

Paradiplomacia transfronteriza en la Región Trinacional

Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez (Espanha)¹

Gustavo Oliveira Vieira (Brasil)²

Las alianzas son una condición para el desarrollo sostenible, de acuerdo a lo verificado en la declaración *Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, más conocida como Agenda 2030³ y, más específicamente, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17 (ODS 17).



Ante su importancia, pretendemos, dentro de los límites de este texto, brindar datos y presentar desafíos, posibilidades y reflexiones respecto a temas que podrán eventualmente contribuir con la comprensión de la Paradiplomacia en la Región Trinacional (Argentina-Brasil-Paraguay). Con este fin, presentaremos un panorama de las alianzas ya firmadas, los actores fronterizos implicados, los desafíos y las oportunidades de la Paradiplomacia Transfronteriza y, finalmente, algunas de las oportunidades paradiplomáticas transfronterizas en la Región Trinacional.

Paradiplomacia en la Región Trinacional Argentina-Brasil-Paraguay

Una de las estrategias para valorizar y promover en la construcción de alianzas en la Región Trinacional es la Paradiplomacia⁴ con el camino de la cooperación transfronteriza. En el contexto geopolítico de la Región Trinacional, a través de sus singularidades, la *Paradiplomacia* forma parte del cotidiano, a partir de la actuación internacional de los entes subestatales en la región transfronteriza.

¹ La coautora es española y posee autorización de residencia permanente en Brasil.

² Les damos las gracias a las colegas Adriana Brandt Rodrigues y Solange Assumpção por la atenta lectura y por las sugerencias que contribuyeron con la mejora de este texto.

³ Esta Agenda corresponde a un plan de acción global para todos los sectores de la sociedad (gobiernos, personas, instituciones diversas y empresas) que, en régimen de cooperación, hasta el 2030, deben canalizar esfuerzos e inversiones para el alcance de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas para la promoción de la vida digna en todo el planeta (ONU BRASIL, 2015).

⁴ La Paradiplomacia es un neologismo constituido con la unión de dos palabras y se refiere a la abreviación de “diplomacia paralela”. Da lugar a múltiples definiciones, sin consenso y abiertas al debate. Se observa el término en el presente trabajo principalmente a través del prisma de la cooperación y la articulación.

La Paradiplomacia se refiere a las relaciones interinstitucionales transfronterizas, formales y/o informales (DUCHACEK, 1990), condicionadas principalmente por la realidad compartida por la comunidad de los diferentes lados de los ríos Iguazú y Paraná, debido a la proximidad geográfica, la naturaleza común de los problemas entre los agentes involucrados y las posibles soluciones constructivas en colaboración (VIEIRA; OLIVEIRA, 2019).

[HAGA CLIC AQUÍ](#)
para acceder a un
texto lúcido de
Cornago-Prieto
(2000) sobre la
Paradiplomacia.

La cooperación internacional realiza un papel determinante en el cumplimiento de la Agenda 2030, especialmente debido a las alianzas entre los actores que movilizan y comparten conocimientos de diferentes tipos (técnicos, jurídicos, especializados, de gestión, entre otros), tecnología y recursos financieros en las esferas pública-estatal, privada, académica y de la sociedad civil.

El objetivo de la cooperación fronteriza es promover sinergias, a través de la optimización de recursos para la solución de problemas comunes, además de evitar eventuales duplicaciones de esfuerzos, funciones y servicios entre entidades. Esta sinergia es posible debido al resultado de la combinación precisa, pactada y armónica de las políticas de gobernanza multinivel, definida como el compartir poder y gestión entre los diferentes niveles de decisión y los diferentes actores, en vista de la promoción del interés colectivo en el territorio. Esta gobernanza, por lo tanto, alude a la “distribución de poder, papeles, riesgos, recompensas y responsabilidad entre los actores involucrados” (KNOPP, 2011, p. 58).

Para que se efectúen las alianzas necesarias a la gobernanza multinivel, se requiere de consenso interestatal (entre Estados; Brasil, Argentina y Paraguai), nacionales (entre Unión, Estados y Municipios, en el caso de Brasil; entre Unión, Provincias y Municipios, en Argentina; entre Estado, Departamentos y Municipios, de lado paraguayo), locales (como ocurre entre entidades representativas del poder público nacional, estatal y municipal) y entre entes interestatales de las diferentes localidades, sin considerar aún la compleja interacción entre el poder público-privado.

En este contexto de cooperación fronteriza, la Paradiplomacia emerge como una oportunidad para la autocomprensión internacional de los entes subestatales localizados en la frontera y la ampliación del rol de actores participantes de la construcción del escenario internacional – en este caso, de la región transfronteriza. También cabe destacar que la Paradiplomacia puede ser una “forma de democratización de la política externa, capaz de identificar diferentes intereses y necesidades de los niveles políticos existentes internos a los Estados” (ODDONE; VÁSQUEZ, 2015). Su principal objetivo es la ampliación de las prácticas relativas a la

construcción de consensos entre los actores subestatales, locales, de la frontera, más allá de la diplomacia oficial de los gobiernos centrales de los Estados nacionales, favorecidas por contactos formales e informales, de carácter permanente o provisorio.

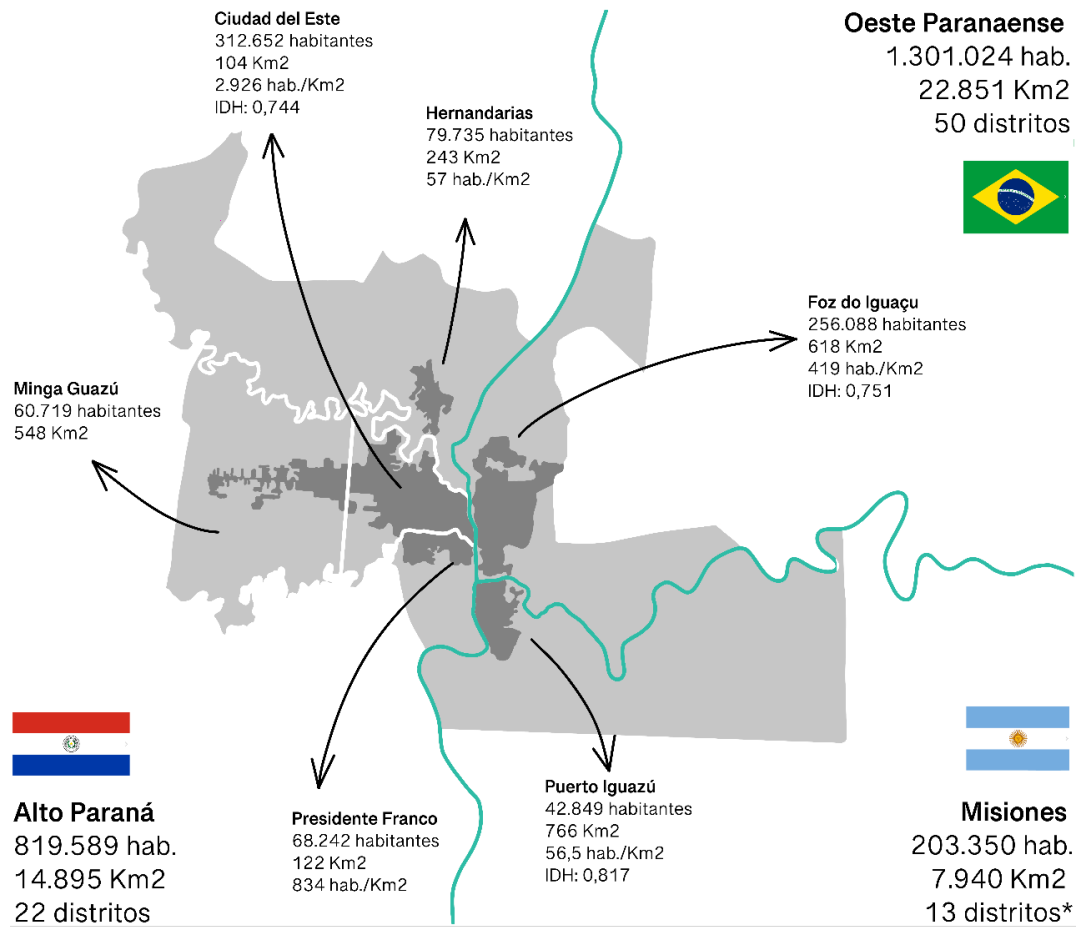
La Región Trinacional de Iguazú está formada por municipios fronterizos, denominadas **ciudades hermanas**. Este entendimiento se revela importante para el establecimiento de políticas públicas y acuerdos que consideran tanto las simetrías como las asimetrías, que emergen en función del diferente nivel de desarrollo local y la dinámica del desarrollo regional que pasa a ser transfronterizo.

El hermanamiento de ciudades se refiere a los municipios linderos con conurbación con la ciudad del país del otro lado de la frontera, formando un único aglomerado urbano, que supera los límites territoriales, como es el caso de Puerto de Iguazú, Foz do Iguazú, Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco, excepto Minga Guazú.

Por eso, la Región Trinacional se caracteriza por la *transfronterización*, fenómeno peculiar que conecta lo local con lo internacional, de modo intrínseco y cotidiano, demandando alianzas estratégicas internacionales con otros locales, por la vía de la Paradiplomacia.

La transfronterización de la “metrópoli trinacional” está formada por localidades ubicadas en 3 países (Argentina, Brasil y Paraguay) y, por lo menos, 6 municipios de modo más intenso (Puerto de Iguazú, Foz do Iguazú, Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco y Minga Guazú), con casi 1 millón de habitantes de más de 80 grupos étnicos. La Región Trinacional es formada por el estado de Paraná, en Brasil, el departamento de Alto Paraná, en Paraguay, y la provincia de Misiones, en Argentina, que suman, en total, 85 distritos, abarcando una población de alrededor de 2,3 millones de personas y un área de 45 686 km² y, por lo menos, 150 km de radio a partir de la frontera (ISM, 2018; ALTO PARANÁ, 2020; IBGE, 2020), según el siguiente mapa.

Figura 1 – Mapa de ubicación de las ciudades fronterizas (AR-BR-PY)



Fuente: Elaboración de Hel Graf (2022), con base en los datos de ISM (2018), Alto Paraná (2020) e IBGE (2020).

* Nota: el área de estudio considerada abarca 13 distritos (departamentos) de un total de 17.

El territorio de Iguazú se ubica en el corazón de las aguas que forman la cuenca del Río de la Plata, entre los ríos Paraná e Iguazú, uniendo Brasil y Argentina por medio del Puente Internacional de la Fraternidad (1985) y Brasil a Paraguay por medio del Puente Internacional de la Amistad (1965); y, en breve, el Puente de la Integración.

Figura 2 - Puente de la Amistad



Fuente: Sierich (2016).

Se trata de un territorio de frontera con elevado flujo aduanero en el que se verifica el puerto seco⁵ con más movimiento de América Latina, con alrededor de 160 000 camiones por año, flujo que se beneficiará con la construcción del perimetral este, un tramo de 15,8 km que conectará el nuevo Puente de la Integración con la BR-469 y la BR-277. Además de este flujo automotor, se desplazan, por año, alrededor de 20 millones de personas entre Brasil y Paraguay y 11 millones entre Brasil y Argentina.

En esta Región se encuentran riquezas compartidas, como las Cataratas del Iguazú y los parques nacionales (argentino y brasileño) que abrigan una de las principales reservas del bioma Mata Atlántica, además de la empresa Itaipú Binacional, la mayor generadora de energía hidroeléctrica⁶ del mundo, y un polo de instituciones públicas y privadas de enseñanza superior, principalmente entre Brasil y Paraguay, con universidades, centros universitarios y facultades que ofrecen carreras de grado, especialización, maestría y doctorado.

Este conjunto de elementos, de diferentes naturalezas, hace que la Región Trinacional sea un espacio cosmopolita que comparte y construye, además de la cultura y de las costumbres, un *modus vivendi* transfronterizo.

Si consideramos el aspecto de la ubicación global geopolítica de este territorio, la Región Trinacional de Iguazú se vuelca en tres estados (o equivalentes) de tres países miembros del Mercosur, que forman parte del Eje Capricornio en América do Sur, según se puede ver en el siguiente mapa.

⁵ Estas informaciones están en la página de Ingresos Federales, disponible en: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/movimentacao-de-cargas-em-foz-do-iguacu-apresenta-resultados-historicos>. Accedido el: 26 abr. 2022.

⁶ Se podrán encontrar más informaciones en: <https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>. Accedido el: 25 abr. 2022.

Figura 3 – Mapa de la Región Trinacional del Iguazú en América del Sur



Fuente: Elaboración de Hel Graf (2022).

Cabe destacar que la Región integra el denominado *Eje Capricornio*, desde Antofagasta (Chile) hasta Paranaguá (Brasil), atravesando las provincias de Salta, Jujuy, Formosa, Tucumán, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y Misiones (Argentina), los departamentos de Paraguay (con excepción de Alto Paraguay y Boquerón) y los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul.

Por último, cabe señalar que la Región es miembro del Mercado Común del Sur (Mercosur), englobando una población de 225 millones de habitantes, en un territorio de 11 869 millones de km², con 4 estados-parte (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), 7 estados asociados (Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Bolivia: en adhesión) y un total de 361 mercociudades, entre ellas Foz do Iguazú.

Historia de las alianzas en la Región Trinacional

A lo largo de los siglos, la frontera trinacional, por ser un paso estratégico, cuenta un amplio pasado de conflictos, pero también de integración, entre los estados nacionales. En la línea del tiempo a continuación, se registran las fechas de firmas de algunas de las más importantes alianzas estratégicas de cooperación entre los tres países (Figura 4) y las alianzas estratégicas locales (Figura 5), consideradas desde los primeros tratados, pasando por las fundaciones de las ciudades aquí destacadas hasta la actualidad.



Figura 4 – Línea del tiempo de las alianzas estratégicas internacionales de la Región Trinacional del Iguazú (1750-2021)



Figura 5 – Línea del tiempo de alianzas estratégicas locales de la Región Trinacional del Iguazú (1965-2021)



Fuente: Elaboración de la autora y el autor (2022).

Actores transfronterizos de la Región Trinacional

Los actores que forman el territorio transfronterizo son instituciones (sub)estatales, no estatales y privadas, actuantes en el ámbito transnacional, federal, estatal y municipal, que requieren una gobernanza multinivel, articulada por los gobiernos locales (como intendentes, prefectos y alcaldes) —para la implementación de políticas regionales y de políticas pertinentes en las áreas de cooperación internacional—, a través de instituciones locales (incluso los órganos de asociación y representación), tanto en la dimensión nacional como la regional, de parte de los responsables de la sociedad civil y otros actores del desarrollo regional.

Para ilustrar la actuación de estos actores fronterizos de la Región Trinacional, presentamos algunos ejemplos de los actores transfronterizos más relevantes de la región objeto de estudio, clasificados a partir de la propuesta de la red de trabajo denominada *cuádruple hélice* —sociedad civil, empresas, gobierno y universidad (FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA, 2019)—, que está formada por alcaldías, empresas e instituciones nacionales y estatales, cooperativas, representantes de las comunidades,

universidades y consejos de desarrollo regionales y trinacionales implantados en el territorio, de acuerdo a la siguiente lista:

(1) Gubernamental/Estatal

(1.1) Ámbito internacional:

Mercado Común del Sur – [Mercosur](#)

Itaipú [Binacional](#)

(1.2) Ámbito nacional:

Consejo Nacional de Investigación de Argentina – [Conacyt](#)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Paraguay – [Conicet](#)

Parque Nacional do Iguaçu – [PARANÁ](#) Iguaçu (Brasil)

Parque Nacional [Iguazú](#) (Argentina)

Fundación Parque Tecnológico de Itaipú – [PTI](#) (Brasil y Paraguai)

Fundação Araucária – [FAPPR](#) (Brasil)

(1.3) Ámbito municipal:

Municipio de Ciudad del Este (Paraguay)

Municipio de Foz do Iguaçu (Brasil)

Municipio de Hernandarias (Paraguay)

Municipio de Minga Guazú (Paraguay)

Municipio de Presidente Franco (Paraguay)

Municipio de Puerto Iguazú (Argentina)

(2) Empresarial

(2.1) Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – [ACIFI](#) (Brasil)

(2.2) Cámara de Comercio [Iguazú](#) (Argentina)

(2.3) Cámara de Comercio y Servicios de [Ciudad del Este](#) (Paraguay)

(2.4) Federação do Comércio do Paraná – [Fecomércio-PR](#) (Brasil)

(2.5) Instituto Polo Internacional Iguassu – [POLOIGUASSU](#) (Brasil)

(2.6) Sindicato dos Transportadores Rodoviários de Foz do Iguaçu e Região - [SINDIFOZ](#) (Brasil)

(3) Sociedad Civil

(3.1) Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Puerto Iguazú - Codespi

(3.2) Consejo de Desarrollo Económico y Social de Ciudad del Este - Codeleste

(3.3) Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz do Iguaçu - [Codefoz](#)

(3.4) Consejo de Desarrollo Trinacional - CodeTri

(4) Instituciones de Enseñanza Superior

(4.1) Universidades

Universidad Nacional de Misiones - [UNAM](#) (Argentina)

Universidade Federal da Integração Latino-Americana - [UNILA](#) (Brasil)

Universidad Nacional del Este - [UNE](#) (Paraguay)

(4.2) *Campus* universitarios

Campus Foz do Iguaçu de Universidade do Oeste do Paraná - [UNIOESTE](#) (Brasil)

Campus Foz do Iguaçu del Instituto Federal de Educação do Paraná - [IFPR](#) (Brasil)

(4.3) Centros Universitarios

Centro Universitario [UNIAMÉRICA](#) (Brasil)

Centro Universitario [Dinâmica das Cataratas](#) (Brasil)

Universidad Gastón [Dachary](#) (Argentina)

Universidad Privada del Este - [UPE](#) (Paraguay)

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción - [UCA](#) (Paraguay)

Entre los actores mencionados anteriormente, las instituciones públicas son fuertemente relevantes en la cooperación transfronteriza endógena, a partir de la planificación estratégica de sus liderazgos locales, ya sean alcaldes o alcaldesas, o bien otros sectores de la comunidad, pensando, en conjunto, el territorio. Este hecho refuerza el lugar de los municipios como los actores-claves de la gobernanza

transfronteriza porque están al nivel de gestión más próxima del ciudadano y la ciudadana. Esta proximidad les otorga mejores condiciones de una amplia convocatoria para la construcción del territorio —y su consiguiente concretización—, a partir de políticas públicas locales.

En contraposición de las especificidades de actuación de cada segmento aquí destacadas, lo importante es enfatizar que la cooperación de/entre todos los actores mencionados permitirá alianzas prósperas para reforzar o proceso de integración regional transfronterizo y garantizar las condiciones para el desarrollo regional sostenible.

Desafíos, oportunidades y buenas prácticas de la Paradiplomacia en la Región Trinacional

La Paradiplomacia a través de la Cooperación Transfronteriza ya es una realidad en la Región Trinacional, ya que cuenta con un gran número de buenas prácticas y es un espacio de amplias oportunidades. De esta manera, existen desafíos persistentes que requieren un mejor conocimiento y deben ser enfrentados para buscar soluciones estructurales en el presente-futuro de la comunidad de este territorio.

Desafíos paradiplomáticos para el desarrollo regional

Los actores de la Región han sumado esfuerzos para el desarrollo regional articulado/integrado, pero este emprendimiento se confronta con innumerables obstáculos durante este proceso, dado el tamaño del desafío que ahora se presenta, destacando, entre ellos, ocho ejemplos de desafíos paradiplomáticos de la Región Trinacional, expuestos a continuación en orden alfabética.

(1) Articulación, Coordinación y Sinergia entre Gobiernos Centrales y Gobiernos no Centrales

El primer desafío que se presenta de parte de los entes subestatales de la Región Trinacional se relaciona con la claridad de su actuación internacional, con base en el ejercicio de sus competencias y en armonía con las competencias institucionales del gobierno central para no chocar con la política externa nacional. Esta coordinación de la acción fronteriza entre los diferentes niveles de gobierno (Unión, estados/provincias/departamentos y municipios) se considera un desafío paradiplomático y es necesaria para evitar conflictos relacionados con las competencias de estas esferas, ya sea por superposición o por ausencia. El nivel

de coordinación podrá variar, en mucho, de acuerdo con la forma de estado (federativo o unitario) de cada país, del nivel de descentralización y/o de otros factores. *Es necesario coordinar para integrar.*

(2) Cooperación Transfronteriza para la Seguridad Humana

La desigualdad social, problema estructural latinoamericano, se manifiesta en la Región de forma explícita generando graves vulnerabilidades sociales. En la porosidad de la Región Trinacional del Iguazú se suma la tensión entre el enfrentamiento de los riesgos de seguridad y liberalización del flujo de personas y cargas (tráfico de armas, de drogas y de personas), coexistiendo desigualdades con consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas, en parte motivadas por la dificultad y la distancia de acceso a los centros económicos de poder y de decisión. Estas desigualdades generan falta de seguridad entre la población (notablemente los grupos más vulnerables).

(3) Difusión de los beneficios potenciales de la integración fronteriza

Este escenario fronterizo genera miedos intimidantes, en cuanto a la legalidad y la legitimidad, de las acciones internacionales, lo que también se puede explicar debido al desconocimiento del territorio transfronterizo, además de la inexistencia de una base normativa para la solución de los cuestionamientos jurídicos: en parte, fruto del desconocimiento de prácticas en curso en otros territorios (VIEIRA, 2019). Aun así, existe poca vehiculación de las oportunidades de acción transnacional favorecidas por los Acuerdos de Localidades Fronterizadas Vinculadas, por ejemplo. Es necesario conocer para integrar.

(4) Institucionalización de espacios de diálogo transfronterizo

La fragmentación política del territorio Trinacional desafía el proceso de desarrollo regional en razón de la necesidad de más amplitud y densidad respecto a las prioridades y los caminos de cooperación entre los actores y las instituciones locales. A pesar de que estos actores posean alternativas y/o soluciones para los problemas que los afectan, alcanzan una densidad insuficiente en el entendimiento y la construcción de soluciones compartidas para, así, generar iniciativas conjuntas. Por cierto, los esfuerzos de diálogo entre los representantes de los gobiernos locales (entre alcaldes y concejales, por ejemplo) y de sectores

del empresariado y la sociedad civil (como Codetri) indican que ya existen caminos a seguir. Es necesario dialogar para integrar.

(5) Movilidad en las Fronteras Integradas

El flujo de cargas y personas (trabajadores, trabajadoras, estudiantes, turistas y residentes transfronterizos en busca de servicios) es constante e intenso, eventualmente con barreras y embotellamientos que dificultan enormemente la realización del potencial de desarrollo transfronterizo. En este sentido, la gestión coordinada en la Triple Frontera con la consecuente integración de aduanas entre los tres países se muestra fundamental, en consideración de la eficacia de recursos, la optimización del control fronterizo y la facilitación del comercio exterior. Estas iniciativas ya han sido desarrolladas en algunas fronteras⁷ del Mercosur. Además de ello, la inauguración del nuevo Puente de la Integración entre Presidente Franco y Foz do Iguazú podrá minimizar los problemas de tránsito e impulsar el turismo y la economía de la Región. El tema también se refleja en la salud, pues la demanda de acceso y búsqueda por servicios públicos y privados de salud es continua de parte de los pacientes transfronterizos residentes en Paraguay y Argentina del lado brasileño. A contrapelo de esta necesidad conflictiva no existen, aún, acuerdos formales establecidos para la integración de las atenciones de emergencia prehospitalares, como en el ejemplo de los Servicios de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) y el Servicio Integrado de Atención al Trauma en Emergencia (SIATE), lo que ocasiona problemas de diferente naturaleza para la gestión pública, además de serios riesgos asociados con la salud del usuario.

(6) Proyectos de desarrollo transfronterizo como políticas de estado a largo plazo

Aunque no sea un problema solo regional, las continuas alternancias de poder entre autoridades locales, regionales y nacionales podrán generar discontinuidades sobre el entendimiento de las prioridades de políticas públicas y obras de infraestructura que traban el desarrollo regional transfronterizo. Un mayor conocimiento de la realidad transfronteriza, sumado a la institucionalización de estos espacios de diálogo, creará una base de

⁷ Más informaciones disponibles en:

[https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/workshop-de-gestao-coordenada-de-fronteiras)

[abertos/resultados/aduana/workshop-de-gestao-coordenada-de-fronteiras](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/workshop-de-gestao-coordenada-de-fronteiras) Accedido el: 29 abr. 2022.

entendimiento local que permitirá perpetuar proyectos, a pesar de los cambios de autoridades gestoras. La plenitud de la respuesta a este desafío podrá resolverse con la existencia de una agencia para el desarrollo regional transfronterizo, o algo que cumpla este papel.

(7) Resentimientos históricos en la Región

La cooperación fronteriza impone condición la convivencia pacífica para el desarrollo de mecanismos de gobierno multinivel, pues los pilares de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza. Aunque se expliciten las redes de solidaridad existentes en la frontera, los resentimientos coexisten en la Región Trinacional, en especial entre Brasil y Paraguay, debido a la memoria colectiva de la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay y sus impactos (BENVENUTO, 2017). Resulta pertinente conocer la historia y producir políticas de memoria común, a fin de que se superen estos resentimientos y se instaure una cultura cooperativa y solidaria, pautada en el respeto y en el diálogo.

(8) Seguridad jurídica en las fronteras

El enfrentamiento de desafíos alrededor de los problemas para la efectividad de la seguridad jurídica en las regiones sigue siendo un fuerte desafío para la Región Trinacional. Las formalidades exigidas para que la cooperación jurídica internacional fluya en condiciones de eficacia entre las autoridades judiciales de los diferentes lados exponen las fragilidades de las relaciones construidas, tanto humanas como comerciales, abriendo grietas de impunidad y falta de protección jurídica en las fronteras, además de la interrupción de la articulación de las acciones y proyectos políticos.

Oportunidades y buenas prácticas paradiplomáticas para el desarrollo regional

Las oportunidades y las buenas prácticas en curso en la Región Trinacional ofrecen una visión de posibilidades para el presente-futuro del desarrollo del territorio y fortalecen la ampliación de otros frentes de gobernanza regional transfronteriza.

A continuación, se presentan en destaque siete oportunidades y/o posibilidades, a modo de ejemplos, para la potencialización de acciones y alianzas estratégicas por las vías paradiplomáticas transfronterizas de la Región.

(1) Cooperación de las fuerzas de seguridad pública en la Región Trinacional

Los desafíos en el campo de seguridad pública son prioritarios en regiones de frontera, razón por la que, en 1996, se formó el Comando Tripartito a fin de viabilizar la cooperación policial internacional en la región de las instituciones policiales y de inteligencia de los tres países (BORDIGNON, 2019). Además de las alianzas interinstitucionales en operaciones y acciones para la prevención y solución de crímenes transfronterizos, hacen que la paradiplomacia policial sea parte de la rutina de las instituciones de seguridad pública.

(2) Estudios de caso sobre fronteras

Conocer los estudios de caso sobre los municipios fronterizos, en Brasil o en el exterior, son oportunidades que podrán inspirar a los actores de la Región Trinacional para que amplíen el abanico de oportunidades de buenas prácticas de cooperación transfronteriza.

En Brasil, por ejemplo, los consorcios públicos intermunicipales son importantes instrumentos de articulación, aunque los municipios no brasileños no estén formalmente incluidos en los pactos de estos consorcios. El marco legal del consorcio se rige por la legislación brasileña, específicamente la Ley Federal n. [11.107/2005](#). A pesar del obstáculo legal, la gobernanza multinivel ha demostrado que la reglamentación normativa no se ha mostrado como una barrera intransponible para el desarrollo de acciones cooperativas. Al firmarlo, se crea un ambiente que permite construir entendimientos, de forma flexible y fluida, en respuesta a las necesidades y especificidades requeridas de cada relación de alianza estratégica, estableciendo nuevos patrones de cooperación.

Como ejemplo de este frente de cooperación, destacamos el [Consórcio Intermunicipal de Fronteira](#) (CIF), asociación pública y de derecho público, de las ciudades trillizas de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) y Dionísio Cerqueira (SC) que, con Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina), pretenden promover la integración y el desarrollo regional transfronterizo. Estos municipios de frontera firmaron un protocolo de intenciones intermunicipales, institucionalizando el diálogo y la búsqueda de más cooperación e integración.

(3) Integración del turismo

Para incentivar la visita de las principales atracciones turísticas de la Región, o sea, las Cataratas, la Represa Binacional de Itaipú y las compras de turismo en Ciudad del Este, se establecieron algunos **acuerdos de integración turística** como el Acuerdo Trilateral del Circuito Turístico de la Triple Frontera, firmado el 2007 — cuyo enfoque es facilitar la transmisión de los permisos de viajes por la Región— y el Acuerdo de Facilitación Turística, firmado el 2009, cubriendo Foz do Iguazú y Puerto Iguazú, para favorecer la circulación del “Corredor Turístico Iguazú”. Además de esto, existen otros acuerdos entre Foz do Iguazú y Puerto Iguazú, como el Acuerdo Bilateral entre Transporte Turístico Receptivo, de Turistas en Táxi, y entre Foz do Iguazú y Ciudad del Este para la capacitación de agentes de tránsito.

En el sector turístico, cabe mencionar el POLOIGUASSU, institución de derecho privado sin fines de lucro, con sede en el municipio de Foz do Iguazú, que actúa para la integración y el desarrollo del sector turístico de la Región Trinacional, realizando diversos proyectos y programas, como el Proyecto Trilha Jovem Iguassu, Capacita Foz, Diálogos de Frontera y el Programa Integrado de Educación Turística (PIET), entre otros.

(4) Alianzas estratégicas universidad-municipio

Según Oddone et al (2016), en los territorios donde se encuentran las universidades y centros de investigación, la articulación universidad municipio genera un espacio o hace emerger una comunidad de aprendizaje e innovación con el objetivo de la creación de instrumentos y nuevos conceptos propulsores de la integración fronteriza, por el vínculo del territorio con la investigación, el desarrollo sostenible y la innovación. En nuestro territorio, se celebran varias alianzas y convenios entre el municipio de Foz do Iguazú y las universidades públicas y privadas para la implementación de proyectos y acciones conjuntas a favor del desarrollo regional. A continuación, enumeramos cinco ejemplos de acciones conjuntas entre el municipio de Foz do Iguazú y las universidades de la región.

(4.1) Proyecto de Extensión **Paradiplomacia para la Integración Transfronteriza**, propuesto por docentes de la carrera de Relaciones Internacionales de la UNILA. Su propósito es actuar en conjunto con la Alcaldía Municipal, por medio del Directorio de Relaciones Internacionales, para la promoción de un Plan Municipal

de Relaciones Internacionales del Municipio de Foz do Iguazu (PLARIFI), además del desarrollo de subsidio de las políticas de frontera de la ciudad.

(4.2) Proyecto [Viviendo libros latinoamericanos en la Triple Frontera](#), propuesto por docentes de la UNILA, cuyo resultado fue la revitalización de una biblioteca en una escuela de Puerto Iguazú, además de otras del lado brasileño.

(4.3) Programa [Formación Docente: Pedagogía de Frontera](#), propuesto por docentes de UNILA, orientado a docentes de la Red Municipal de Educación de Foz do Iguazu, tematizando la educación intercultural en la frontera.

(4.4) Proyecto del [Centro de Memoria](#) para la Fundación Cultural, propuesto por docentes de UniAmérica.

(4.5) Investigación de [Tráfico y Perfil de Turistas en la Triple Frontera](#), propuesto por docentes y estudiantes de UDC, realiza sistemáticamente el relevamiento del flujo de personas que atraviesan el Puente de la Amistad.

(5) *Programas de posgrado y políticas de fomento a la investigación sobre la frontera*

La presencia de iniciativas académicas relacionadas con temas de integración fronteriza en la Región Trinacional, a partir de Programas de Posgrado, de acciones de enseñanza de extensión, además de los grupos de investigación⁸, resulta significativa y ha sido capaz de generar insumos a la discusión de las políticas de integración regional, tales como:

(5.1) Programa de Posgrado Interdisciplinario [Sociedad, Cultura y Frontera](#), a nivel de maestrado y doctorado, y Programa [Salud Pública en Región de Frontera](#), a nivel de maestrado, de UNIOESTE.

(5.2) Curso de Posgrado *lato sensu* en [Integración Paraguay-Brasil](#), de UNILA, con docentes y discentes de ambos países.

(5.3) Programa Institucional [Agenda Triple](#), de la UNILA, responsable por el fomento a la investigación académica de parte de los grupos de investigación de la universidad institucionalizados en el CNPq, en vista de enfocar demandas de estudios indicados por los actores del territorio (abarcando oeste del Paraná, el Alto Paraná, en Paraguay, y Misiones, en Argentina).

⁸ Citamos como ejemplo el Laboratorio de Investigación del Grupo Fronteras, Estado y Relaciones Sociales (LAFRONT), de la Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

(5.4) Línea de investigación [Fronteras, Diásporas y Mediaciones](#), del Programa de Posgrado Interdisciplinario en Estudios Latinoamericanos (PPG-IELA), de la UNILA.

(5.5) Carrera de Posgrado *lato sensu* en [Gestión, Estrategia y Planificación en Fronteras](#), del IDESF (Instituto de Desarrollo y Seguridad de las Fronteras).

(6) Otras buenas prácticas

Es posible identificar alianzas estratégicas y colaboraciones en la Región, especialmente en el sector de Conservación de la Biodiversidad, la Salud y los Derechos Humanos, según ilustramos a continuación.

(6.1) Alianzas estratégicas en los Parques Nacionales de Iguazú, esto es, la realización de acciones de gestión integrada entre Argentina y Brasil a través del [Programa de Conservación de la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos en el Corredor Binacional](#), con el ejemplo del intercambio de profesionales que actúan en los Parques Nacionales de Iguazú.

(6.2) Cooperación transfronteriza para la promoción de la salud en la Región Trinacional, con destaque: i) al Grupo de Trabajo para la Integración de las Acciones en Salud de Itaipú ([GT – Itaipú Salud](#)), de carácter consultivo, que reúne a profesionales en la frontera para la gestión y el fortalecimiento de las políticas públicas de la salud e integra a representantes de los gobiernos locales, regionales y nacionales de la Región Trinacional; ii) la Casa del Migrante, subordinada a la Secretaría Municipal de Asuntos Internacionales, en alianza estratégica con la Alcaldía Municipal de Foz do Iguazú, destinada al apoyo de brasileños y brasileñas residentes en Paraguay e inmigrantes en la región de la frontera. Esta actúa para brindar aclaraciones sobre cuestiones laborales, documentación legal y acceso a los servicios de educación y salud (MARTÍNEZ, 2020).

(6.3) [Protocolo de Asistencia a Migrantes en Situación de Vulnerabilidad](#), elaborado con la Organización Internacional de Migraciones (OIM), administrado por la Secretaría Extraordinaria de los Derechos Humanos de Foz do Iguazú y la Secretaría de Asistencia Social del municipio. Es un instrumento cuya intención es garantizar que los migrantes en situación de vulnerabilidad accedan a los servicios públicos de la ciudad.

(7) *Acuerdos de Localidades Fronterizas Vinculadas (ALFV)*

Los acuerdos constituyen una base normativa internacional cuyo ideal de cooperación e integración se fundamenta en el bienestar de las comunidades fronterizas, brindando una base jurídica para las autoridades locales a fin de que faciliten el tránsito vecinal fronterizo, cooperación en materia de salud y educación, plan de desarrollo urbano conjunto, defensa civil, entre otras posibilidades. Se trata de una respuesta en atención a las demandas de los actores subestatales y la población transfronteriza, vehiculadas en los Comités de Frontera y en Subgrupo de Trabajo 18 del Mercosur sobre Integración Fronteriza. En la Región Trinacional, los ALF se celebran de forma multilateral en el ámbito del Mercosur y de forma bilateral entre naciones, según lo expuesto a continuación.

(7.1) *Multilateral*, en el ámbito del Mercosur, firmado el 2019, sobre el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas del Mercosur ([Mercosur/CMC/DEC. N° 13/19](#)), en tramitación para la ratificación de los Estados, estando enlistadas más de 40 localidades, incluidas Foz do Iguazú con Puerto Iguazú, Puerto Presidente Franco, Ciudad del Este y Hernandarias.

(7.2) *Bilateral*, entre Brasil y Argentina, firmado el año de 2005. El Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas entre Brasil y Argentina fue firmado en Porto Iguazú, el día 30 de noviembre de 2005, y está en vigencia desde el día 13 de enero de 2016, a partir del [Decreto n° 8.636 13/01/2016](#), considerándose a Foz do Iguazú con Puerto Iguazú entre las Localidades Vinculadas.

(7.3) *Bilateral*, entre Brasil y Paraguay, de 2017. El Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas entre Brasil y Paraguay, [firmado el día 23 de noviembre de 2017](#), se transformó en Proyecto de Decreto Legislativo ([PDL](#)) [765/2019](#) y, en diciembre de 2021, fue aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional ([CREDN](#)) de la Cámara de Diputados de Brasil. En Paraguay, el Acuerdo fue aprobado por el Parlamento, resultando en la [Ley n° 6709/2021](#), considerándose a Foz do Iguazú con Ciudad del Este, Puerto Presidente Franco y Hernandarias en la condición de Localidades Vinculadas.

Los Acuerdos prevén la facilitación de arreglos de cooperación internacional local en temas como salud, tránsito vecinal, cultura, educación, trabajo y muchos otros, concediendo derechos como: i) trabajar o ejercer oficios o profesiones, gozando de iguales derechos y obligaciones laborales y jubilatorias; ii) acceder a la enseñanza pública gratuita; iii) recibir atención médica en los servicios públicos

de salud; iv) beneficiarse del comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia.

Estos Acuerdos además requieren de más tiempo y difusión para alcanzar plena efectividad en las regiones fronterizas. De esta manera, la Región Trinacional de Iguazú está iniciando el proceso de implementación de dichos Acuerdos, a partir de la iniciativa de los actores locales, con acciones y reuniones en curso entre los representantes de la administración municipal.

Dichos acuerdos además permiten el tránsito vecinal fronterizo, de forma a que el residente fronterizo que conserva su residencia habitual en el municipio fronterizo puede registrarse como extranjero fronterizo y solicitar la *Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo* (CTVF, por sus siglas en portugués), a fin de facilitar la libre circulación. Este registro ocurre mediante el requerimiento o autorización para la realización de los actos de la vida civil donde se indica el Municipio fronterizo (en nuestro caso, Foz do Iguacu, Puerto Iguazú, Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco), autorizando al residente a ejercer los derechos a él atribuidos por la [Ley Federal n° 13.445/2017](#), de Brasil. También están amparados por la [Ley Federal n° 6.523/2009](#), de la República Federal Argentina, y el [Decreto n° 8.636/2016](#), cuando se trata de residente argentino fronterizo, o por el [Decreto n° 9.199/2017](#), cuando se trata de residente paraguayo fronterizo.

La emisión de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (CTVF) y la efectiva facilitación del tránsito fronterizo para los residentes de las localidades fronterizas vinculadas cumple con las expectativas relevantes de la comunidad. En el municipio de Foz do Iguacu, por ejemplo, esta tarjeta puede ser solicitada por los habitantes y residentes de Argentina o en Paraguay, en el [Núcleo de Inmigración de la Comisaría](#) de la Policía Federal, a partir del *checklist* solicitado al ciudadano transfronterizo o ciudadana transfronteriza de Argentina y de Paraguay.

Consideraciones finales

La realización de alianzas estratégicas para el desarrollo sostenible de la Región Trinacional de Iguazú, a través de la construcción de procesos participativos de los actores locales y regionales, sin desconsiderar las especificidades de sus desafíos y de sus potencialidades, beneficiará al territorio con la creación de soluciones estructurales, principalmente a partir de la Paradiplomacia vía Cooperación Transfronteriza.

Cabe destacar que los Acuerdos de Localidades Fronterizas Vinculadas (ALFV) incluyen la Región Trinacional. Son instrumentos jurídicos clave para la integración fronteriza, por medio de la gestión de los gobiernos locales para su implementación, con orientación a la promoción del bienestar de las comunidades fronterizas y su integración, viabilizando la articulación entre diferentes niveles gubernamentales para apoyo de los actores locales.

Sin embargo, aún es necesario profundizar el entendimiento sobre la realidad común que une la Región y los potenciales beneficios de la integración. Para tal, importa diluir las mentalidades resistentes a la integración que perviven (de los nacionalismos *nosotros-o-ellos* o de *nosotros-contra-ellos*) y abrirse a la planificación y la implementación de un nuevo modelo de gobernanza transfronterizo (*construyendo un sentido de pertenencia más amplio*). Esto implica inversión y formación para la producción de contenidos científicos y la necesidad de darse visibilidad para evidenciar que el mayor bienestar se encuentra en la valorización de los activos trinacionales y en la formación de sinergia gracias a la condición local de la transfronterización, cultivando la escala de comprensión intercultural y una identidad más amplia e inclusiva.

El NAPI Trinacional y su red de investigadores e investigadoras, además de las instituciones establecidas en la Región, trabajan en esta dirección al promover investigaciones⁹ e innovaciones que subsidien a los agentes estatales en la toma de decisión para el desarrollo sostenible regional.

La posibilidad de entender, a partir de las mismas métricas, la realidad transfronteriza, de planificar y de tomar decisiones en cuanto a las políticas públicas pertinentes es una condición para que las comunidades transnacionales obtengan políticas públicas promotoras del bienestar pretendido para realidades que ya naturalizaron la experiencia del lugar como internacional fronteriza. Tal conocimiento y tales prácticas podrán abrir caminos para que la gestión del bien común compartido – como la dimensión ambiental, el cuidado con la biodiversidad, las aguas y la vida de los transfronterizos que allí se nutre y reside –, efectivamente, logre encontrar el camino de la articulación del desarrollo social, económico y ambiental, pautado en los principios de la sostenibilidad.

⁹ Cabe mencionar el proyecto “Desarrollo Regional Transfronterizo”, incluido en el NAPI Trinacional, que desarrolla investigaciones sobre el desarrollo transfronterizo entre Brasil-Paraguay.

Referencias

- ALTO PARANÁ. **Gobierno Departamental**. 2020. Disponible en:
<http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este>. Accedido el: 03 nov. 2020.
- BENVENUTO, J. A Guerra da Tríplíce Aliança e o Ressentimento Paraguaio: impasse no processo de integração regional? **Revista Direito sem Fronteiras**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 71-70, jul./dic. 2017.
- BORDIGNON, F. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplíce Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai**. 2019. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteira) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2019.
- BRASIL. Portaria n. 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e a lista todas as cidades brasileiras por Estado, que se enquadram nessa condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 152, Seção 1, p. 45, 26/03/2014. Disponible en: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/67965696/dou-secao-1-24-03-2014-pg-45>. Accedido el: 25 feb. 2022.
- CORNAGO-PRIETO, N. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs. In: WORKSHOP ON CONSTITUENT UNITS IN INTERNATIONAL AFFAIRS, Hanover, Germany, 2000. **Proceedings** [...]. Germany, oct. 2000. Disponible en:
https://www.academia.edu/2286276/Exploring_the_Global_Dimensions_of_Paradiplomacy_Functional_and_Normative_Dynamics_in_the_Global_Spreading_of_Subnational_Involvement_in_International_Affairs Accedido en: 28 de Mar 2022.
- DUCHACEK, I. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations - the role of subnational units**. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.
- FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA. **Nota Técnica 01/2019** - Novos Arranjos de Pesquisa e Inovação. Curitiba e Foz do Iguaçu: Fundação Araucária, 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Foz do Iguaçu** - Panorama. IBGE Cidades (on-line), 2020. Disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>. Accedido el: 10 mar. 2022.
- INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Cidadania social no MERCOSUL**: acesso a serviços sociais em regiões de fronteira. Assunção: ISM, 2018. Disponible en: <http://www.ismercosur.org/pt/cidadania-em-fronteira%E2%80%8B/> Accedido el: 28 abr. 2022.
- ITAIPU BINACIONAL. **Geración de energía**. Disponible en:
<https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>. Accedido el: 29 abr. 2022.
- KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, jul-dez 2011. Disponible en:
<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/916>. Accedido el: 28 abr. 2022.

MARTÍNEZ, V. R. de M. E. **O acesso dos usuários transfronteiriços paraguaios aos serviços públicos de saúde no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública em Região de Fronteira) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2020.

MERCOSUL. **Decreto CMC n. 13**, 4 de dezembro de. 2019. Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas. Consejo del Mercado Común, Bento Gonçalves, 4 dez. 2019. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronterizas-vinculadas/>. Accedido el: 27 abr. 2022.

ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H. R. Cross-Border Paradiplomacy in Latin America. **Latin American Policy**, n. 1, v. 6, p. 110-123, jun. 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275588537_Cross-Border_Paradiplomacy_in_Latin_America. Accedido el: 26 dic. 2021.

ODDONE, N.; QUIROGA BARRERA ORO, M.; SARTORI DE ALMEIDA PRADO, H.; WILLINER, A. **Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas**: por una mayor integración a múltiples niveles. Santiago: Editora da CEPAL/Naciones Unidas, 2016. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40606-pactos-territoriales-la-construccion-regiones-transfronterizas-mayor-integracion>. Accedido el: 26 dic. 2021.

ORGANIZAÇÃO DE NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: ONU Brasil, 2015. Disponible en: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Accedido el: 26 abr. 2022.

RECEITA FEDERAL. **Movimentação de cargas em Foz do Iguaçu apresenta resultados históricos**. Ministério de Economia. Notícias, jul. 2021. Disponible en: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/movimentacao-de-cargas-em-foz-do-iguacu-apresenta-resultados-historicos>. Accedido el: 28 abr. 2022.

RECEITA FEDERAL. **Workshop de Gestão Coordenada de Fronteiras**. Ministério de Economia (on-line), nov. 2021. Disponible en: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/workshop-de-gestao-coordenada-de-fronteiras> Acceso em: 29 abr. 2022.

SIERICH, K. Ponte Internacional da Amizade. **Revista ACIFI** (on-line), n. 12, ago. 2016. 1 fotografia. Disponible en: <http://www.revistaacifi.com.br/edicao-12/revitalizada-ponte-da-amizade-conecta-o-desenvolvimento-de-foz-do-iguacu/> Accedido el: 29/04/2022.

VIEIRA, G. O.; OLIVEIRA, S. M. Cooperação Transfronteiriça na Região Trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático. **Aldea Mundo - Revista sobre Fronteras e Integración Regional**, San Cristobal, año 24, n. 47, p. 51-58, enero-junio 2019.

VIEIRA, G. O. Integração Transfronteiriça: ressignificar sentidos, com “novos” atores. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul**, ano 7, n. 13, p. 15-32, mar. 2019. Disponible en: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/18>. Accedido el: 28 abr. 2022.