenca del Plata. Ubicada en la confluencia de los Ríos Iguaçu y Paraná, con las márgenes de tres países, frente a la frontera con Argentina, que se ubica al sur del Río Iguazu, y como Paraguay al oeste del Río Paraná. Esta es la esquina entre los dos ríos se hizo en las últimas décadas, o siglos, el desarrollo transfronterizo con diferentes malentendidos sobre las fronteras y los diversos ciclos migratorios, políticos y económicos.

La región tuvo su formación histórica marcada por la presencia de pueblos nómadas como Caigangues y Je, grupo guaraní y por el paso del sendero Peabiru, en medio de los dos centros de colonialismo que se formaron en los siglos XVI y XVII (colonialismo portugués de São Vicente y colonialismo español por Asunción). Así, el actual territorio del Paraná constituía gran parte de la República del Guayrá en el siglo XVII, en el contexto de la presencia de jesuitas y reducciones guaraníes (Schallenberger, 2015). En la secuencia, por el hilo conductor de la institucionalidad de la ciudad de Foz do Iguaçu, la conexión se da con la presencia militar de 1889 - que, al

50 Doctor en Derecho de la Universidad de Vale do Rio dos Sinos, Brasil (2012); Profesor adjunto de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Gvieira7@gmail.com

instalarse, enfrenta una dinámica económica y étnica diversa, con impulsos diferenciales en el segundo mitad del siglo XX, con la construcción de grandes obras, los puentes sobre los ríos e Itaipú Binacional y profundas transformaciones y resignificaciones de las fronteras y en la frontera.

Con el fin de develar la Paradiplomacia, percibida como las relaciones internacionales que realizan los actores subnacionales, las instituciones locales, para el desarrollo de este texto, inicialmente expone las peculiaridades de la condición “fronteriza” del municipio, y luego presenta a sus actores y interacciones internas e internacionales. Para ello, tomamos como referencia el marco explicativo esquemático de los actores locales para la construcción del interés local internacional, subdividido en sociedad civil, gobierno no central, empresas (mercado) y universidades, abordado por Daniel Villarruel et.al. (Villarruel, Rodríguez, Pérez; 2019, p. 26). Es importante señalar que este es un primer esfuerzo descriptivo, en el marco de la ejecución de la investigación en Integración Fronteriza y extensión en Paradiplomacia para la Integración (Trans)Fronteriza registrada y apoyada por la UNILA (Programa Institucional de la Triple Agenda, 2018).

Las (Re)definiciones de la “Frontera”

Las regiones fronterizas están originalmente internacionalizadas. La condición internacional de las regiones aledañas es parte de la identidad de los pueblos e instituciones del territorio. En el caso de la región limítrofe trinacional donde se ubica Foz do Iguaçu, inicialmente habitada por indígenas guaraníes, una región de la República de Guayra circundante a ciudades españolas y misioneros jesuitas en la primera mitad del siglo XVII (Schalleberger, 2015) - con hipótesis de historiadores de una reducción jesuita (*Santa María de la Mayor*) en el territorio de Foz do Iguaçu, cerca del Río Iguaçu.

En la narrativa colonial, la región era de posesión españolas basada en el Tratado de Tordesillas, posteriormente redefinido por el Tratado de

Madrid de 1750 y finalmente resuelto con el Tratado de Límites de 1872, conocido como Tratado de Cotegipe-Loizaga (Vargas, 2017, pág.284). Por lo tanto, en el proceso de conformación de los estados latinoamericanos, la región fue territorio de la colonia española, luego portuguesa, pasando luego al Imperio de Brasil en la secuencia que, reclamado por Paraguay, tuvo como resultado dos negociaciones resolutivas, el Tratado de Cotegipe-Loizaga y luego el Tratado de Itaipú en 1973 para sellar e inundar áreas aún reclamadas por el país vecino.

De la delimitación de las fronteras a la integración

El Río Iguazú, donde se ubican las famosas Cataratas, es el río más grande del estado de Paraná, con más de 1300 kilómetros de longitud, atravesando el estado de este a oeste, de Curitiba a Foz, hasta desembocar en el Río Paraná. Es el río que da nombre al municipio, pues ubicado en la desembocadura del Río Iguazu, se convirtió en Foz do Iguazu, que también sirve como la delimitación del territorio entre Argentina y Brasil, en los términos del acuerdo de límites firmado entre ambos países en 1895:

“Artículo 3 - Desde la desembocadura del río Santo Antonio la línea corre a lo largo del río Iguassú hasta su desembocadura en el río Paraná, perteneciendo al Brasil la margen norte o derecha del río Iguassú y a la República de Argentina la margen sur o izquierda” (Tratado de Límites de 1898 entre la Argentina y el Brasil, en aplicación del laudo arbitral de 1895 del Presidente de los Estados Unidos Groover Cleveland [Vargas, 2017, págs. 179-181]).

Las Cataratas generadas por las 275 cascadas del Río Iguazú, alcanzan los 82 metros de altura, forman el principal atractivo turístico que mueve la economía regional, tanto del lado brasileño como del argentino, habiendo sido reconocida como una de las siete maravillas naturales del mundo. Cabe señalar que el primer registro de las cataratas lo hizo el explorador español Álvar Núñez Cabeza de Vaca en 1541 cuando buscaba el Peabiru (la ruta que usaban los habitantes de la costa atlántica hacia supuestos

montes plateados). El lado brasileño fue visitado por más de 2 millones de personas de decenas de nacionalidades y regiones del país, solo en el año 2019. Esta maravilla de la naturaleza se encuentra inmersa en un complejo natural más amplio que son los Parques Nacionales.

El Río Iguazú desemboca en el Río Paraná, que forma la Cuenca del Plata, de casi 5.000 kilómetros de longitud, bordeando la frontera entre Brasil y Paraguay a la altura de Foz de Iguazú con Hernandarias (más al norte donde tiene su sede Itaipu Binacional), Ciudad del Este (donde llega al Puente de la Amistad) y Presidente Franco (frente a Brasil y Argentina, donde se está construyendo el nuevo puente de integración), con su desembocadura en el Río de la Plata. Es el río que forma la represa de Itaipú donde se explota la energía hidroeléctrica, cuya delimitación fronteriza viene dada en último lugar por el Tratado Cotegipe-Loizaga.

“el territorio del imperio del Brasil está dividido con el de la República del Paraguay por los alvéolos del río Paraná, desde donde las posesiones brasileñas comienzan en la desembocadura del Iguassú hasta el Salto Grande das Sete Quédas del mismo río Paraná”. (Artículo 1 del Tratado de Límites entre el Brasil y el Paraguay de 1872, conocido como el Tratado de Cotigepeloizaga).

La presencia “nacional” en la frontera

La ocupación permanente del Estado brasileño sobre el territorio del Municipio de Foz se inició con la presencia de la colonia militar establecida en 1889, que interactuó mucho con los pueblos guaraníes (Brito, 2005) y fue posteriormente reforzada por los órganos de fiscalización tributaria, que desde su llegada percibieron la extracción de yerba mate y madera en la región. Desde entonces, la informalidad y la interculturalidad han sido constitutivas del modo de vida fronterizo. A lo largo del siglo XX, la ciudad ha delineado sus contornos, con relaciones principalmente con Argentina por transbordadores que nutren el comercio local y permiten acceder al complemento económico local de subsistencia. Gradualmente, las obras de infraestructura conectaron mejor Foz do Iguazú con el oeste

de Paraná y otras partes de Brasil (Paro, 2016).

En la segunda mitad del siglo XX, la importancia de la integración física que se dio a través de los puertos fluviales paso a los puentes. El Puente de la Amistad Internacional que une Brasil y Paraguay, Foz do Iguazu con Ciudad del Este, fue construido entre las décadas de 1950 y 1960, habiendo sido inaugurado en 1965, sobre el Río Paraná, con un intenso flujo de personas, automóviles y camiones, cerrado solo durante la pandemia de 2020, manteniéndose solo para el flujo de camiones. Para la conexión entre Foz y Puerto Iguazú, en Argentina, el Puente Tancredo Neves, también conocido como Puente de la Fraternidad Internacional, fue erigido sobre el río Iguazú entre 1982 y 1985, cuando fue inaugurado.

Foz do Iguazu también forma parte del flujo logística internacional para el comercio regional, especialmente en lo que se refiere al transporte de carga por carretera, el que ha convertido al Municipio de Foz do Iguazu en el puerto seco de manejo de carga más grande de América Latina. El Puente de la Amistad facilitó la conexión entre Asunción y el Océano Atlántico, como alternativa a la vía fluvial y facilitando la logística del flujo de la producción paraguaya, en particular de soja y derivados, además de otros productos agrícolas. Al mismo tiempo, existe un intenso flujo de carga desde las manufacturas de Brasil a Paraguay. En la agenda logística, a pesar de los puertos fluviales para el transporte de granos, la ausencia de una esclusa donde se ubica el lago de Itaipu que permita la navegación por el Río Paraná, sigue siendo una agenda en discusión y compromiso del Anexo B del Tratado de Itaipú. En el territorio donde se construyó la presa para la generación de energía, hay más de 120 metros de desnivel, lo que ha estancado la potencial vía fluvial.

También se debe enfatizar la condición internacional de los servicios públicos prestados por las agencias estatales ubicadas en Foz de Iguazú, vinculadas a la salud y la educación, por ejemplo, que atienden porcentajes significativos de no nacionales, después de todo, el público que visita o vive en Foz de Iguazú es de diferentes nacionalidades, con un evidente énfasis en la presencia de paraguayos fronterizos y “brasiguaios”.

Es de destacar que la condición de frontera permite compartir una gran riqueza natural y artificial. Ríos internacionales transfronterizos, en su potencial de navegación, seguridad hídrica y energía. Más que una usabilidad instrumental, los territorios son parte de un mismo bioma, muy rico en biodiversidad. La región trinacional es parte del bioma de la Mata Atlántica, con unidades de conservación como el Parque Nacional Iguazu con más de 185 mil hectáreas en el lado brasileño y otras 67 mil hectáreas en el lado argentino. Un sitio del patrimonio mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, el Ciencia y Cultura (UNESCO), depositario de una amplia biodiversidad y bañado por dos grandes ríos.

Como resultado de ello, la visión que ha surgido sobre la frontera no tomaba en cuenta la visión de la comunidad fronteriza. Fue una mirada desde afuera, originalmente militarizada o de geopolítica con un perfil estratégico-militar, orientada a la seguridad nacional, que definió las políticas públicas relevantes al territorio, sin tomar en cuenta la mirada desde el lugar, pero sobre todo se limitó a problematizar la frontera y su interior (CARDIN, 2020). La imposición de nuevas realidades locales, regionales y geopolíticas que llevaron a empezar a pensar en la condición transfronteriza como parte de lo existencial regional, en la comprensión experiencial de que la frontera “exterior” es también constitutiva de la realidad experimentada “dentro”.

Transfronterización: la frontera en el frente de la paradiplomacia

En la geografía política que engloba al Municipio de Foz do Iguazu, se promovió el fenómeno de la transfronterización, que hoy define la región de una triple frontera en una frontera trinacional o una metrópoli trinacional. Condición que favorece la paradiplomacia transfronteriza (Oddone, 2015). Esto es más que una mera descripción de la dinámica social, que implica la redefinición de la condición comunitaria a través de las fronteras, evocando la revisión de las políticas públicas que veían la frontera como un fin o una amenaza, a una frontera de continuidad de vida y demandas comunitarias. Es evidente que el formateo de la mentalidad que diseña y ejecuta las políticas públicas no necesariamente

cambia, y si lo hace, no de manera uniforme, permitiendo que diseños y proyectos de diferentes épocas históricas que el pensamiento “frontera” coexistan en la época contemporánea (Vieira, 2019).

Con toda esta riqueza compartida, ambiental (parque, cascadas, ríos) y artificial (puentes e Itaipú Binacional), la formación urbana ha producido el fenómeno de la transfronterización, ya que la misma comunidad transfronteriza comparte las mismas vidas, rutinas, flujos. e interacciones. La naturalización de la cotidianeidad de una comunidad migratoria desplazante posnacional, que duerme en un país y trabaja o estudia en otro, es esa banalización del paso fronterizo lo que induce a una gestión pública de los intereses locales hacia foros inevitablemente internacionales. Como resultado, la transfronterización convirtió la frontera en el frente de la paradiplomacia.

Sin embargo, la condición de frontera ha permitido compartir dimensiones existenciales, en el campo simbólico -como los resentimientos contextuales-, así como logros materiales concretos, que desafían y orientan potenciales resultados positivos de la paradiplomacia.

En la frontera, la geopolítica de los resentimientos

Las realidades fronterizas se observan bajo diferentes enfoques, como aspectos económicos, migratorios, políticos, legales, criminógenos, ambientales, pero también es posible indagar sobre sentimientos, así como resentimientos, que alimentan interacciones, fricciones, miradas, escenarios transfronterizos entre los pueblos que conforman su vida cotidiana. En el caso de la frontera trinacional, es necesario resaltar los resentimientos históricos presentes bajo tres realidades: el etnocidio o genocidio indígena, la tensión militar con Argentina y, sobretodo, la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay.

Las relaciones de sometimiento, si no de aniquilación, perpetradas contra los pueblos originarios, los “indígenas”, a lo largo de tantos siglos, sigue siendo algo presente y sensible en el territorio trinacional. Sumisión que parte de las encomiendas del siglo XVI, pasando por los procesos de

esclavitud, hasta las reducciones jesuitas y sus paradojas interculturales (Schallenger, 2015, p. 75-103), pasando al etnocidio que toma la forma de encubrimiento repetido durante siglos y formas de genocidio, como denuncian los investigadores Moema Viezzer y Marcelo Grondin (2018). Las demarcaciones territoriales, la imposición de una agenda de desarrollo sin bases interculturales y las prácticas de imposición de la subciudad, la subalternidad aún desafían la vida cotidiana, al mismo tiempo que el idioma guaraní todavía se escucha en las calles de la ciudad y la región.

Además, la Guerra de la Triple Alianza, formada por Argentina, Brasil y Uruguay, contra Paraguay, perpetrada entre los años 1864 y 1870, persiste en la precomprensión de las interacciones contemporáneas. Sentimientos colectivos nacionales que se evocan constantemente en las tensiones cotidianas con Paraguay (Benvenuto, 2016, p. 40-44), movilizand o emociones que se evocan reiteradamente, como el hecho de que el día del niño en Paraguay es en recordación de la Batalla de Acosta Ñu, donde miles de niños soldados paraguayos fueron asesinados por tropas brasileñas, para compensar las disputas diarias. Son dolores y malestar, por regla general no dichos, pero presentes en la interacción.

Disminuida paulatinamente, también es parte del horizonte de significados que configuran la vida fronteriza, la tensión bélica históricamente existente entre Argentina y Brasil, que ha guiado los intereses brasileños por la independencia de Paraguay, bajo el riesgo de una Argentina aún mayor, como se puede ver en los Recuerdos diplomáticos brasileños. Es interesante notar que uno de los hitos para la disolución paulatina de este proceso en la década de 1980 fue el tratado bilateral denominado “Ata do Iguassu” para que ambos países renuncian recíprocamente al desarrollo de tecnología nuclear con fines bélicos y en el futuro conformarán la Agencia Argentina-Brasileña de Contabilidad y Control de Material Nuclear, ABACC.

Son resentimientos provenientes de narrativas históricas que forman parte del horizonte de sentido de las relaciones cotidianas de los pueblos que se entrelazan en el traspaso de sus vínculos, diluyendo paulatinamente el

sentido de nacionalismo más arraigado y bélico por los beneficios tangibles de la integración - como por la explotación del potencial hidroeléctrico del río binacional.

Actores paradiplomáticos en Foz Do Iguazu

Los actores paradiplomáticos más evidentes en el Municipio de Foz do Iguazu están integrados por el propio gobierno del Municipio (II.1), con competencias y responsabilidades constitucionales para los asuntos locales, además de otras entidades presentes en el territorio que atraen enorme interés binacional como la empresa interestatal Itaipu Binacional (II.2), así como las universidades, con énfasis en la autarquía federal educativa joven que es UNILA - Universidad Federal de Integración Latina (II.3).

Gobierno Municipal de Foz do Iguazu: la administración pública local

El Municipio de Foz do Iguazu fue fundado el 10 de junio de 1914, emancipando el mismo para valorar un mayor grado de autonomía política y administrativa. El poder ejecutivo del gobierno municipal encabezado por el Alcalde, elegido por la mayoría de los votantes locales, es la principal representación gubernamental de los intereses locales. Para la organización política y administrativa diseñada en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios son entidades federadas, teniendo estos últimos las competencias materiales y legislativas para los asuntos de carácter local. Las relaciones internacionales son asuntos de la Unión, dirigidos por el poder ejecutivo; en casos de compromisos serios, el poder legislativo debe aprobar y los actos también están sujetos al control de constitucionalidad por parte del poder judicial, en los términos de la separación tripartita del poder actual y el poder garantizado constitucionalmente. No se menciona en la constitución ni en la legislación infraconstitucional sobre atribuciones internacionales de las demás entidades federadas. Aún así, tanto los gobiernos estatales como municipales cuentan con servicios de asesoría internacional, como el Estado de Paraná y el Municipio de Foz do Iguazu.

La paradiplomacia de los demás poderes, Estados y Municipios ha sido persistente. Especialmente en regiones transfronterizas, como es el caso de la ciudad de Foz do Iguaçu, donde la fluidez del territorio tiene un carácter internacional. Cabe señalar que la gestión municipal tiene dimensiones de internacionalización en todos los ámbitos, desde la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Asistencia Social (que por cierto generó políticas públicas para atender a los migrantes internacionales), la Secretaría de Salud en la atención rutinaria de los no brasileños con mismas bases asistenciales que los nacionales a través del Sistema Único de Salud, sin cobrar honorarios. Pero es en la Secretaría de Industria y Comercio donde se ubica la Dirección de Asuntos Internacionales, que se originó en la ley de 2005 que creó la Secretaría de Relaciones Internacionales.

La Dirección de Asuntos Internacionales, que en otras administraciones municipales ya ha tenido la condición de Secretaria, se ocupa tanto del ceremonial de las autoridades extranjeras frecuentemente presentes en el Municipio, representa y articula la representación del Municipio en foros internacionales, con protocolos de hermanamiento, conformando ciudades hermanas para la cooperación. En los dilemas de abrir y cerrar puentes internacionales, fue a través de la Dirección de Asuntos Internacionales que facilitó la articulación con otras ciudades de la frontera, a pesar de contar con una pequeña infraestructura de personal.

El Gobierno Municipal también está integrado por el Ayuntamiento, que está integrado por quince legisladores locales, elegidos por voto popular, en un sistema proporcional, y deben actuar como inspectores del desempeño del Ejecutivo municipal. A pesar de las funciones ejercidas, la agenda paradiplomática no aparece en el día a día de los legisladores locales, ni la discusión del interés local internacional aparece en las agendas de discusión.

Se observa que el Municipio participa en redes internacionales de ciudades, quizás todavía tímidamente, pero de manera persistente, incluso con viajes internacionales del Teniente de Alcalde Municipal, el Jefe de Gabinete del Alcalde y el Director de Asuntos Internacionales, quienes concurren a reuniones de Mercociudades y de la Organización Latinoamericana y del

Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF). Además, cabe destacar la presencia de autoridades locales en el subgrupo de trabajo 18 del Mercosur sobre “Integración Fronteriza”.

En cuanto a los intereses locales, además de los temas transversales que afectan a todas las ciudades, como las ODS que resultarán en el Proyecto Oeste 2030 y otras agendas globales, se destaca la proyección del turismo, bajo diferentes segmentos y evidenciando múltiples demandas; la protección ambiental para la conservación del Parque Nacional do Iguaçu y áreas verdes urbanas; las agendas migratorias y las agendas por las cuestiones en que el Municipio es una puerta de entrada y salida internacional y también los desafíos del sector logístico internacional. Sin embargo, la visibilidad política de Foz do Iguaçu ganó protagonismo con la construcción de Itaipu Binacional en su territorio.

Itaipú binacional: reconciliación y desarrollo binacional

Itaipu Binacional es una entidad *sui generis* en términos paradiplomáticos. Una empresa binacional, eje de la relación bilateral Brasil-Paraguay, trabaja en un proceso continuo de negociación bilateral y de gran repercusión local, atrayendo la atención política desde el centro de los países hacia las fronteras. Por ello, está profundamente articulado con la diplomacia oficial, con el Viceministro de Relaciones Exteriores y otro embajador de carrera como asesores formales de la institución. Más que eso, el nombramiento del Director General brasileño está a cargo de la Presidencia de la República, por lo que es responsable de los escalones más altos de la Unión: el Ministro de Minas y Energía y el Presidente.

La explotación hidroeléctrica del Río Paraná brindó oportunidades al proyecto, a través de las negociaciones y la consecuente construcción de Itaipu Binacional, una gigantesca obra de ingeniería civil, *la central hidroeléctrica de mayor producción energética del planeta*, así como la ingeniería política, debido a la notable hazaña de las Diplomacias brasileña y paraguaya. La convergencia de intereses binacionales se produjo a favor del “uso internacional de recursos energéticos para un río fronterizo” (Betiol, 2008, p. 23). Gobernado por el Tratado de Itaipú del 26 de

abril de 1973, entre Brasil y Paraguay, la obra iniciada en 1974 trajo más trabajadores a sus obras que el total de habitantes que albergaba la ciudad de Foz en ese momento, orientando la urbanización y el desarrollo de la región norte de la ciudad. Además de ser una estrategia para el desarrollo binacional, a través de la producción de electricidad para ambos países, también resolvió disputas fronterizas binacionales, ya que la formación del embalse inundó el área reclamada por Paraguay.

Dotado de personalidad jurídica internacional *sui generis*, como empresa binacional (ITAIPU, 2004), este “modelo avanzado de cooperación internacional en la Cuenca del Plata” (Betioli, 2008), ha generado la mayor parte de la energía de Paraguay (75-90%) y entre el 12% y el 17% de la energía de Brasil, más US \$ 3.200 millones cada año para el desarrollo binacional. Luego de décadas de operación y generación de energía por parte de Itaipu Binacional, es claro cuánto está sirviendo para impulsar el desarrollo regional, incluyendo ampliar la misión por sesgos socioambientales, y para financiar obras municipales y políticas públicas a través de *royalties* pagadas anualmente con contribuciones significativas al desarrollo local - regalías que se pagan a ambos países, y en Brasil a la Unión, al Estado de Paraná y 15 municipios aledaños a la presa y en 2020 se incluyó la transferencia a un Municipio de Mato Grosso do Sul (Mundo Novo).

Entre las obras estructurales más significativas en construcción en 2020, que tienen un compromiso de financiamiento por parte de la empresa binacional, se encuentran el segundo puente entre Brasil y Paraguay, que conecta Foz do Iguaçu con Presidente Franco, para reforzar el modal vial internacional, ampliación de la pista del Aeropuerto de Foz do Iguaçu, circunvalación para la reorganización del tráfico rodado en el Municipio, además de ciclovías, y la remodelación del Puente de Amizade, finalizada recientemente. En la expectativa de nuevas obras, se encuentra la esclusa para permitir la plena navegación del Río Paraná sobre la brecha creada por la presa, fortaleciendo el río modal, en línea con el compromiso suscrito en el Anexo B del Tratado de Itaipú.

Además de la cadena de servicios y empleos, directos e indirectos, generada

por la presencia de Itaipú Binacional y el financiamiento de políticas públicas en servicios y obras, gran parte de la atención a la Itaipú, que es el centro de atención político, a veces se dirige a la frontera trinacional, por la presencia sistemática de jefes de estado, ministros de estado y delegaciones de organismos internacionales. La dimensión institucional y financiera de la empresa binacional requiere que sus directores generales, tanto brasileños como paraguayos, tengan un *status* cercano a los ministros de estado, desplazando en ocasiones el espacio de toma de decisiones hacia la frontera, o haciendo que el poder central se mueva y / o mire a la frontera.

Universidades en Paradiplomacia: UNILA, UNIOESTE (campus Foz do Iguaçu) y UNIAMÉRICA

La educación superior llegó a Foz do Iguaçu en 1979 y gradualmente la ciudad se convirtió en un centro universitario, especialmente después de la década de 2000. Las instituciones universitarias paradiplomáticas más destacadas son la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA, universidad pública federal), Campus Foz do Iguaçu de la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE, rectoría en Cascavel, universidad pública estatal) y UNIAMÉRICA (centro universitario comunitario). En cuanto a educación, todos atraen de alguna manera a estudiantes de pregrado y posgrado de la región trinacional, con énfasis en UNILA que tiene el 50% de sus 1.415 vacantes anuales para los 29 cursos de pregrado dedicados a estudiantes no brasileños, y con ello, atrae a cientos de residentes de las fronteras paraguayas con Foz, en particular de Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco.

En materia de investigación y posgrado, el campus local de Unioeste cuenta con un programa interdisciplinario de maestría y doctorado sobre “Sociedad, Cultura y Frontera” que ha contribuido de manera muy significativa a la resignificación del entorno social, cultural, ambiental, educativo, sanitario, político y legal de la frontera, ya en el entendimiento de la *transfronterización*. El campus de Foz do Iguaçu de Unioeste es la institución de educación superior pionera en el territorio, cuya rectoría está ubicada en el municipio de Cascavel.

UNILA, como la agencia del Gobierno Federal de la Unión, fundada en 2010, llega en 2020 con una presencia significativa en el proceso de investigación, docencia y extensión de la región, con aportes de investigadores y cursos de posgrado aún sin precedentes para la región. Orientado a la integración regional, con formación bilingüe e intercultural y con un mayor número de estudiantes extranjeros entre todas las universidades brasileñas, ha capacitado y puesto a disposición marcos de internacionalización territorial de manera transdisciplinaria y transversal, asumiendo la docencia-investigación-extensión en temas estratégicos para el desarrollo regional transfronterizo.

Ciertamente, muchas otras agencias gubernamentales tienen un papel paradiplomático en la frontera trinacional, ya sea ligada a la Unión, al Estado, al municipio, o incluso a la sociedad civil, el mercado o la educación. En este sentido, no se puede dejar de destacar al Parque Nacional Iguaçu en la diplomacia ambiental, la Comisaría Federal de Foz do Iguaçu en la paradiplomacia policial, vinculada a la Unión y al gobierno del Estado de Paraná, mesogobierno, con su oficina civil en Foz do Iguaçu, hablando persistentemente de la agenda internacional de la región y, en particular, de Itaipu Binacional; CODEFOZ (Consejo de Desarrollo de Foz do Iguaçu), como representación de la sociedad civil y el mercado en la agenda de desarrollo local y regional, junto con CODETRI (Consejo Trinacional de Desarrollo).

El SINDIFOZ (Sindicato de Transportistas Internacionales por Carretera de Foz do Iguaçu) también participa activamente en la expresión del interés local internacional, como el Sindicato de Empresarios del sector logístico, una área clave para el Municipio. SINDIFOZ actúa como actor paradiplomático en el diálogo diario con las autoridades aduaneras para facilitar el flujo de vehículos de carga y con las autoridades del gobierno central sobre los cobros por tasas consulares como obstáculo al libre comercio en Paraguay.

Tabla 1: Tipología de actores paradiplomáticos en Foz de Iguazú

Entidad	Espacio	Especificidades
Município de Foz do Iguaçu	Gobierno local (municipal)	- División de Asuntos Internacionales
Itaipu Binacional	Regional transfronterizo (Binacional, Brasil-Paraguay)	- Agenda bilateral continúa, bajo el mando de los gobiernos centrales de ambos países
UNILA UNIOESTE, campus Foz UNIAMÉRICA	Universidades, Educación (federal/Unión) (estadual/Estado del Paraná) (comunitaria)	- Educación, investigación y extensión sobre frontera, integración e internacionalización territorial -Paradiplomacia educacional
CODEFOZ	Sociedad Civil y Mercado	- Articulado con CODETRI, para abarcar a los actores de la frontera trinacional
SINDIFOZ	Mercado (logística)	- Funcionamiento de las Aduanas, sistema tributario internacional

Parque Nacional del Iguazú	Gubernamental, Unión / ICMBio	- Paradiplomacia ambiental
Comisaría de Policía Federal de Foz do Iguazú	Autoridad policial de la Unión	- Paradiplomacia policial, con una agenda de seguridad de la cooperación policial

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

La internacionalización del territorio de Foz do Iguazú se confunde con la historia del municipio, con la presencia de los pueblos originarios, el colonialismo español (siglos XVII y XVIII), portugués (siglos XVIII y XIX) y, finalmente, la presencia militar brasileña (finales de siglo XIX). El municipio se ubica sobre un eje logístico continental, entre ríos y caminos terrestres de articulación bioceánica. Se crearon nuevos vientos de desarrollo con el éxito de las negociaciones diplomáticas para explorar el potencial hidroeléctrico binacional del Río Paraná, con la Itaipu Binacional. El bioma, que solía ser fuente de extractivismo, ahora se entiende como una riqueza compartida que se debe preservar y cuidar, también se convierte en una fuente de ingresos en el turismo sostenible y el ecoturismo. La expansión del territorio requiere mejores condiciones educativas, y la universidad pública diseñada para formar agentes de la integración latinoamericana, UNILA, se instala en la ciudad en 2010.

La intensa urbanización y dinamismo económico de la región trinacional es algo absolutamente reciente, debido a las políticas de los gobiernos centrales adoptadas después de 1970 y con reflejos más evidentes a partir de la década de los 90. Tal jovialidad se refleja en las entidades públicas estatales presentes en Foz do Iguazú, que exigen una mayor profundización de la condición internacional del territorio y, en particular, mejores condiciones para la construcción del interés local internacional, en

cooperación con las instituciones y la comunidad local.

La vocación de las políticas públicas transfronterizas es asumir un carácter específico que permita mediaciones y gestiones capaces de atender la amplia diversidad de demandas que surgen de las múltiples realidades locales. En otras palabras, una política única y homogeneizadora, sin arreglos locales/localizados en los miles de kilómetros de fronteras que tiene Brasil, no es capaz de hacer viable la integración transfronteriza en sus potencialidades y necesidades. Nótese que Brasil no tiene una legislación que favorezca y regule la inserción internacional de los gobiernos subnacionales.

La condición de Doble Periferia (Oddone, 2015) explica el escenario político del Municipio de Foz do Iguaçu. La suma periférica se da primero en relación al gobierno central brasileño, lejos de Brasilia, capital del país, y lejos de Curitiba, capital del Estado de Paraná, así como por estar en un país, Brasil, y en una región del planeta, América Latina, periférica en relación con los estados centrales de la política internacional. Por el contrario, tal condición y el desafío periférico, pueden eventualmente enfrentarse sumando la cooperación transfronteriza con la integración regional.

Con todo ello, se hace evidente que la estructuración de la Paradiplomacia, a través de la concertación entre los actores del territorio, especialmente a través de la cooperación transfronteriza, puede jugar un papel clave para el desarrollo local y regional en un futuro próximo, con mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y autonomía política local.

Bibliografía

Benvenuto, Jayme. *Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*. Curitiba: Juruá, 2016.

Betioli, Laércio F. Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Brito, José Maria de. Descubierta de Foz do Iguaçu e a fundação da colônia

- militar. Curitiba: Travessa dos Editores, 2005.
- Cardin, Eric. Fronteira, estado e teoria social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Org.). *(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração*. Foz do Iguaçu/PR: IDESF, 2020, p. 167-186.
- Folch, Christine. *Hydropolitics: The Itaipu Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America*. New Jersey: Princeton 2019.
- Grondin, Marcelo; Viezzer, Moema. *O Maior Genocídio da História da Humanidade*. Mais de 70 milhões de vítimas entre os Povos Originários das Américas. Toledo: GFM, 2018.
- ITAIPU Binacional. Diretoria Jurídica. *Natureza Jurídica da ITAIPU*. Curitiba: Itaipu Binacional, 2004.
- Oddone, Carlos Nahuel. *La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tese de Doutorado do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao, 2015.
- Oliveira, Nara. *Foz do Iguaçu Intercultural: cotidiano e narrativas da alteridade*. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2012.
- Paro, Denise. *Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos*. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2016.
- SchalleMBERGER, Erneldo. *A Integração do Prata no Sistema Colonial: colonialismo interno e missões jesuíticas do Guairá*. Cascavel: UNIOESTE, 2015.
- Vargas, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: Funag, 2017.

Vieira, Gustavo Oliveira. Integração Transfronteira: ressignificar sentidos com “novos” atores. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL. Año 7, N° 13; Marzo 2019; pp. 15-32.

Villarruel, Daniel; Rua Rodríguez, Besty Karenina; Morales Pérez, Ana Paula. Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. In: Villarruel, D.; Lara Pacheco, Ray Freddy; Moreno Arellano, Carlos Iván; Sigala Gómez, Miguel Ángel. *Actores Locales, Impactos Globales*: aportes académicos en paradiplomacia. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2019, p. 14-33.