

Cooperación transfronteriza en la región trinacional de Iguazú: informe del plan municipal de relaciones internacionales de Foz do Iguacu, Paraná, Brasil

Gustavo Oliveira Vieira¹, Suellen Mayara Péres de Oliveira² y Jihad Ahmad Abu Ali³

Recibido: 2 de abril de 2022; Aceptado: 2 de mayo de 2022.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo presentar algunas iniciativas desarrolladas en la ciudad de Foz do Iguacu (Brasil), en una cooperación entre la administración local y la universidad, para promover la cooperación transfronteriza en la región de la triple frontera, vinculada con Puerto Iguazú (Argentina) y Ciudad del Este/Presidente Franco/Hernandarias (Paraguay) - la frontera más poblada de América del Sur. Para tal fin, el ensayo presenta primero los elementos transfronterizos de la ciudad y de la región y su desarrollo histórico, el potencial de la paradiplomacia para, en la secuencia, relatar los esfuerzos para la creación del Plan de Relaciones Internacionales de Foz do Iguacu.

Palabras-clave: Paradiplomacia; Foz do Iguacu; Transfronteriza.

[en] Cross-border cooperation in the tri-national region of Iguassu: report of the municipal plan for international relations of Foz do Iguacu, Paraná, Brazil

Abstract. The present article aims to present some initiatives developed in the city of Foz do Iguacu (Brazil), in a cooperation between local administration and university in order to promote the cross-border cooperation in the triple border region, linked with Puerto Iguazu (Argentina) and Ciudad del Este/Presidente Franco/Hernandarias (Paraguay) - the most populated border in South America. For such a purpose, the essay first presents the city and the region's cross-border elements and its historical development, the potential of paradiplomacy to, in the sequence, report the efforts to create the Foz do Iguacu International Relations Plan.

Keywords: Paradiplomacy; Foz do Iguacu; Cross-border.

[fr] Coopération transfrontalière dans la région trinationale d'Iguassu : rapport du plan municipal pour les relations internationales de Foz do Iguacu, Paraná, Brésil

Résumé: Le présent article vise à présenter quelques initiatives développées dans la ville de Foz do Iguacu (Brésil), dans le cadre d'une coopération entre l'administration locale et l'université, pour promouvoir la coopération transfrontalière dans la région de la triple frontière, liée à Puerto Iguazu (Argentine) et Ciudad del Este/Presidente Franco/Hernandarias (Paraguay) - la frontière la plus peuplée d'Amérique du Sud. À cette fin, l'essai présente d'abord les éléments transfrontaliers de la ville et de la région et son développement historique, le potentiel de la paradiplomatie pour, dans la séquence, rendre compte des efforts pour créer le Plan de Relations Internationales de Foz do Iguacu.

Mots-clés : Paradiplomatie ; Foz do Iguacu ; Transfrontalière.

Sumario: Introducción. La Frontera en el Front de la paradiplomacia. En la Frontera, la geopolítica de los resentimientos. Complejidad del diálogo transfronterizo para la cooperación. Diálogos para la construcción del Plan Municipal de Relaciones Internacionales de Foz do Iguacu. El desafío de la mediación de los intereses locales internacionales de los regionautas.

¹ Profesor adjunto de la Universidad Federal da Integração Latino Americana (UNILA) en Foz do Iguacu, Paraná, Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8631-8671>.
Email: gustavo.vieira@unila.edu.br

² Doctora en Historia Social. Profesora e investigadora de la de la Universidad Federal da Integração Latino Americana (UNILA) en Foz do Iguacu, Paraná, Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7347-7163>
Email: suellen.oliveira@unila.edu.br

³ Director de Asuntos Internacionales de la Municipalidad de Foz do Iguacu, Paraná, Brasil.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0144-6090>.
Email: jihadabuali@hotmail.com

Cooperación transfronteriza para la creación de las direcciones de relaciones internacionales. Consideraciones finales. Bibliografía.

Cómo citar: Oliveira Vieira, G.; Péres de Oliveira, S. M.; Abu Ali, J. A. (2022). Cooperación transfronteriza en la región trinacional de Iguazú: informe del plan municipal de relaciones internacionales de Foz do Iguacu, Paraná, Brasil, *REDC*, 49(1), 69-77.

Introducción

El objetivo del presente texto es compartir algunos de los resultados de la cooperación entre la universidad y las autoridades públicas locales, a partir de una alianza entre la administración del municipio fronterizo de Foz do Iguacu, Paraná, Brasil, con base en la División de Asuntos Internacionales (DAI), con académicos que enseñan Relaciones Internacionales e Integración de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Dicha cooperación se realiza a través del proyecto de extensión “Paradiplomacia para la Integración Transfronteriza” que tiene como objetivo implementar los Acuerdos Vinculados de Localidades Fronterizas (AVLF) de los países limítrofes a través de la promoción de un Plan Municipal de Relaciones Internacionales de Foz do Iguacu (en adelante PLARIFI).

Las regiones fronterizas se caracterizan por tener una doble condición de encubrimiento: pasividad y periferia. La condición de pasividad busca llamar la atención sobre la lejanía de los centros de decisión, de donde emanan las deliberaciones sobre el lejano territorio fronterizo, que recibe de otras fuentes las determinaciones sobre lo que se supone debe cumplir como destino. Por la condición de periferia, todo lo que implica alejamiento de las realidades, desafíos y cotidianidad, se percibe con distorsiones, subregistro y estigmas.

Superar esta doble condición de encubrimiento pasa necesariamente por la autocomprensión de la comunidad sobre sus potencialidades, sus desafíos e intereses locales, de cara a la concertación social y política en el territorio. Es sobre este desafío que se escribió el presente artículo, que busca compartir un camino percibido y seguido por actores locales de Foz do Iguacu, Paraná, Brasil, parte de una región trinacional, fronteriza con Argentina y Paraguay (Vieira y Oliveira, 2019).

Foz do Iguacu es uno de los 5.568 municipios de la República Federativa de Brasil (IBGE, 2022), ubicado en el extremo oeste del estado de Paraná, en la esquina de los ríos Paraná (cuya vaguada define la frontera entre Brasil y la República de Paraguay) y el Río Iguazú (frontera entre Brasil y Argentina). El municipio fue fundado en 1914 a partir de una colonia militar, que tenía como finalidad marcar la presencia del Estado en el extremo de Brasil, bajo el prisma estratégico militar. La región que se fraguó en la transfronterización de su dinámica social y económica experimentó importantes avances con la construcción de puentes sobre ambos ríos. El Puente de la Amistad, en 1965, facilitó el flujo diario entre Foz do Iguacu y Ciudad del Este, y el Puente Tancredo Neves, en 1985, entre Foz do Iguacu y Puerto Iguazú, garantizando la condición transfronteriza de la región trinacional, proporcionando la composición de una red de conexiones y vida cotidiana que forman las diferentes ciudades, en tres países distintos, en una realidad profundamente interdependiente.

La Frontera en el Front de la paradiplomacia

La ocupación del territorio del estado permanente brasileño en el municipio de Foz comienza con la presencia de la colonia militar establecida en 1889, que interactuó mucho con los pueblos guaraníes (Brito, 2005). Fue posteriormente reforzada por los órganos de inspección fiscal –que desde su llegada notaron la extracción de yerba mate y madera en la región–. Desde entonces, la informalidad y la interculturalidad resultaron ser constitutivas del modo de vida fronterizo. A lo largo del siglo XX la ciudad comienza a delinear sus contornos, con relaciones principalmente con Argentina a través de transbordadores que nutren el comercio local y permiten el acceso a la complementación económica de subsistencia del lugar. Gradualmente, las obras de infraestructura conectan mejor a Foz do Iguacu con el oeste de Paraná y otras partes de Brasil (Paro, 2016).

En la segunda mitad del siglo XX, la relevancia de la integración física que se produjo a través de los puertos fluviales, cuya función a lo largo de las décadas se transfirió a los puentes. En consecuencia, Foz do Iguacu también forma parte del flujo de la logística internacional para el comercio regional, en particular en lo que se refiere al transporte de carga por carretera, lo que convirtió al puerto seco del municipio en el mayor en movimiento de carga de América Latina (Multilog, 2022). El Puente de la Amistad facilitó la conexión de Asunción con el Océano Atlántico, como una alternativa a la vía fluvial y facilitando la logística de transporte de la producción paraguaya. Al mismo tiempo, existe un intenso flujo de productos manufacturados de Brasil a Paraguay. En la agenda logística, a pesar de los puertos fluviales para el flujo de granos, la ausencia de una esclusa donde se encuentra el lago de la usina hidroeléctrica Itaipú Binacional (ITAIPU) que permita la navegación por el río Paraná sigue siendo una agenda en discusión y compromiso del Anexo B del Tratado de Itaipú que es la base jurídica de la central binacional - en el

territorio donde se construyó la represa, existen más de 120 metros de desnivel, para la generación de energía, lo que estancó el potencial hidrológico.

También se debe señalar el estatus internacional de los servicios públicos prestados por organismos estatales ubicados en Foz do Iguazu, vinculados a la salud y la educación, por ejemplo, que atienden a un porcentaje significativo de no nacionales - después de todo, el público que visita o vive en Foz do Iguazu es originario de diferentes nacionalidades, con evidente énfasis en la presencia de población paraguaya fronteriza y brasiguaya (personas que tienen doble identidad, tanto de Brasil como de Paraguay).

Es de destacar que la condición de frontera sucede con la existencia de riquezas compartidas, naturales y artificiales. Ríos transfronterizos internacionales, en su potencial para la navegación, seguridad hídrica y energética. Más que la usabilidad instrumental, los territorios forman parte de un mismo bioma, muy rico en biodiversidad. La región trinacional forma parte del bioma de Bosque Atlántico, con unidades de conservación como el Parque Nacional Iguazú con más de 185.000 hectáreas del lado brasileño y otras 67.000 hectáreas del lado argentino – patrimonio mundial de la UNESCO, depositario de una amplia biodiversidad y humedales por dos grandes ríos.

Con eso, la mirada que se constituyó sobre la frontera no tuvo en cuenta la visión de la comunidad fronteriza. Era una mirada desde afuera, originalmente militarizada o desde la geopolítica de carácter estratégico-militar orientada a la seguridad nacional, que definía políticas públicas pertinentes al territorio, sin tomar en cuenta la visión desde el lugar, pero sobre todo restringida a problematizando la frontera y su interior (Cardin, 2020). La imposición de nuevas realidades locales, regionales y geopolíticas pasa por pensar la condición transfronteriza como parte de lo existencial regional – en la comprensión vivencial de que la frontera “fuera” es también constitutiva de la realidad vivida “dentro”.

En la geografía política que envuelve al municipio de Foz do Iguazu, se promovió el fenómeno de la transfronterización, que hoy define la región de triple frontera a *frontera trinacional o metrópoli trinacional* - nomenclaturas utilizadas para evidenciar la unidad del territorio transfronterizo. Esta es una condición que favorece la paradiplomacia transfronteriza (Oddone, 2013) y caracteriza las dinámicas sociales, pero implica la resignificación de la condición comunitaria a través de las fronteras, evocando la revisión de las políticas públicas que veían la frontera como fin o amenaza, a una frontera de continuidad de vida y demandas comunitarias. Es evidente que el formato de la mentalidad que diseña y ejecuta las políticas públicas no necesariamente cambia, y si lo hace, no de manera uniforme, permitiendo que en la contemporaneidad convivan diseños y proyectos de distintas épocas históricas que pensaron en una “frontera”.

Con toda esta riqueza compartida, ambiental (parque, cascadas, ríos) y artificial (puentes e Itaipú Binacional), la formación urbana produjo el fenómeno de la transfronterización, en la medida en que una misma comunidad a través de las fronteras comparte la misma cotidianidad, rutinas, flujos e interacciones. La naturalización de la vida cotidiana de una comunidad de migración pendular posnacional, que duerme en un país y trabaja o estudia en otro, en esta banalización del cruce de fronteras, induce la gestión pública de los intereses locales a foros inevitablemente internacionales. Con eso, la transfronterización hizo de la frontera el frente de la paradiplomacia.

Sin embargo, la condición de frontera ha compartido dimensiones existenciales, en el campo de lo simbólico – como los resentimientos contextuales–, así como logros materiales concretos, que interpelan y orientan potenciales logros paradiplomáticos.

En la Frontera, la geopolítica de los resentimientos

Desde la perspectiva histórica de los estudios de la memoria y olvido, Pierre Ansart (2009: 15) explica que “es necesario considerar los rencores, la envidia, los deseos de venganza y los fantasmas de la muerte, porque estos son los son los sentimientos y representaciones designadas por el término resentimiento”. Aunque las realidades fronterizas son investigadas bajo diferentes enfoques, como aspectos económicos, migratorios, políticos, jurídicos, de seguridad, ambientales, se observa una brecha bajo la memoria y los resentimientos, que nutren interacciones, fricciones, miradas, escenarios transfronterizos entre los pueblos que componen su vida cotidiana. En el caso de la frontera trinacional, es importante resaltar resentimientos históricos presentes bajo tres realidades: el etnocidio o genocidio indígena, la tensión bélica con Argentina y, sobre todo, sobre la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay (Pereira, 2014).

Las relaciones de sometimiento, si no de aniquilamiento, perpetradas contra los pueblos originarios, los “indígenas”, a lo largo de tantos siglos es todavía algo presente y sensible en el territorio trinacional. Sometimiento que parte de las *encomiendas* del siglo XVI, pasando por los procesos de esclavización, a las reducciones jesuíticas y sus paradojas interculturales (Schallenberger, 2015: 75-103), al etnocidio que toma la forma de una portada reiterada – hasta siglos y formas de genocidio– como denuncian los investigadores Moema Viezzer y Marcelo Grondin (2018). La demarcación de tierras, la imposición de una agenda de desarrollo sin bases interculturales, y las prácticas de imposición de la subciudadanía, de la subalternidad aún desafían la cotidianidad, mientras el idioma guaraní se sigue escuchando en las calles de la ciudad y de la región.

Además, la Guerra de la Triple Alianza formada entre Argentina, Brasil y Uruguay, y perpetrada contra Paraguay entre 1864 y 1870, persiste en la precompresión de las interacciones contemporáneas. Se trata de sentimientos nacionales colectivos que se evocan permanentemente en las tensiones cotidianas con el Paraguay (Benvenuto, 2016:

40-44), movilizando emociones repetidamente evocadas –como el hecho de que el Día del Niño en Paraguay evoca la Batalla de Acosta Ñu, donde miles de niños paraguayos soldados fueron asesinados por las tropas brasileñas– para componer las disputas diarias. Son dolores y malestares, generalmente no dichos, pero presentes en la interacción.

Disminuida paulatinamente, la tensión bélica históricamente existente entre Argentina y Brasil también forma parte del horizonte de significados que componen la vida fronteriza –que ha orientado en buena medida los intereses brasileños por la independencia del Paraguay, a riesgo de una Argentina aún mayor, como puede ser visto desde las memorias diplomáticas brasileñas. Es interesante notar que uno de los hitos para la disolución paulatina de este proceso lo llevó a cabo en la década de 1980 el tratado bilateral denominado “Acta del Iguazú” por el cual ambos países renuncian recíprocamente al desarrollo de tecnología nuclear con fines bélicos y en la secuencia formó la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Material Nuclear (ABACC).

Son resentimientos surgidos de relatos históricos que forman parte del horizonte de sentido de las relaciones cotidianas de los pueblos que se entrecruzan en la transfronterización de sus lazos, diluyendo paulatinamente el sentido del nacionalismo más arraigado y bélico por los palpables beneficios de la integración –en cuanto a la explotación del potencial hidroeléctrico del río binacional.

Complejidad del diálogo transfronterizo para la cooperación

Bajo esta lógica de las dimensiones internacionales de los actores, desde el año de 2019, la DAI ha intentado coordinar las relaciones internacionales de Foz do Iguazu mediante la participación en redes internacionales de ciudades, como por ejemplo la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACIF), incluso mediante la solicitud de anfitrión del encuentro de municipios fronterizos, en la red Mercociudades y el actual alcalde viene coordinando recientemente la vicepresidencia de municipios fronterizos del Frente Nacional de Prefeitos. (FNP)⁴.

En medio de estas acciones, la DAI, que estuvo vinculada a la Secretaría de Turismo hasta 2019, convocó a los profesores de la carrera de Relaciones Internacionales e Integración (UNILA) a brindar apoyo técnico para la elaboración del Plan Municipal de Relaciones Internacionales de la ciudad de Foz do Iguazu. Con motivo de las elecciones municipales en octubre de 2019, el proyecto de extensión universitaria estuvo en marcha a través de reuniones y estudios estratégicos de capacitación para su ejecución. En el año 2020 se instauró una situación de pandemia mundial y en febrero de 2021, los docentes retomaron las tareas presenciales con el director de Asuntos Internacionales en su nueva sede, junto al sector ceremonial de la prefectura.

La nueva sede de DAI ocupó la antigua casa del empresario y está ubicada en una de las principales avenidas del centro de la ciudad. En el organigrama administrativo, el nuevo mandato está vinculado a la alcaldía. De esta manera, el lugar monumentaliza la importancia política que ha llegado a tener la paradiplomacia en la dirección política local. En palabras del director “las relaciones internacionales de Foz do Iguazu ahora tienen una nueva casa, una cancillería”⁵.

La institucionalización de la paradiplomacia en Foz do Iguazu siempre atendió a los intereses económicos de las cadenas productivas del turismo regional que, junto con la formación del polo universitario de instituciones públicas y privadas, se suman a los miles de estudiantes brasileños de medicina en Paraguay, generando importantes demandas para el comercio local y regional. Pero los pequeños, medianos y grandes empresarios de la ciudad, que tienen sus cadenas productivas, mano de obra y servicios dependientes de fuerzas transnacionales a ambos lados de la frontera.

La cooperación transfronteriza se practica de muchas formas en estas ciudades, ya sea por actores locales con intereses internacionales o por la población que cruza la frontera para estudiar, trabajar y disfrutar de espacios de ocio. También sirve a un regionalismo integrado por las políticas del Mercosur y las relaciones binacionales de Itaipú. Distintas escalas de la paradiplomacia se entrecruzan en este territorio, practicadas a partir de diferentes temáticas como la técnica y la educación superior llevada a cabo por la UNILA y el Instituto Federal de Paraná, la económica liderada por Itaipú, la ambiental que engloba las sedes brasileña y argentina de la Nacional de Iguazú Parque a las juntas de secretarías municipales que operan a nivel internacional, como la Guardia Municipal, que mantiene una oficina de seguridad integrada con todas las policías trinacionales estatales y federales.

La comunicación entre estos actores transnacionales y sus respectivas entidades jerárquicas federales y regionales requiere que se negocie una complejidad de intereses locales y transnacionales, cuando hay oposición entre ellos, una serie de conflictos termina por socavar los proyectos de integración. Según Benvenuto (2016: 138), “nadie hará la integración excepto aquellos que estén más interesados en que se produzca, incluidas las personas que viven en las fronteras y sienten la necesidad de ampliarlas en vista de sus intereses”.

Por tratarse de una práctica social, las modalidades del ejercicio cotidiano de los poderes locales interfieren en los tipos de prácticas paradiplomáticas de las entidades subnacionales, especialmente en las ciudades fronterizas, donde

⁴ La FNP es una entidad municipal brasileña que actúa en 412 municipios y tiene un papel internacional destacado en términos de cooperación internacional descentralizada.

⁵ Este artículo se basa en una investigación participativa desarrollada en el proyecto de extensión universitaria. Las referencias a los actores locales que participaron en la investigación para el diagnóstico de la Comisión de Elaboración de Parifí permanecerán aquí en el anonimato, siendo referidos únicamente como informantes.

estos poderes locales están actuando bajo prácticas socioculturales, muchas veces previas a la construcción de las fronteras nacionales. Comprender la cooperación transfronteriza desde las interpretaciones de los actores locales ha sido un acercamiento que Krisztina Varró (2016) denominó retorno de la práctica al tema de los estudios fronterizos.

Hay una forma de existir transfronteriza que es híbrida y táctica, porque ante todo sirve a los intereses locales. Esta interpretación científica coincide con la opinión de los ciudadanos transfronterizos. Por eso en muchos casos de cooperación transfronteriza nos damos cuenta de que la razón del estado central y sus intereses pueden ser contrarias a la razón de las prácticas locales.

Este es el caso de la triple frontera, un territorio que ya ha sido objeto de muchos proyectos de cooperación internacional descentralizada que no han dado resultados, estos también se ajustan a la geopolítica del resentimiento. Por lo tanto, la primera demanda presentada por el director fue la necesidad de construir un plan de Relaciones Internacionales que fuera participativo y que pusiera en valor las prácticas locales de acción internacional.

Diálogos para la construcción del Plan Municipal de Relaciones Internacionales de Foz do Iguaçu

Se formó una comisión para la elaboración del Plan Municipal de Relaciones Internacionales (PLARIFI) compuesta por los profesores coordinadores del proyecto, coordinador del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Dinámica Cataratas (UDC), investigador miembro del Programa Nuevos Arreglos para la Innovación (NAPI), funcionarios y estudiantes voluntarios. La metodología del proyecto adoptada por la comisión de elaboración utiliza un modelo de construcción participativa de políticas públicas con los siguientes objetivos: definición de una agenda, identificación de alternativas, evaluación, selección de opciones, análisis y plazos de implementación.

A partir del Acuerdo Vinculado de Localidades Fronterizas (AVLF) y su definición de quiénes son los agentes y qué políticas de bienestar deben construirse entre ciudades, es de vital importancia propiciar el encuentro de estos actores para la formación y construcción colectiva de una agenda común, ya que todos conforman una comunidad de aprendizaje que participará como grupo focal en el proceso de construcción del diagnóstico y soluciones conjuntas para la cooperación.

Para alinear la investigación sobre las prácticas translocales, se concluyó que la metodología más adecuada es la PAP (Investigación-Acción-Participante), personas que aprenden participando, propuesta por Orlando Fals Borda en la década de 1960. Tiene cuatro principios: investigación colectiva, recuperación crítica de la historia, valoración de la cultura popular, producción y difusión de nuevos conocimientos entre los grupos participantes en la investigación (Fals Borda, 1983). En este proceso de investigación, los sujetos contribuyen a la construcción de un diagnóstico colectivo sobre los problemas, buenas prácticas y soluciones que enfrentan los actores para la cooperación transfronteriza.

Durante 2021 se llevó a cabo la primera fase correspondiente al mapeo de los principales actores, realizándose más de 78 entrevistas orales con cuestionario semi estructurado. En esta etapa se están diagnosticando las necesidades de las áreas de: tránsito transfronterizo, comercio aduanero, salud, educación, Derechos Humanos, red de atención de emergencias y desastres socio ambientales, principalmente las demandas de la DAI.

Durante el año 2022 realizará la segunda fase, que consiste en un cuestionario público en línea abierto a toda la población para una segunda prospección de demandas e identificación de líderes comunitarios de la ciudad, que participen de manera decisoria en procesos no oficiales procesos de integración, como asociaciones religiosas, barrio, casa de Migrantes, etc. La tercera y cuarta fase comprenderán la recolección de todos estos datos y talleres con gestores y líderes comunitarios para construir escenarios futuros para vivir bien en la triple frontera. Aunque tiene como objetivo la construcción de una directriz para la acción internacional de la ciudad de Foz do Iguaçu, en estos talleres los gestores de las ciudades vecinas deben estar presentes para que las soluciones diseñadas por los grupos focales puedan ser implementadas. Se espera que este proceso contribuya a un plan de desarrollo urbano conjunto entre las tres ciudades y fortalezca los comités de frontera. El resultado de este diagnóstico participativo será la base para el diseño de la política pública a ser aprobada por el ayuntamiento, así como una guía técnica para la implementación y seguimiento del plan de Relaciones Internacionales.

En cuanto al trabajo realizado en la primera fase con la DAI, cabe señalar que no fue fácil convencer a los actores locales para que participaran en las entrevistas. Muchos de ellos mencionaron haber participado ya en otros trabajos participativos, donde el territorio fue objeto de muchos encuentros y políticas del Mercosur, pero que luego cayó en el olvido. El propio director exigió a los miembros de la comisión “prometer no abandonarlos en medio del diagnóstico”.

En ese momento, el concepto de Interés Local Internacional (ILI) propuesto por Daniel Vilarruel et. al (2019) y la experiencia mexicana de Jalisco contribuyeron a demostrar que era posible implementar el proceso participativo. Parece que el concepto ILI se comunicó con el grupo focal e hizo el puente necesario para promover la implementación de construcción del (PLARIFI).

A medida que se presentó la metodología a los actores internacionales locales y se anunció que se cubrirían sus ILI, se generó una movilización positiva en la ciudad en torno a la construcción del plan. Los actores locales internacionales fueron mapeados en los siguientes ejes sugeridos por Villarruel et al. (2019): gobiernos no centrales, actores económicos, universidades y sociedad civil.

El guion semiestructurado de preguntas se basó en relatos de práctica, para focalizar en la dimensión de lo cotidiano, pues en una sociedad fronteriza, la cuestión internacional atraviesa a las personas en todos los ámbitos de la vida.

Se cuidó que las preguntas no fueran inducidas, sino que se explorara la descripción detallada de las prácticas internacionales locales. Y en el segundo momento, las preguntas fueron más técnicas, explorando los temas prioritarios para la política internacional de Foz do Iguaçu. El resultado de este diagnóstico colectivo aún está siendo analizado, pero algunas consideraciones sobre los actores internacionales locales ya son posibles.

El desafío de la mediación de los intereses locales internacionales de los regionautas

El primer resultado inmediato fue la percepción de que los actores internacionales transfronterizos no son iguales, aunque la mayoría de ellos transitan y circulan entre ambos lados de la frontera, algunos demuestran haber acumulado mucho conocimiento estratégico para solucionar los problemas creados por el nacionalismo estructural de los países. A ese tipo de actores los estudios transfronterizos han clasificado con el neologismo de *regionautas*, es decir, “personas que desarrollan habilidades para usar el mundo en ambos lados de la frontera” traducción nuestra (Löfgren, 2008, p. 196). Los regionautas trifrnterizos saben construir instrumentos jurídicos de cooperación trinacional, pues cuentan con una red de relaciones que se extiende a través de la amistad, contactos familiares binacionales, socios comerciales, experiencias previas en otros países, pero principalmente a través de los lazos afectivos construidos por la formación de familias binacionales y migrantes, a menudo vinculados por sus negocios comunes.

Por ejemplo, desde su creación, la División de Asuntos Internacionales del municipio, que anteriormente era una secretaría, siempre ha estado dirigida por un actor internacional local que representa a la comunidad árabe en la región. Debido a la identidad migrante de estos directores, portan cosmovisiones en diferentes territorios y dominan varios idiomas. Cabe mencionar que el actual director de Asuntos Internacionales, además de ser uno de los regionautas, es hijo de palestino, y a lo largo de su vida se ha especializado en el proceso de internacionalización de la comunidad árabe suní de la ciudad. La relación entre trayectoria y mediación política no es nueva, ya que construye nuestros hábitos grupales de recurrir a múltiples identidades y experiencias para comprender el mundo y dialogar con él (Kuschnir, 2001).

Si bien hemos identificado regionautas en todas las categorías de actores internacionales locales, ellos son más numerosos entre los actores económicos y sus redes empresariales. Estos actores y sus intereses están representados en instituciones de la sociedad civil representadas por consejos: Consejo de Desarrollo Económico y Social (CODE-FOZ), Consejo de Desarrollo Económico, Social y Medioambiental de Ciudad del Este (CODELESTE), Consejo de Desarrollo, Económico y de Puerto Iguazú (CODESPI).

Estos consejos cuentan con el apoyo financiero de las asociaciones comerciales de las respectivas ciudades y tienen como agenda intereses locales internacionales: turismo internacional, logística e innovación. Como la ciudad de Foz do Iguaçu mantiene una cadena integrada en el sector turístico con sus ciudades vecinas, estos tres consejos crearon en 2015 un Consejo Trinacional de Desarrollo (CODETRI) para posibilitar la cooperación transfronteriza, que debería ser realizada por entidades subnacionales, por eso CODETRI reclama el estatus de entidad paradiplomática ante la comunidad transfronteriza.

Vale la pena mencionar que estos consejos se fortalecieron en un momento muy crítico en la historia política reciente de la región, marcado por denuncias de corrupción y la destitución de los mandatos de los alcaldes de Foz do Iguaçu y Ciudad del Este, lo que fortaleció la creencia de que los gobiernos no centrales fueron ineptos en la agenda de cooperación transfronteriza, que Löfgren (2008) llama una “liturgia de decepciones”.

Los regionautas consejeros tienen proyectos comunes en el área de medio ambiente e infraestructura, participan activamente en iniciativas de asociaciones público y privado, pero pocos proyectos son implementados debido a la baja institucionalización de los consejos, que funcionan a través del voluntariado. Otro dato importante es que, así como las asimetrías del territorio trinacional están en el origen de estos consejos integrados, por otro lado, en algunos temas estos regionautas compiten entre sí, cuando algún proyecto o acción va en contra de uno de sus intereses, como la creación de tiendas libres de impuestos en Foz do Iguaçu que se opusieron a los intereses económicos de las tiendas libres de impuestos en Ciudad del Este, destino de gran parte del turismo de compras.

Estos conflictos entre poderes locales exponen la necesidad de contar con un órgano, o un representante, que haga la mediación política profesional de los intereses locales internacionales. Según Kuschnir: “Esta es la tarea básica del mediador. Su papel es más amplio que el de un intermediario, que solo transporta información de un lado a otro. La injerencia del mediador es creativa, generando nuevos valores y comportamientos (...)” (Kuschnir, 2001: 158).

Se entiende que la paradiplomacia transfronteriza tiene como principal habilidad esta mediación entre los regionautas y sus intereses, no restringiéndose sólo al tránsito entre temas y agendas de distintos niveles de relación con el sistema internacional, sino promoviendo el entendimiento y la comunicación entre los diferentes actores locales y grupos transnacionales. El paradiplomático transfronterizo actuando como mediador,

(...) no sólo se mueve, sino que establece puentes y comunicación entre los universos por los que transita. En sociedades con predominio de ideologías individualistas, donde los actores tienen la posibilidad de ejercer elecciones, la acción del mediador debe ser entendida como un proyecto, más o menos consciente (Kuschnir, 2001: 159).

Este proyecto de vida es el que da organicidad a los mediadores políticos profesionales, transportando el concepto al ejercicio paradiplomático, esta base orgánica debe constituirse en el plan Municipal de Relaciones Internacionales.

Hay muchas formas de construir una política pública local, pero para facilitar la mediación futura se debe construir a través de metodologías participativas, dado que el momento mismo del desarrollo de la política debe ser un espacio de intercambio de saberes y prácticas de los actores locales, organismos internacionales, especialmente los regionautas dentro de los grupos, fomentando el encuentro entre ellos y el intercambio de estas habilidades adquiridas. De esta manera, el proceso de mediación sale de la esfera individual y gana contornos colectivos, creando una gobernanza transfronteriza inclusiva, que se comunica con la diversidad translocal.

Es una acción que ve a la paradiplomacia no solo como un instrumento de política pública internacional, orientada hacia un propósito específico de cooperación internacional, sino que se convierte en una paradiplomacia guiada por una mediación política profesional que valora y aplica los saberes y prácticas de la región, creando redes de solidaridad entre grupos locales/internacionales.

Puede decirse que la culminación de la primera fase de la construcción del PLARIFI ya está promoviendo la mediación política profesional entre los regionautas y sus intereses locales, lo que se tradujo en invitaciones para integrar al director a los consejos y una mayor participación, incluso de los paraguayos y Consulados de Paraguay Argentinos residentes en la ciudad de Foz do Iguazu. Como destaca Kristina Varró:

Ciertamente, la cooperación a menudo tiene un carácter estratégico y tiene que superar numerosos obstáculos. Sin embargo, como señala Kramsch, deberíamos estar más alertas a las múltiples formas en que las personas tratan con la frontera, incluidas “sus capacidades para adaptación, bricolaje y resistencia al poder institucionalizado territorial”. traducción nuestra (Varró, 2016: 176).

La atención de la DAI y la comisión PLARIFI, que se dedicó a escuchar a 78 actores locales internacionales durante alrededor de 117 horas de conversación, demostró estar atenta a las capacidades locales y, por tanto, ha ido superando la compleja red de comunicación transfronteriza, creando este clima amistoso de gobernabilidad transfronteriza que ya se está dando.

También vale la pena señalar que la “Cancillería de Foz do Iguazu” se ha convertido en un espacio educativo para las relaciones internacionales y la cooperación transfronteriza, donde no solo participan estudiantes en prácticas remunerados y no remunerados de los cursos de Relaciones Internacionales de la UNILA y la UDC, sino que también se ha convertido en un centro de acción para la extensión universitaria de la UNILA, en el que ya han participado 20 estudiantes de grado y posgrado en Relaciones Internacionales vinculados al proyecto de extensión. Apertura de espacio para la presentación de trabajos de conclusión de curso que cumplan con las ILI y motiven la investigación innovadora por parte de profesores y estudiantes de Relaciones Internacionales.

Cooperación transfronteriza para la creación de las direcciones de relaciones internacionales

La paradiplomacia de Foz do Iguazu practicada con las Universidades inspiró la creación de la Dirección de Relaciones Internacionales en las ciudades vecinas. Ciudad del Este la creó en 2021, contratando como parte de su cuerpo técnico a dos personas licenciadas en relaciones internacionales, que habían sido formadas por la UNILA. También avanza la creación de direcciones homólogas en la ciudad de Puerto Iguazú (AR), Presidente Franco (PY) y Hernandarias (PY). Esta articulación de la cooperación transfronteriza posibilitada por la institucionalización de la paradiplomacia en las ciudades que componen la región metropolitana trinacional de Iguazú es posible en virtud del AVLF, que legaliza el derecho transfronterizo.

Este proceso fue articulado por el director de Asuntos Internacionales y observado por el ejecutivo brasileño miembro de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT). El director destaca que a raíz de escuchar las entrevistas de PLARIFI llegó a comprender que los desafíos del territorio solo se pueden desarrollar con la institucionalización de las relaciones internacionales en la región. La primera estrategia de la DAI fue demostrar a los gestores públicos vecinos la importancia de crear departamentos homólogos, de modo que se pudiera crear un punto focal, es decir, un mediador profesional entre ciudades. Con ello, se espera que estas direcciones de relaciones internacionales sean espacios de diálogo permanente.

Una vez que la cooperación transfronteriza entre municipios se llevó a cabo de manera paliativa para enfrentar crisis y emergencias. El director de asuntos internacionales de Foz do Iguazu entiende que “estas oficinas técnicas trabajarán juntas para buscar soluciones de mediano y largo plazo a los problemas que quedan sin resolver”. Y destaca que este momento es histórico para la cronología de los acontecimientos de la cooperación transfronteriza en la región, porque más que institucionalizar la comunicación, las ciudades pasan a contar con la profesionalización de la Paradiplomacia. Los resultados inmediatos y futuros de esta red de cooperación quedarán registrados en una política pública internacional permanente, contribuyendo a la creación de la primera región metropolitana transfronteriza del Mercosur. Como destacan Nahuel Oddone y Galantini (2013) sobre el caso de la cooperación transfronteriza en Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí:

La integración sudamericana a través de programas de asociacionismo translocal y de desarrollo territorial fronterizo podría generar las condiciones necesarias para la creación de estructuras institucionales comunes que con-

soliden y fomenten la cooperación. Las instituciones deben contemplar la movilización de los agentes locales buscando temas susceptibles sobre los cuales estructurar la cooperación descentralizada y fronteriza (Oddone y Galantini, 2013: 49).

Es por ello por lo que la elección de la metodología investigación-acción-participante es un elemento de innovación en las políticas públicas de Relaciones Internacionales, ya que integra las formas de vivir e interpretar la cooperación transfronteriza. Si bien las personas transfronterizas resienten los proyectos de integración regional institucionalizados, sin embargo, no consideran sus prácticas locales como experiencias de cooperación transfronteriza, debido a la liturgia de decepciones y resentimientos geopolíticos. Se espera que el indicador de buenas prácticas, que está elaborando el diagnóstico PLARIFI, sirva para mostrar los canales de comunicación y cooperación que ya existen en la frontera y que son practicados por los regionautas dispersos en instituciones con operaciones internacionales.

Consideraciones finales

Superar las condiciones de pasividad y periferia de las regiones fronterizas pasa necesariamente por políticas públicas que permitan dar voz a los actores locales, desde el territorio, aquí llamados “regionautas”. Es por eso por lo que la alianza entre la administración del municipio de Foz do Iguaçu y académicos de la UNILA, a través de un proyecto de extensión (“Paradiplomacia para la Cooperación Transfronteriza”), permitió valorizar el cúmulo de experiencias y percepciones producidas por el conocimiento para buscar identificar algunas síntesis de Interés Local Internacional y, a partir de ahí, diseñar un Plan Municipal de Relaciones Internacionales de Foz do Iguaçu, PLARIFI.

A pesar de eso, todo indica que la construcción del PLARIFI es una condición de posibilidad para la proyección del municipio de Foz do Iguaçu y de la región trinacional para las relaciones internacionales, a partir de los intereses locales. Sin embargo, PLARIFI no es garantía de su realización. Existe un largo y eventualmente tortuoso camino para consolidar la masa crítica entre actores gubernamentales, de la sociedad civil y del mercado, de modo que la acción paradiplomática regional consolide su inmenso potencial multidimensional (político, económico, ambiental) e intersectorial (a nivel estatal).

Por mucho que algunos actores tengan su origen en la internacionalización territorial, como la Itaipú Binacional, la conciencia de los actores locales sobre su condición internacional y la fluidez de la cooperación transfronteriza en el sector público-estatal aún tendrán un largo camino por recorrer para superar las arquetipos nacionalistas de organización del sistema político-administrativo de los estados, cuyas resistencias guardan sus mayores obstáculos en las mentalidades sectarias de los tiempos en que la frontera se hacía por separación, en lugar de cooperación.

Bibliografía

- Ansart, P. (2009): “História e memória dos ressentimentos”, em S. Bresciani, M. Naxara, org., *Memória e (res)sentimento: Indagações sobre uma questão sensível*, Campinas, UNICAMP. p. 15-36.
- Benvenuto, J. (2016). *Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*, Curitiba, Juruá.
- Brito, J. M. (2005): *Descoberta de Foz do Iguaçu e a fundação da colônia militar*, Curitiba, Travessa dos Editores.
- Cardin, E. (2020): “Fronteira, estado e teoria social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras”, em L. S. Barros, org., *(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração*, Foz do Iguaçu. IDESF, p. 167-186.
- Fals Borda, O. (1983). *Conocimiento y poder popular*, México, Siglo XXI Editores.
- Grondin, M. y Viezzer, M. (2018): *O Maior Genocídio da História da Humanidade*. Mais de 70 milhões de vítimas entre os Povos Originários das Américas, Toledo, GFM.
- IBGE. (2022): *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Panorama Brasil. Disponible en: <http://www.cidades.ibge.gov.br>.
- Kuschnir, K. (2001): “Trajetória, projeto e mediação na política”, em K. Kuschnir, y G. VELHO, orgs., *Mediação, Cultura e Política*, Rio de Janeiro, Aeroplano Editora, pp. 137-164.
- Löfgren, O. (2008): Regionauts: The Transformation of Cross-Border Regions. *Scandinavia. European Urban and Regional Studies*, 15, pp. 195-209. DOI: 10.1177/0969776408090418.
- Multilog. (2022): *Porto Seco Foz do Iguaçu*. Disponible en <https://site.multilog.com.br/unidade/foz-do-iguacu-porto-seco/>.
- Oddone, N. y Galantini, E. (2013): *Monte Caseros, Bella Unión, Barra do Quaraí: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur*, Merlo, Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Paro, D. (2016): *Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos*, Foz do Iguaçu, Epígrafe.
- Pereira, D. A., org. (2014): *Cartografia Imaginária da Tríplíce Fronteira*, São Paulo, Dobra.
- Schalleberger, E. (2015): *A Integração do Prata no Sistema Colonial: colonialismo interno e missões jesuíticas do Guairá*, Cascavel, UNIOESTE.
- Vargas, F. A. (2017): *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*, Brasília, Funag.
- Varró, K. (2016): “Recognising the emerging transnational spaces and subjectivities of Cross-border Cooperation: Towards a Research Agenda”, *Geopolitics*, 21(1), pp. 171-194. DOI: 10.1080/14650045.2015.1094462

- Villarruel, D. et al. (2019): “Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco”, En D. Villarruel; R. F. Lara Pacheco; C. Moreno Arellano; M. A. Sigala Gómez, *Actores Locales, Impactos Globales: aportes académicos en Paradiplomacia*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 14-33.
- Vieira, G. O. y Oliveira, S. M. P. (2019): “Cooperação Transfronteiriça na Região Trinacional Ciudad del Este/Foz do Iguaçu/ Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático”, *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración Regional*, 47, pp. 51-58.