



**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE  
ARTE, CULTURA E HISTORIA  
(ILAACH)**

**ESPECIALIZACIÓN EN  
INTEGRACIÓN PARAGUAY-BRASIL:  
RELACIONES BILATERALES,  
DESARROLLO Y FRONTERAS.**

## **DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS ENTRE FOZ DO IGUAÇU Y CIUDAD DEL ESTE.**

**UN ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTALES HACIA LA  
CONSTRUCCIÓN DE INSTRUMENTOS CONJUNTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL.**

Trabajo presentado ante el Programa de Especialización en Integración Paraguay-Brasil: Relaciones Bilaterales, Desarrollo y Fronteras. Como requisito parcial para la obtención del grado de Especialista en Integración Paraguay-Brasil: Relaciones Bilaterales, Desarrollo y Fronteras.

Hector Enrique Colmenarez Espinoza<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doctorando en el Programa de Posgrado en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad Federal de Paraná PPGMADE/UFPR y Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana UNILA, también es ingeniero civil por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana UNEFA/Venezuela. Actualmente desarrolla investigaciones en el área de políticas públicas ambientales y de impacto territorial para el desarrollo, Integración y desarrollo regional. Su actuación académica es desarrollada dentro de los programas de posgrado en los participa, así como dentro de los siguientes grupos de investigación: Observatorio Educador Ambiental Moema Viezzer (OBEAMV), GIEPTALC y RIPERC.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad identificar algunos conflictos socioambientales acaecidos en la región fronteriza de Foz do Iguaçu y el departamento del Alto Paraná específicamente Ciudad del Este, Brasil y Paraguay respectivamente, cuyos impactos se constituyen como elementos catalizadores para el surgimiento de nuevos actores y arreglos institucionales que contribuyen para el establecimiento de una política binacional conjunta de gestión ambiental, que parte de la identificación de potencialidades regionales, entre ellas, geográficas, institucionales, naturales, económicas y culturales. Para ello, este trabajo obedece a una investigación de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo, a partir de una revisión bibliográfica y documental, que busca identificar algunos de los problemas socioambientales más importantes en este territorio de frontera, así como también rastrear algunos actores y arreglos institucionales que son claves para la búsqueda conjunta de soluciones, configurando así un análisis institucional sobre las capacidades de la región para el establecimiento de acuerdos conjuntos. En suma, se tiene que los actores transnacionales que hacen vida en la región de frontera se constituyen como actores intermediarios cuyas capacidades técnicas, de articulación y de gestión son importantes para la creación de planes y proyectos conjuntos que busquen la resolución de problemas socioambientales comunes.

**Palabras clave:** Actores transfronterizos, problemas socioambientales, gestión, territorio, fronteras.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to identify some socio-environmental conflicts in the border region of Foz do Iguaçu and the department of Alto Paraná, specifically Ciudad del Este, Brazil and Paraguay, respectively, whose impacts are constituted as catalyzing elements for the emergence of new actors and institutional arrangements that contribute to the establishment of a joint binational environmental management policy, based on the identification of regional potentialities, including geographic, institutional, natural, economic and cultural ones. To this end, this work follows a descriptive qualitative research, based on a bibliographic and documentary review, which seeks to identify some of the most important socio-environmental problems in this border territory, as well as to trace some actors and institutional arrangements that are key to the joint search for solutions, thus shaping an institutional analysis of the region's capacity to establish joint agreements. In sum, the transnational actors that live in the border region are intermediaries who's technical, articulation and management skills are important for the creation of joint plans and projects that seek to solve common socio-environmental problems.

**Key words:** Transboundary actors, socio-environmental problems, management, territory, borders.

## INTRODUCCIÓN

Foz do Iguaçu y Ciudad del Este, están insertas en un territorio internacional transfronterizo muy particular y dinámico, constituyendo así, la frontera más activa de América del Sur (RABOSSO, 2011; GIMÉNEZ, 2018), producto del flujo de bienes, mercancías, capitales, personas, culturas, entre otras. A partir del entendimiento de este territorio como una región internacional, se establece un marco para el análisis de las dinámicas y procesos internacionales que constituyen relaciones transnacionales en diversas escalas envolviendo procesos multidimensionales.

Entendiendo la transnacionalidad como aquellas dinámicas e interacciones que traspasan los lineamientos de los Estados Nacionales para la regulación de sus respectivas regiones de fronteras, y las dinámicas acaecidas en las mismas, las cuales están contenidas en sus leyes e instituciones propias y que acontecen entre agentes, actores, bienes, capitales y personas.

Por su parte, y en lo sucesivo, lo transnacional debe entenderse desde dos dimensiones. Una primera dimensión, referida a lo trans-lo-cal, como el proceso de conexión de dos localidades, más allá de los Estados Nacionales y, por la otra, la implicación trans-estatal, es decir, a través de las fronteras de los Estados soberanos (FAIST, 2013).

En vista de que el término es muy amplio y multidimensional, Faist (2013) sugiere que para su mejor entendimiento, este término debe desagregarse en sus varios tipos de actividades (financieras, políticas, sociales y culturales), a fin de entender las desigualdades sociales y la segregación que tiene origen en las actividades transnacionales.

Para nuestro caso de análisis, estas actividades acontecen de forma simultánea, en los agentes transfronterizos, estos agentes, pueden ser individuos o colectivos y tienen identidades múltiples dependiendo la perspectiva de análisis, o pueden dar origen a formaciones sociales transfronterizas.

Estas formaciones sociales transfronterizas pueden ser: la comunidad árabe, pero también los mototaxistas que prestan sus servicios para pasar personas y mercancías, los empresarios, pero también, los *sacoleiros* o *muambeiros*, o los llamados brasiguayos.

De acuerdo con Faist (2013) la transnacionalidad, sus dinámicas y los sujetos transfronterizos no deben ser analizados ni ser asociados *a priori* con significados positivos o negativos, antes bien la transnacionalidad depende del contexto.

A los fines de este trabajo, entendemos como agente o sujeto transfronterizo, a aquel individuo que reside de un lado de la frontera pero que participa de las acciones cotidianas del otro lado de la frontera (RUIZ, 1996).

Por su parte Vieira *et al* (2022) categoriza a este tipo de actores como “Regionautas” los cuales circulan en el territorio rutinariamente y hacen vida a ambos lados de la frontera en un sentido multidimensional, es decir, constituye su residencia formal de un lado de la frontera pero, ejerce actividades inherentes a su desarrollo (economía, educación, producción, deporte y/o esparcimiento) al otro lado de la frontera.

Esta conformación no es restrictiva, puede marcar residencia formal a ambos lados del puente por tanto, trabajar, estudiar, comerciar, actividades de ocio, entre otras, no experimentan restricciones para el individuo y su familia, resulta una actividad frecuente y depende de las facilidades y las rutinas desarrolladas en el territorio. En suma el individuo invierte parte de su tiempo diario en ambos territorios nacionales sin que esto represente una limitación legal, impuesta por las formalidades de las relaciones de los Estados Nacionales.

Cabe destacar que estas acciones son tan comunes para estos actores que difícilmente pueden separar o restringir su actuación diaria a las concepciones o restricciones de los Estados nacionales de los que hace parte, es por ello que concebimos las actividades y dinámicas transfronterizas entre Foz do Iguaçu y Ciudad del Este como de peculiares dentro de un contexto de territorio internacional.

De acuerdo con Rabossi (2011) las interrelaciones entre ambos lados son tan frecuentes y comunes que el límite internacional (en un sentido multidimensional) parece como una abstracción ya que pareciera un espacio urbano continuo, sin embargo es justamente por la presencia de la frontera que estas dinámicas acontecen, al respecto este autor caracteriza estas dinámicas de la siguiente manera:

Lo que todo ese movimiento revela es una profunda interrelación entre áreas comerciales conectadas por el puente<sup>2</sup>: el microcentro de Ciudad del Este con su oferta de productos importados de diversas partes del mundo y los barrios de Vila Portes y Jardín Jupira de Foz

---

<sup>2</sup> Puente Internacional de la Amistad

do Iguazu con su oferta de productos brasileños (industrializados-nuevos y usados- y frutas y verduras). Los compradores presentes en cada uno de esos espacios comerciales vienen principalmente del otro lado de la frontera, existiendo toda una infraestructura de transporte y pasajes para llevar mercancías al otro lado. Además de eso, muchos vendedores -dueños y empleados- viven en la ciudad vecina (RABOSSI, 2011, p. 5).

Por otra parte, resulta oportuno plantear el siguiente cuestionamiento ¿hasta qué punto las dinámicas transnacionales que tienen origen en la región trinacional permiten la configuración de una *clase transnacional* que capitalice el poder y las actividades socioeconómicas entre las dos ciudades analizadas?

Entendemos entonces por clase transnacional como “aquel grupo dominante de capitalistas, profesionales y gerentes que trasciende las fronteras de los Estados nacionales y ha comenzado a desarrollar una conciencia propia y está controlando los procesos políticos y económicos trascendiendo las fronteras de los Estados en una escala mundial” (FAIST, 2013, p. 69).

En este sentido, resulta oportuno que dentro de la categoría de agente transfronterizo y regionautas planteadas en este trabajo para describir a individuos, instituciones y agentes con capacidad de influir en los procesos socioeconómicos a ambos lados de la frontera. Sin embargo, resaltamos la importancia de aquellos individuos y colectivos que dinamizan estos procesos transnacionales fuera de la dinámica capitalista, a los efectos del presente trabajo los denominaremos clase popular transnacional que reivindican procesos de resistencia frente al cerco de las dinámicas capitalistas globales y de los Estados nacionales.

En consecuencia, el establecimiento de estos actores en el territorio objeto de análisis, así como, las interacciones de estos agentes transfronterizos, específicamente la clase transnacional capitalista, a lo largo de la historia, han generado ciertos impactos y problemas socioambientales que persisten y se acentúan hasta los tiempos actuales. En este sentido, el presente trabajo busca en un primer momento, identificar algunos de los principales problemas socioambientales producto de las dinámicas transfronterizas<sup>3</sup> que sobre el territorio fronterizo entre Ciudad de Este y Foz do Iguazu se tejen.

---

<sup>3</sup> El presente trabajo no aborda las dinámicas de los actores a partir del discurso de la seguridad nacional, el tráfico ilícito o el *descaminho* como se denomina en Brasil al paso fronterizo de mercancías para evitar sanciones o pago de aranceles, no es intención reivindicar esas prácticas, antes bien identificarlas como dinámicas propias transfronterizas particulares en esta región, para entender el

En secuencia, y a partir de la revisión bibliográfica y documental de los procesos históricos de las dinámicas transfronterizas se pretende identificar, algunos actores, arreglos institucionales, leyes y procesos que actúan en la generación de dichos problemas, más también, se constituyen como actores clave para la generación de soluciones, especialmente aquellas que confluyen en la búsqueda de soluciones conjuntas y unificadoras, salvando las distancias y procesos socioculturales propios de cada país.

En cuanto a la revisión documental, se revisó el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas entre Paraguay y Brasil (ALFV-PB), El Plan Municipal de Relaciones Internacionales de Foz do Iguaçu (PLARIFI), los Sites institucionales, las estructuras organizativas y documentos que rigen a los diferentes Consejos de Desarrollo que hacen vida en la región, los cuales son denominados de actores clave, especialmente para la construcción de soluciones.

Finalmente, se discutirá sobre posibles caminos a seguir para la unificación y concreción de acuerdos para la solución de problemas socioambientales así como algunos mecanismos de gestión conjunta e integrada a partir de los actores identificados en la revisión bibliográfica y documental.

## **DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS E IMPACTOS SOCIOAMBIENTALES**

Como fue planteado en la sección anterior, la formación de la triple frontera como territorio internacional, obedece a procesos multifactoriales que, por una parte, responden a hechos y dinámicas internas de los Estados nación a partir de la consolidación de sus intereses nacionales, los cuales comienzan a tener especial relevancia a partir de sus independencias, enfatizados durante el periodo de dictaduras y consolidados en un proceso continuo a lo largo de su joven democracia.

Dentro de este contexto internacional donde ocurren procesos transnacionales, se insertan las ciudades de Foz do Iguaçu y Ciudad del Este, constituyendo una frontera *sui generi* respecto a otras de la región y de Sudamérica. Por tanto, existe una relación indisociable e interdependiente entre estas dimensiones

---

contexto en que los actores se desenvuelven para explorar en estos actores y sus dinámicas posibles soluciones conjuntas que regulen tales prácticas.

de análisis supra citadas, los agentes transfronterizos y los problemas socioambientales que tienen origen en la región de frontera objeto de análisis.

Por tanto, el presente trabajo como punto de partida, se centra en describir la formación de la frontera Paraguay Brasil, y la peculiaridad de su inserción en el contexto transnacional de la región, especialmente las relacionadas con la triple frontera, pero, destacando las dinámicas e interacciones entre actores transfronterizos que circulan entre Foz do Iguazu y Ciudad del Este.

Esto, desde una perspectiva internacional, tal como lo plantean Silva, *et al.* (2022) para luego identificar algunos problemas socioambientales producto de estas interacciones y dinámicas experimentadas en esta frontera tan peculiar, cerrando con la identificación de actores y arreglos legales e institucionales que se constituyen como elementos clave para la solución de estos problemas.

En este sentido, ha de destacar procesos bilaterales comunes en un contexto internacional, que permiten entender el poblamiento de Foz do Iguazu y Ciudad del Este<sup>4</sup> y que contribuyen para la integración de estos dos países en un contexto local muy particular.

Por su parte Paraguay, promueve de manera acelerada el poblamiento de su territorio oriental, intensificando las actividades comerciales en la frontera, medida que permitió el establecimiento de Ciudad del Este como un polo comercial y consolidado mediante la concreción de obras de infraestructuras para la conexión física de estas ciudades (SILVA *et al.*,2022).

Cabe destacar, que del lado brasileño existía una dinámica de poblamiento continuado desde la creación de la colonia militar en 1897 favoreciendo la explotación de Yerba Mate, y la consolidación del poblamiento a partir de diversas colonias provenientes de todo el sur de Brasil mediante el sistema de obrajes. Su posterior evolución se da a partir de los procesos de intercambio comercial, con Ciudad del Este y Puerto Iguazu, hasta constituirse en la ciudad de las grandes obras a partir de los años de 1950, como la construcción del Puente Internacional de la Amistad y posteriormente la ITAIPÚ Binacional (SILVA *et al.*,2022).

---

<sup>4</sup> A los efectos del presente estudio el análisis se restringe a la creación de Ciudad del Este, sin embargo de acuerdo a las fuentes analizadas este obedece a procesos territoriales más amplios en el lado paraguayo que abarcan el departamento del Alto Paraná, vinculando municipios vecinos como Hernandarias y Presidente Franco

Desde el punto de vista de su historia económica, Foz do Iguaçu puede dividirse en cuatro periodos importantes: Extractivista (Periodo colonial); hidroeléctrico, a partir de la construcción de ITaipú; exportación y turismo de compras, a partir de la producción de *commodities* y compras por parte de los no nacionales que visitan la región; turismo, comercio y eventos (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Estos periodos, no se restringen a la explicación del proceso de desarrollo experimentado por Foz do Iguaçu, antes bien, debe entenderse en un contexto interrelacionado con la ciudad vecina de Ciudad del Este, y a partir de allí, entender que ellos tributan para una coevolución, es decir, una ciudad se desarrolla y es impactada por los procesos que ocurren del otro lado del río.

Para estos autores, los acontecimientos antes descritos marcan un hito en el estudio de la región desde el punto de vista internacional, ya que también constituyeron un impacto demográfico, económico y ambiental, puesto que desde entonces, el poblamiento de esta región se diferencia a las del resto del oeste paranaense, desde el lado brasileño (SILVA *et al.*, 2022), ya que las ciudades del oeste de Paraná no experimentaron procesos de intercambio internacional como las que acontecieron en Foz do Iguaçu. Por su parte, del lado paraguayo se constituía en un polo comercial preferencial para la llegada de inversiones extranjeras, propiciadas desde el gobierno central.

En este sentido, la región atrajo inversionistas de Asia y de árabes-libaneses que observaron en la región potencialidades para depositar sus inversiones gracias a las facilidades que el Estado paraguayo otorgaba (SILVA *et al.*, 2022). Por otra parte, destacan la migración brasileña hacia el departamento del Alto Paraná configurándose allí el establecimiento de un tipo de colonia bien diferenciada (respecto a otras colonias constituidas en territorio paraguayo) cuyo fin era la ocupación y explotación de la agroindustria, a estos colonos se le denominó de "Brasiguayos" (FOGUEL, 2005).

A partir de lo antes planteado, se pueden identificar una serie de acontecimientos en esta frontera específica que le da la connotación de internacional y transfronteriza, en resumen, un primer acercamiento entre los dos países se da a través de la construcción de grandes obras de infraestructuras como el puente de la amistad y la hidroeléctrica de ITaipú. Estos acuerdos y aproximaciones, dirimen algunas desavenencias históricas y consolidan lazos de actuación conjunta en áreas

como delimitación de fronteras, flujo de bienes y personas, gestión conjunta de recursos naturales, específicamente el recurso hídrico para la generación de energía.

En otro momento, la consolidación de Ciudad del Este como un polo comercial, y el establecimiento de inversionistas asiáticos y árabes, intensificando dinámicas comerciales internacionales mediante la importación y exportación de productos comercializables, legal e ilegalmente, no solo en la región de frontera, más también, en el interior del país, y sus principales ciudades, este periodo abre paso al tráfico transfronterizo, dando origen a los *sacoleiros*, esto ocurre con especial auge en la década de 1980.

Otro elemento importante, es la consolidación de Foz do Iguaçu como un polo turístico internacional mediante la creación del Parque Nacional Iguaçu y la denominación como una de las siete maravillas naturales del mundo, la expansión urbana y el auge de construcción de infraestructura turística, marcan las dinámicas económicas de impacto socioambiental, al desplazar comunidades, generar especulación inmobiliaria, y suprimir la vegetación nativa para contener estas actividades de gran impacto territorial y degradación ambiental.

Asimismo, como fue planteado anteriormente, el establecimiento de los brasiguayos, y la creación de enclaves sojeros en el departamento del Alto Paraná, la expansión urbana no planificada, la periferización de las comunidades originarias constituyen una característica central de Ciudad del Este desde el punto de vista socioambiental y por ende un problema importante a ser corregido.

Y finalmente destaca en esta dinámica internacional de la región, la consolidación de Ciudad del Este como polo académico internacional mediante la apertura de universidades con la visión de atraer estudiantes internacionales, y por otro la creación de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) como polo académico de atracción de estudiantes internacionales del lado brasileño.

Cabe destacar que estos procesos están interconectados, son interdependientes y, otorgan la característica de internacionales, dadas las interacciones, sociales económicas, culturales que implica el flujo de personas, bienes y capitales más allá de las restricciones formales que los Estados colocan para regular sus fronteras y las actividades que allí acontecen. Cada una de estas características influyen procesos de crecimiento y contracción económica y demográfica en ambos lados de la frontera, y que por ende, tienen repercusiones sobre el territorio y el medio ambiente.

Por tanto, se hace necesario, identificar algunos elementos dentro de estos procesos que constituyen en impactos socioambientales que persisten a lo largo de la historia de la formación de esta región fronteriza, y que se constituyen como elementos que traban el desarrollo socioambiental conjunto de estas ciudades vecinas objeto de estudio.

Antes de todo, es importante contextualizar sobre algunos elementos que componen la ecología de la región. Ambas ciudades, están insertas en un territorio cubierto por el bioma “Bosque Atlántico” que originalmente cubría entre el 11 y el 16% del territorio brasileño, así como parte de la región nor-occidental argentina y occidente paraguayo especialmente en el departamento de Alto Paraná (RIBEIRO *et al.*, 2009).

Desde el punto de vista ecológico, se considera el Bosque Atlántico como un ecosistema frágil, que alberga procesos biofísicos complejos necesarios para el equilibrio climático ambiental de la región, entre los procesos biofísicos que mantienen el equilibrio ecosistémico destacan: nacientes de agua, producción de oxígeno, equilibrio y regulación de erosión en zonas elevadas y a la ribera de ríos y costas, además de abrigar el 70% de las especies brasileras en peligro de extinción (RIBEIRO *et al.*, 2009; FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 10).

En consecuencia, estos municipios se constituyen en objeto de estudio debido a la extensión de reductos de mata atlántica que aún prevalecen a pesar de la intensa actividad agroindustrial, de infraestructura y expansión urbana, siendo el Parque Nacional do Iguaçu la extensión continua más grande de este bioma en la región. También, los refugios biológicos administrados por la ITAIPÚ binacional a ambos lados de la frontera, entre otras pequeñas porciones urbanas importante para el equilibrio ecológico de las ciudades y el suministro de servicios ecosistémicos.

Por otra parte, ambas ciudades se encuentran sobre un gran acuífero denominado como “Acuífero Guaraní” y bañadas por el gran Río Paraná, que le otorga un gran potencial energético, explotado a través de la construcción de la hidroeléctrica de ITAIPÚ, asimismo, el territorio de ambas ciudades experimenta la explotación del suelo a través de la producción de granos y cereales para la exportación, dando origen a los denominados enclaves sojeros en el lado paraguayo.

Aunado a esto, cabe mencionar que la construcción de grandes obras de infraestructuras como el Puente de la Integración, construcción de vías de comunicación ligadas a proyectos internacionales de conexión de los países andinos

con la costa atlántica, y el establecimiento de emprendimientos hoteleros, inmobiliarios entre otros, constituyen una gran presión sobre estos ecosistemas. En consecuencia, estas actividades representan un gran impacto ambiental y cuyas dinámicas en su establecimiento, generan una serie de problemas socioambientales explorados a continuación.

A partir del contexto histórico de formación de este territorio antes descrito, ha de identificarse al enclave sojero y sus dinámicas como un vector de presión sobre el medio ambiente y su degradación, pero también, como un generador de impacto socio ambiental, especialmente sobre comunidades indígenas, agricultores y ciudadanos y comunidades tradicionales ligadas al territorio. Al respecto Fogel (2005) apunta:

Recapitulando, en la caracterización de lo que puede considerarse variable independiente, resulta pertinente puntualizar que no se trata simplemente de una oleaginosa, sino más bien del conjunto de relaciones socioeconómicas asociadas a un modelo productivo, que responde a las características de un enclave agroexportador que impide todo desarrollo de base amplia, con un paquete que incluye el uso intensivo de agrotóxicos, y que se expande soslayando normas legales de diverso orden (FOGEL; RIQUELME, 2005. P. 47).

De acuerdo a lo observado por este autor, el enclave sojero limita una diversificación de la producción, inclusive aquella direccionada a una economía de subsistencia, ya que concentra en manos de unos pocos propietarios, grandes extensiones de tierra cuya única visión es la exportación de este rubro, impidiendo el establecimiento de empresas de producción de otros rubros.

La pobreza y la degradación ambiental van de la mano, sobre todo en áreas rurales, y la degradación de los recursos naturales ciertamente fue intensificada con la expansión de la soja, que desde 1996 se extendió cerca de un millón de has; la destrucción del remanente de superficies boscosas, la contaminación química del medio y el daño a la salud de las poblaciones expuestas a los biocidas resultan de las modalidades de la actividad productiva en cuestión. En términos más generales, se trata del deterioro, y con frecuencia de la destrucción de ecosistemas y, en esa medida, de la biodiversidad, al ignorarse las leyes de la naturaleza -que están más allá del mercado- que presta servicios ambientales esenciales a las poblaciones locales, que dependen de ellos; se trata en medida importante de la naturaleza construida por colectividades campesinas e indígenas que determinan los paisajes rurales que son componentes básicos de la producción y de la vida campesina. Los servicios ambientales en cuestión, degradados por el monocultivo extensivo, constituyen bienes públicos, cuya calidad y provisión se ven severamente afectados. (FOGEL; RIQUELME, 2005. p. 72).

Ahora bien, el establecimiento de estos actores sobre el territorio paraguayo obedece a una dinámica de apertura del Estado paraguayo y sus instituciones que facilitan la reproducción de estas dinámicas tan perjudiciales en materia de soberanía y preservación de la diversidad biocultural de la nación paraguaya, además de una deficiencia en la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales muchas veces limitado por la centralidad de gestión que caracteriza al Paraguay ejercida desde Asunción por el poder ejecutivo, ligado a los mecanismos de corrupción que los procesos centralistas generan sobre las instituciones democráticas.

Salvo Asunción y algunos pocos municipios, el resto no tiene capacidad de gestión, directamente no la tienen, y los empresarios sojeros conocen esas falencias y son conscientes de eso; en ese contexto los municipios más débiles del país son aquellos que están en las áreas sojeras, y los productores hacen lo que quieren. Además en toda la zona sojera no existen catastros de ninguna naturaleza, entonces, en función a qué van a recaudar (FOGEL; RIQUELME, 2005. p 69).

Por otra parte,

El creciente control territorial de los sojeros brasileños, que sistemáticamente erosionan las instituciones nacionales -además de producir pobreza- en los espacios que van ocupando, responde a algunos mecanismos ligados a las grandes corporaciones en biotecnología, al asocio con funcionarios venales, y a las formas de penetración en las colonias nacionales. Por una parte, la burguesía agraria brasileña se va expandiendo usando tecnología, insumos y semillas transgénicas, que aumentan notablemente la productividad de la soja, proporcionadas por las grandes corporaciones que las controlan, y cuentan con el apoyo incondicional de las instituciones del orden establecido (FOGEL; RIQUELME, 2005. p. 95).

En este sentido, podemos ver que la dinámica de ocupación del territorio obedece a dinámicas más allá de las relaciones de poder local sobre el territorio, antes bien, es una trama de relaciones económicas y geopolíticas de un territorio en disputa donde los más afectados son los que no tienen voz, en este caso el medio ambiente, las comunidades indígenas y los campesinos, estos dos últimos, no tienen voz porque justamente cuando alzan la voz son callados mediante artilugios legales implementados desde el Estado que obedece a los intereses de las minorías exportadoras o que se vende a mecanismos de corrupción como bien lo apunta (FOGEL; RIQUELME, 2005).

En suma, observamos cómo la estructura del Estado obedece a intereses particulares regionales insertos en una red global que alimenta el capitalismo y sus mecanismos de generación de pobreza y desigualdad, que se nutre de las

vulnerabilidades locales y de la ineficiencia de un Estado que no consigue registrar transparentemente el territorio y las dinámicas que en él ocurren.

En ese mismo orden de ideas, entre las facilidades que otorga el país vecino para el establecimiento de colonos brasiguayos se encuentra el precio de la tierra, la impunidad sobre delitos fiscales y aquellos cometidos sobre el medio ambiente y las comunidades originarias,

En este sentido, la diferencia en el precio de la tierra motiva los desplazamientos de los productores del Brasil al Paraguay, de tal modo que éstos venden pequeñas parcelas en Río Grande do Sul a U\$S 2.500 la ha. y pueden comprar tierras por U\$S 1.000 la ha. en el Paraguay; la tecnología empleada crea economías de escala dejando fuera de competencia al campesino, que librado a su suerte por las políticas públicas tiene básicamente dos opciones: arrendar o vender su parcela a sojeros que buscan ensanchar sus explotaciones. Ante el problema del comercio de tierra en zonas fronterizas y entre ciudadanos de distintos países el estado paraguayo opta por bajar las barreras, aun cuando el Brasil tiene establecida, por Ley 6.634/79, una franja de 150 kilómetros a la largo de la frontera de la que se excluye a extranjeros de la posibilidad de adquirir inmuebles rurales. El conocimiento que tienen decisores paraguayos acerca de disposiciones recientes que refuerzan esta exclusión y reafirman objetivos de fortalecimiento de la presencia brasileña en regiones fronterizas no tiene consecuencias en las intervenciones desde el estado; el principio de la reciprocidad queda obsoleto ante las necesidades de expansión del capital, las que también explican la preocupación unilateral del Brasil por la defensa de su soberanía, aún a expensas de la del vecino (FOGEL; RIQUELME, 2005. p. 41).

Por su parte, estos autores identifican una serie de ventajas y desventajas en las dinámicas transfronterizas, entre las que se encuentran: generación de rentas extraordinarias, fuerte presencia étnica internacional, dinámica intercultural -siempre que no subyugue y desplace la propia- facilidades para el comercio internacional, facilidades geopolíticas, inserción en el MERCOSUR, entre las desventajas se encuentran; procesos de políticas públicas alimentan los procesos de degradación social y ambiental mediante el fortalecimiento de los enclaves sojeros; desaparición de colectividades internas portadoras de una identidad nacional; degradación de la soberanía alimentaria a través del monocultivo y la fragmentación de productores rurales; entre otros (FOGEL; RIQUELME, 2005).

De lo antes planteado es importante hacer una reflexión, ¿Este elemento se constituye como un elemento de fricción en las relaciones entre ambos países? o por el contrario ¿se constituye en un punto de partida para el establecimiento de relaciones amistosas y la concreción de acuerdos?

Si bien el problema antes planteado involucra elementos de su estructura jurídico-administrativa estatal propia del Estado paraguayo, al compararse esta situación con el país vecino, justamente por involucrar connacionales brasileños, se constituye en un elemento para la búsqueda de consenso ya que los brasiguayos se constituyen como regionautas, que para los efectos del presente trabajo son actores importantes.

Por su parte, Foz do Iguaçu no escapa a esta realidad, la producción extensiva de soja y maíz para la exportación implica un vector de presión de los reductos de bosque atlántico que se mantienen en el municipio, además de verter a sus principales nacientes, ríos que escurren por infiltración a la zona freática parte del acuífero guaraní grandes cantidades de agrotóxicos, y amenazan el equilibrio ecológico de la región, situación también evidenciada del otro lado de la frontera y descrita por (FOGEL; RIQUELME, 2005).

Por otra parte destaca la expansión urbana, la construcción de grandes obras de infraestructura, especialmente las de conexión vial con los países vecinos para el transporte y flujo de mercancías, granos y personas, especialmente el de turistas. También, la expansión de los servicios hoteleros se constituyen un vector e presión sobre el medio ambiente, especialmente sobre los reductos de bosque atlántico con los que aún cuenta el municipio.

Estos problemas tienen repercusiones en su dimensión social, al elevar los precios del suelo urbano, impidiendo el acceso a las comunidades más vulnerables que no cuentan con los recursos suficientes para el acceso a los servicios básicos y de vivienda, en consecuencia se produce un proceso de periferización de estas comunidades y un impacto directo sobre el territorio.

Sin embargo, los impactos socioambientales de este lado de la frontera difieren un poco a las evidenciadas en el lado paraguayo, el establecimiento de productores motocultores no amenazan -hasta cierto punto- el establecimiento y desarrollo de las comunidades locales, dada la historia de poblamiento, ocupación y formalización de la pose y uso de estos territorios.

La estructura de propiedad y uso del suelo establecida por el Estado brasileño, permitió regular estos procesos, disminuyendo u opacando las demandas de las comunidades indígenas y tradicionales, a tal punto que parecieran inexistentes, frente a la presencia de grandes conglomerados y las elites económicas ligadas al turismo, el agronegocio, y las exportaciones.

No obstante estas actividades desarrolladas en el territorio, especialmente las de agronegocio, representan una amenaza a la salud pública a las comunidades aledañas por la exposición a agrotóxicos, entre otras presiones ejercidas por la expansión de la agroindustria.

Por tanto, los impactos sociales del enclave sojero representan una amenaza para el desarrollo social, la preservación de la cultura paraguaya entre otras de orden local identificadas por Fogel; Riquelme (2005).

A partir de allí, se desdobra una serie de impactos ambientales que parecieran obvios, sin embargo la estructura estatal de ambos países ignoran en función de los beneficios de una parcela exportadora que constituye parte de sus elites nacionales, entre ellas, la deforestación del bosque atlántico, la contaminación de ríos y cuerpos de agua con agrotóxicos que permean hasta el nivel freático que compone el acuífero guaraní, que constituye el reservorio de agua subterránea más importante del continente.

Adicionalmente, hay que contar los efectos socioambientales que representa la construcción de las grandes obras de infraestructuras que caracterizan esta región como las hidroeléctricas, los puentes, las autopistas entre otros que observadas de manera conjunta constituyen un impacto diferenciado sobre el territorio.

En consecuencia, el problema que aqueja a la región fronteriza del Paraguay y Brasil se constituye en un problema transfronterizo, dadas las dinámicas socioeconómicas que acontecen en el territorio promovidas por los actores antes identificados y algunos otros no contemplados en el presente trabajo, pero que sin duda, intervienen en la construcción del territorio internacional, como universidades, institutos, empresas entre otros.

En resumen, de lo descrito en esta sección pueden identificarse algunos elementos que requieren de la gestión conjunta para la solución de problemas socioambientales. Se identifican entonces tres grandes ejes que direccionan la búsqueda de mecanismos de gestión que atañen a ambas naciones.

En un primer eje, se encuentra el reservorio de ITAIPU, ya que el uso y explotación de dicho reservorio impactan un ecosistema propio, además de las actividades económicas que tienen especial repercusión en la renta nacional y por ende las políticas públicas que dependen de dicha renta, entre ellos se encuentra la gestión de la energía generada por la hidroeléctrica, también en ese aspecto se encuentra la gestión de la biodiversidad la reforestación de áreas aguas arriba y

aguas abajo para la mitigación de los impactos ambientales, en cuanto a la mitigación de impactos sociales también cabría en un escenario de integración conjunta.

En un segundo eje, se encuentra la gestión del bosque atlántico como ecosistema común a ambas naciones que sufren las consecuencias por la implantación, expansión y explotación de las actividades capitalistas sobre el territorio, tales como: Establecimiento y expansión de los enclaves sojeros y sus dinámicas, construcción de grandes obras de infraestructuras, la expansión urbana, entre otros. Por tanto, resulta importante una aproximación de ambas naciones especialmente a través de los gobiernos subnacionales y los consejos de desarrollo, a fin de congregar a los actores clave en esa área para la búsqueda de soluciones.

Y por otra parte, se encuentra la gestión conjunta del Acuífero Guaraní, sus cuencas y microcuencas que lo componen, especialmente sus zonas de recarga, cuya conservación, gestión y uso es importante para ambas naciones. Un acuerdo para su gestión estaría direccionado a regular la identificación e inventario de las zonas de recarga, regulación y uso de agrotóxicos, control de actividades de erosión y degradación del suelo, medidas, mecanismos y prácticas de remediación de suelos impactados por el agronegocio.

Ahora bien, en términos de integración transfronteriza, resulta oportuno hacer una pregunta central para el desarrollo de estudios en esta materia, ¿los impactos socioambientales generados por los enclaves sojeros -entre otros impactos antes identificados- en la región fronteriza se constituyen en un elemento de impedimento para el establecimiento de acuerdos y mecanismos de integración?

Para dar respuesta a esta cuestión es importante explorar sobre la existencia e interacciones de algunos actores transnacionales, así como el establecimiento de algunas instituciones y arreglos legales que tributen para el establecimiento de consensos y soluciones a los problemas socioambientales conjuntos.

## **ACTORES Y ARREGLOS INSTITUCIONALES: HACIA LA GESTIÓN INTEGRADA DE PROBLEMAS SOCIOAMBIENTALES TRANSFRONTERIZOS.**

Desde el punto de vista de la construcción del territorio, la Región de la Triple Frontera es un espacio apropiado, ocupado y dominado por determinados actores, para satisfacer sus necesidades materiales y simbólicas; dado que la región tiene recursos escasos, su apropiación supone relaciones de poder (FOGEL, 2008).

En este sentido, es importante destacar a los siguientes actores: la comunidad islámica, asentada a ambos lados de la frontera con importante destaque en las relaciones comerciales en las importaciones y exportaciones; los brasiguayos, como perpetradores del enclave sojero y responsables de gran parte de los impactos socioambientales a discutir en el presente trabajo; los menonitas, como actores importantes en el desarrollo agroindustrial del Paraguay y como perpetradores de impacto ambiental (FOGEL; RIQUELME, 2005).

ITAIPU Binacional, como un actor de gran impacto socio ambiental, que ejerce una fuerte presión sobre el medio ambiente, pero también sobre los gobiernos subnacionales y comunidades indígenas; también, se encuentran los gobiernos subnacionales de Ciudad del Este, Foz do Iguazu como entes estatales encargados de la gestión territorial; finalmente, los consejos de desarrollo de ambos lados de la frontera, junto a sus representantes como órganos coadyuvantes en la gestión del territorio y sus dinámicas.

En ese sentido, y en la búsqueda de respuestas a la anterior interrogante resulta interesante analizar la actuación de los gobiernos subnacionales en materia de integración para la resolución de problemas conjuntos, en este caso, la búsqueda del establecimiento de una política conjunta de gestión de los recursos naturales con miras a desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.

Cabe destacar, que del diagnóstico realizado por Fogel; Riquelme (2005) y Foguel (2008) donde se evidencia una fuerte responsabilidad del Estado sus instituciones y la aplicación de las leyes, los brasiguayos como actores perpetradores, las empresas transnacionales de agrotóxicos, entre otros, los cuales deben ser responsabilizados desde la estructura estatal, y regular su actuación y explotación del territorio de manera más sustentable.

Sin embargo, y desde una perspectiva reivindicativa para remediar el daño socioambiental causado, en estos actores puede encontrarse elementos importantes para la solución del conflicto, especialmente en el establecimiento de una estrategia del Estado paraguayo en conjunto con su vecino e importante socio comercial Brasil, para la regulación de las actividades de estos actores y grupos étnicos sobre los territorios comunes y los recursos que en el e encuentran.

A partir de lo antes expuesto, es importante destacar que existen en la estructura interna de estos países legislaciones que pudieran regular y gestionar los

problemas devenidos de las interacciones transfronterizas, también, existe un potencial contenido en los actores y gobiernos locales que son finalmente los impactados por estos problemas.

Al respecto, Vieira (2023) observa en el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas del Mercosur, en este caso aquel entre Paraguay y Brasil de 2019 que este, representa un avance en la estructura legal conjunta para la solución de problemas comunes visto desde una perspectiva local. Esta estructura legal puede entenderse desde dos dimensiones; por una parte, desde los mecanismos del derecho internacional público específicamente desde la especificidad del derecho de la integración; y por otra, desde la consolidación de la actuación internacional de los gobiernos subnacionales, en este caso, los gobiernos municipales.

El acuerdo de Localidades Fronterizas del Mercosur busca: facilitar el tránsito vecinal fronterizo, promover la cooperación fronteriza en diversas materias y dimensiones de la ciudadanía del MERCOSUR, razón por la cual fue incluido en el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. La novedad del acuerdo está en el enfoque a favor de las comunidades fronterizas, por medio de la institucionalización de mayores espacios para la integración a partir de las fronteras y más cooperación interinstitucional en estas fronteras. Buscando promover el bienestar de estas comunidades [...] así como aquellos acuerdos bilaterales (VIEIRA, 2023, p.14).

Primeramente, es necesario recalcar que las regiones de fronteras se constituyen –por las propias dinámicas sociopolíticas y económicas– como regiones diferenciadas del resto del territorio nacional, donde la presencia del Estado se manifiesta para ejercer funciones de soberanía.

Por su parte Oliveira *et al* (2022) considera que las regiones fronterizas enfrentan una doble condición de encubrimiento; por una parte, la pasividad (poca presencia del Estado y sus instituciones y la lejanía de los centros de toma de decisión); y por otra, una condición periférica que envuelve todas las subjetividades de las dinámicas tiene origen en las relaciones transfronterizas.

Estos dos elementos, se constituyen en desafíos que deben ser considerados a la hora de pensar la integración, especialmente en regiones de fronteras cuya dinámica se aleja sustancialmente de los centros de tomas de decisión, los cuales obvian los procesos de autocomprensión de identidades de la comunidad fronteriza.

Es por ello que se piensa en la región, como una metrópolis transfronteriza o una región internacional como señalado por Giménez *et al* (2018), especialmente cuando se trata de los municipios antes citados ya que el flujo de mercancías,

capitales, turistas, cultura etc., le confieren una particularidad única como la frontera más movida de la región.

En este sentido, es importante pensar en instrumentos que a pesar de la compleja realidad de las ciudades o regiones de fronteras procuren superar los obstáculos propios de las burocracias estatales, basándose en las potencialidades que la región tiene tal como actores estatales y no estatales, sociedad civil, órganos colegiados, instituciones de enseñanza e investigación etc.

Así, “la vocación de las políticas transfronterizas es asumir un tal carácter de especificidad que permita mediaciones y arreglos capaces de entender la amplia diversidad de demandas que se constituyen a partir de las múltiples realidades locales” (VIEIRA, 2019). Por tanto, el ALFV se constituye como un escenario para el surgimiento de nuevos actores y para el desempeño de la paradiplomacia (VIEIRA, 2019) tributando además a la integración de políticas, procesos y dinámicas bajo el cobijo de una identidad local fronteriza.

En este sentido el ALFV, reconoce que la frontera que une ambos países constituye un elemento de integración de sus poblaciones, destaca además la importancia de contemplar tales soluciones y procedimientos en instrumentos jurídicos en áreas de interés común, como la circulación de personas, bienes y servicios. Asimismo plantea que el tratado busca fomentar la integración por medio de un trato diferenciado a la población en materia económica, laboral, de seguridad, de tránsito y acceso a los servicios públicos -esto incluye a los diferentes actores transfronterizos- con el objetivo de facilitar la convivencia en estas localidades.

Si bien el acuerdo deja claro que las áreas contempladas en el instrumento son: la movilidad de personas, vehículos, mercancías, el acceso a servicios públicos de calidad, como salud, educación entre otros, hay un aspecto en el acuerdo que permite la aplicación de esas cláusulas en condición de reciprocidad para ambos países como lo es “El Plan de Desarrollo Urbano Integrado PDUI” ya que, permitirá, gestionar el uso del territorio, asegurando la conservación de reductos del Bosque atlántico.

En este aspecto, la prefectura de Foz do Iguaçu cuenta con una estructura institucional de gestión ambiental importante -la Secretaria de Medio Ambiente SMMA- así como un instrumento de gestión de áreas verdes en el municipio -reductos de bosque atlántico- que es el Plan Municipal de Conservación y Recuperación del

Bosque Atlántico (PMMA, por sus siglas en portugués), este instrumento fue construido participativamente y con la intervención de actores locales mediante la implementación de mecanismos de gobernanza (ESPINOZA, 2022), esta experiencia se constituye en una ventaja a la hora de pensar la construcción de soluciones conjuntas.

Por otra parte, el PDUI permite planear el crecimiento controlado de las ciudades, asegurando la movilidad de personas, bienes y servicios, así como proyectar la construcción de infraestructura de servicios públicos, como centros de salud, escuelas, universidades, entre otros, también, la estandarización de infraestructura y la creación y aprobación de normas conjuntas para ampliar el acceso de las personas a dichos servicios, sin que esto implique la vulnerabilidad de sus derechos, ya que al tener la tarjeta de transido de morador fronterizo garantiza el libre tránsito uso y usufructo de los beneficios del presente acuerdo.

Por otra parte, pensar en el PDUI, implica establecer una política de movilidad y tránsito conjunto, lo que impacta también al transeúnte turístico o internacional, ampliando la oferta turística de la región, debido a la estandarización de infraestructura de tránsito y vial, esto permitiría la creación de corredores turísticos entre las ciudades, situación que se ve favorecida con la construcción del segundo puente entre ambas naciones.

Para que se pueda dar política conjunta de alineamiento entre los planes de desarrollos de las ciudades fronterizas, se necesita además de voluntad política, la movilización de actores no estatales considerados clave, tales como ITAIPÚ, que ya tiene experiencia en la construcción de infraestructura para la integración así como de servicios públicos, también los actores turísticos, las universidades y empresas de todo tipo, por tanto se requiere de la participación de órganos colegiados que hacen vida en la región y que congregan las fuerzas vivas de estos municipios como CODEFOZ, CODETRI, CODELESTE, entre otros.

En este sentido, la construcción del PDUI implica toda una movilización de actores estatales y no estatales de todas las ciudades involucradas para pensar en la ampliación de los servicios e infraestructura de la ciudad, esto tiene un impacto en la calidad de vida de la población fronteriza ya que contará con más y mejores vías de acceso, hospitales, escuelas, universidades, facilidades para el comercio y el emprendimiento, garantizando el derecho al libre tránsito, a la salud a la educación a

la recreación sin que la frontera, la nacionalidad, u otras restricciones estatales lo impidan.

Por su parte, se hace necesario destacar la importancia que tienen los diferentes consejos de desarrollo en sus localidades de origen, a fin de encontrar elementos potenciales para la actuación en conjunto y creación de mecanismos de construcción de soluciones a los problemas antes mencionados. En este sentido, es importante destacar que “El CODELESTE”, es una asociación civil sin fines de lucro de utilidad pública, creado como un órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno Municipal creado mediante Resolución 033/2015 de la Junta Municipal de Ciudad del Este, y tiene como propósito, formular y proponer la implementación de políticas de desarrollo económico, social, laboral, medioambiental y cultural. Por medio del Consejo se busca una vía de comunicación permanente con los diversos sectores de la sociedad esteña (VILLALVA, 2021).

De acuerdo con Villalva (2021) la creación del CODELESTE fue impulsada por el CODEFOZ y el Servicio de apoyo a las Micro y Pequeñas empresas SEBRAE por sus siglas en portugués, asimismo, destaca la participación de diversos actores de la vida socioeconómica de la ciudad como empresarios, representantes de la cámara de comercio, universidades, ONGs, entre otros. Este elemento es de mucha importancia al analizar la dimensión de interdependencia en un sentido multidimensional, a fin de aprovechar las ventajas de organización y gestión de la ciudad vecina.

Asimismo, El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú (CODEFOZ)<sup>5</sup> Fue creado mediante ley municipal número 4.041 del 12 de noviembre de 2012, cuyo propósito es unir actores de la vida socioeconómica del municipio, especialmente, organizaciones públicas y privadas en torno de proyectos, ideas que promuevan el desarrollo de la ciudad. La actuación del consejo se enfoca en la promoción del desarrollo sustentable de Foz de Iguazú integrando democráticamente los intereses de la sociedad (VILLALVA, 2021).

---

<sup>5</sup>Para ampliar informaciones sobre este consejo ver:  
<http://www.codefoz.org.br/institucional/quem-somos/>

Por su parte, el Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de la Región Trinacional del Iguazú (CODETRI), surge de la conjunción de los tres consejos de desarrollo de las ciudades pertenecientes a la triple frontera<sup>6</sup>

Según la carta de intenciones que firmaron los tres consejos para la creación del CODETRI, el 17 de mayo de 2018, cuya validación es de 60 (sesenta) meses a partir de la fecha de la firma. Éste pretende ser un órgano paradiplomático de naturaleza deliberativa y consultiva, conformado por voluntarios de los tres países, de carácter apartidario, con la capacidad de formular, promover, articular acciones y políticas dirigidas a promover el desarrollo sustentable e integrado de la región. El objetivo del CODETRI es mejorar la cooperación entre las ciudades vecinas y hacer frente a problemas comunes, representando un canal importante de cooperación institucional de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este. Los resultados esperados del consejo son convertirse en un canal de comunicación activo, abierto y constante entre los diversos organismos e instituciones de la frontera, realizar acciones coordinadas e integradas para enfrentar problemáticas comunes y elevar la calidad de vida de la población de la región trinacional (VILLALVA, 2021, p. 67).

De acuerdo con los hallazgos de Villalva (2021), el CODETRI actúa mediante mecanismos de gobernanza como lo son: la autonomía de los consejos que lo componen, la interdependencia entre los actores, en este caso destacan actores estatales (diferentes gobiernos municipales a través de sus diversas secretarías) actores privados, representados por las diferentes cámaras de comercio y empresarios de la región, y actores voluntarios como organizaciones sin fines de lucro, bomberos, entre otras.

Resulta interesante apuntar la falta de representación de sectores importantes de la población fronteriza, como indígenas, agricultores y campesinos tradicionales que hacen vida a ambos lados de la frontera y son responsables por la producción y desarrollo de este territorio.

Cabe destacar además en estos consejos, algunos otros elementos que caracterizan su funcionamiento: primeramente; la transversalidad de la variable ambiental como eje importante en el desarrollo de la región, esto implica un cierto grado de sensibilidad por los problemas ambientales, constituyendo así un elemento generador de consenso a la hora de debatir para la búsqueda de soluciones; por otra

---

<sup>6</sup> A los efectos del presente trabajo se desconsidera el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Puerto de Iguazú CODESPI, sin embargo actúa de manera indirecta en relaciones de interdependencia en un sentido multidimensional internacional debido a las dinámicas transnacionales que experimenta esta región, evidenciadas en (GIMENES *et al.*, 2018), (RABOSI, 2011) (SILVA, 2023) (VIEIRA, 2019a; 2019b;2023).

parte, destacan actores que desarrollan actividades a ambos lados de la frontera, como empresas y empresarios constituidos como actores transfronterizos o regionautas, y; finalmente, las capacidades técnicas, financieras de gestión así como su experiencia en la participación en procesos de formulación e implementación de políticas públicas y la gestión conjunta de problemas comunes.

Por último, hay que destacar las capacidades de gobernanza, gestión, convocatoria y movilización de e actores que tiene el municipio de Foz do Iguaçu en la construcción de políticas conjuntas en participación con actores público, privados, organizaciones y actores transnacionales, a partir de allí puede mencionarse el éxito en algunas experiencias tales como: la elaboración y aprobación del del Plan Municipal de Relaciones Internacionales de Foz do Iguaçu PLARIFI.

Este plan, contiene elementos para la creación conjunta de instrumentos bilaterales que busquen la resolución de problemas y el establecimiento de lazos entre los dos entes subnacionales, lo cual sería beneficioso para concretar acciones conjuntas, además de perfilarse como un actor que lidere el proceso de construcción conjunta de estos, planes, proyectos e instrumentos de integración transfronteriza en los temas antes mencionados.

En este mismo orden de ideas, la experiencia acumulada en materia de gobernanza que tiene el municipio de Foz do Iguaçu en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas, especialmente en el área ambiental, donde implica la actuación de diversos actores locales para la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes (ESPINOZA, 2022), como es el caso de la construcción del Plan Municipal de Mata Atlántica PMMA<sup>7</sup>, El Plan Municipal de Educación Ambiental PMEA, El Plan Municipal de Relaciones Internacionales PLARIFI.

En todos estos planes, fueron consultados actores importantes de la sociedad civil aguacense, especialmente universidades como agentes transformadores de la realidad social a través de la generación de conocimiento actualizado sobre los problemas de la región en la cual están insertas (ESPINOZA, 2022), (VIEIRA, 2022).

En el contexto de la integración de las ciudades de Foz do Iguaçu y Ciudad del Este pueden identificarse actores clave como la UNILA, la Universidad Nacional del

---

<sup>7</sup> Plan Municipal de Conservación y Recuperación del Bosque Atlántico.

Este UNE y diversas instituciones educativas privadas, destacando la centralidad y protagonismo de los diferentes consejos de desarrollo antes mencionados.

Por otra parte, destaca la actuación de los gobiernos municipales a través de sus diversas secretarías y órganos de actuación para la formulación e implementación de políticas públicas que tributen a la integración fronteriza, estos actores tienen un especial protagonismo, ya que son los encargados de adaptar a la realidad local las políticas regionales de integración, sea mediante acuerdos bilaterales, sea en el ámbito del Mercosur u otros mecanismos e instrumentos de integración de los que hagan parte los Estados nacionales.

Esto representa un verdadero desafío para los gobiernos locales, especialmente en identificar actores y dirimir conflictos entre estos regionautas “uno de los desafíos es justamente el reconocimiento de que la paradiplomacia tiene un papel destacado que ejercer en este proceso (el de la integración fronteriza)<sup>8</sup>, a partir de los entes públicos estatales subnacionales como es el caso de los municipios en la franja de frontera” (VIEIRA, 2019b).

A partir de la actuación de los gobiernos locales (municipios) en la identificación de actores claves para la solución de problemas comunes como los abordados en este trabajo, surge un proceso de resignificación de la frontera, ya que deja de observarse desde la perspectiva negativa de los problemas irresolubles dadas las propias limitaciones que la propia concepción teórica y jurídica que el estado establece sobre las fronteras, sino que se ven viabilizadas a través de arreglos legales e institucionales contenidos en instrumentos vigentes como el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas el establecimiento y la consolidación de las respectivas Secretarías de Relaciones Internacionales, y la confluencia de actores en los diferentes consejos de desarrollo antes mencionados.

Al respecto, resulta interesante explorar las interacciones de estos actores en los diversos consejos ¿Será posible que los actores transnacionales denominados Regionautas hagan parte de más de un consejo de desarrollo antes mencionado? Por la naturaleza y extensión del presente trabajo este elemento no será desarrollado, sin embargo puede servir de elemento de análisis para viabilizar acciones conjuntas para la búsqueda de soluciones ya que estos actores actuarían como agentes de

---

<sup>8</sup> Información adicionada para contextualizar

consenso, ya que podrían disminuir el riesgo de conflictos a la hora de la formulación de propuestas de soluciones.

## **CONCLUSIONES**

La triple frontera, es un concepto construido para denotar las dinámicas transnacionales que tiene origen en ese territorio que debe ser comprendido internacionalmente en dos dimensiones local, relacionado con la articulación de las dinámicas dentro del territorio fronterizo, tales como flujos de personas, mercancías y la infraestructura necesaria para ello, estas dinámicas locales le confieren una característica internacional, pasando a integrar la segunda dimensión Global que posiciona a la región en la agenda de los temas internacionales pero que sin embargo se cataloga como una región periférica para la geopolítica mundial (GIMENEZ, 2019).

A partir de esta dimensión internacional de la frontera, se identificaron una serie de procesos que impactan el medio ambiente, como el establecimiento de colonias agroexportadoras, con un fuerte impacto en el medio ambiente y como vectores de presión sobre el territorio y el ecosistema, desestabilizando procesos ecológicos y sociales propios de la región en la que se establecen. Por otra parte, destacan la construcción de grandes obras de infraestructura y emprendimientos turísticos e inmobiliarios, impulsando el crecimiento demográfico y demandando la construcción de obras de servicio.

En consecuencia se identifican tres niveles interdependientes que actúan como limitantes para la resolución de los problemas identificados en esta región; por una parte, un nivel Estatal nacional central, que difícilmente interactúa con los gobiernos locales, legislando sobre una realidad local que le es ajena tal como lo plantea (VIEIRA, 2019a; 2019b).

El otro nivel, se refiere a los gobiernos locales, quienes tienen limitadas herramientas para la actuación internacional debido a las restricciones impuestas por la estructura estatal, sin embargo a través de la paradiplomacia e instrumentos como el ALFV encuentran herramientas para saltar dichos obstáculos, y un nivel más operativo, reflejo de las diversas interacciones entre los actores transnacionales que consiguen en esta región oportunidades de trabajo, estudio, familia y desarrollo. Por

tanto, y son estos actores y sus mecanismos de circulación en la frontera los que realmente se integran, y constituyen un elemento clave para la resolución de problemas socioambientales.

En este sentido surge la necesidad de articular, leyes, instrumentos y proyectos que viabilicen la integración efectiva de estas dos ciudades mirado desde la multidimensionalidad de los procesos, es por ello que se hace necesario otorgar especial atención a la consolidación y las interacciones de los diferentes consejos de desarrollo como actores que viabilizan la creación de propuestas y su posible implementación, teniendo como actores direccionadores los gobiernos subnacionales representados en las alcaldías y sus diversos órganos, de los municipios objetos de estudio.

Por su parte, tal como se observó en el desarrollo de la presente investigación el municipio de Foz do Iguaçu, cuenta con una capacidad instalada de gestión importante en la construcción e implementación de políticas públicas a través de sus diferentes consejos, las diversas secretarías con actuación internacional, además de la participación activa de diversos actores de la sociedad civil.

Estas capacidades configuran a Foz do Iguaçu como un municipio central en la conducción de estos procesos, habría que colocar especial importancia en la prosecución de esta investigación en elementos que limitarían el consenso en este tipo de propuestas, tales como: el conflicto de intereses de los actores transfronterizos; las asimetrías; el protagonismo; y el conflicto por parte de los sectores productivos de ambos lados de las fronteras.

No obstante, el objetivo de este trabajo no se centra en focalizar estos elementos, antes bien, encontrar elementos para generar consenso, resaltando las potencialidades en estos procesos y actores involucrados.

Finalmente, se observa que existen suficientes elementos que viabilizan la gobernanza en la región especialmente en cuanto a escenarios de debate y diálogo para la búsqueda de soluciones tal como lo representa el CODETRI, compuesto por una amplia representación de las fuerzas vivas de la sociedad civil de estos municipios. Esta capacidad de gestión identificada, los actores y los arreglos legales e institucionales, constituyen elementos importantes para un acercamiento de estas

dos ciudades y la construcción de un instrumento de gestión y resolución de conflictos socioambientales en el territorio, facilitado por la transversalidad de la variable ambiental que rige la actuación de los diferentes consejos y donde cuyas alcaldías tienen una importante responsabilidad y capacidad para actuar.

Cabe destacar que los resultados obtenidos en esta investigación son incompletos ya que se inserta en una investigación más amplia que busca conocer mecanismos de gobernanza y capacidades estatales para la construcción de un plan de gestión ambiental y climático para estas ciudades fronterizas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESPINOZA, Héctor Enrique Colmenarez. PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA PMMA EN FOZ DO IGUAÇU SU CONSTRUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA. *Orbis Latina*, Foz do Iguaçu, v. 12, n. 2, p. 27-48, 06 jul. 2022. Semestral. Disponible en: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/issue/view/219>. Acceso el: 05 jun. 2023.

FAIST, Thomas. Ahora todos somos transnacionales: relevancia de la transnacionalidad para comprender las inequidades sociales. **Migración y Desarrollo**: Red Internacional de Migración y Desarrollo México, Zacatecas, v. 11, n. 20, p. 67-105, jun. 2013. Semestral. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66028343004>. Acceso el: 20 dic. 2023.

FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*, Porto Alegre, v. 20, n. 10, p. 270-290, dic. 2008. Semestral. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/soc/a/JvPkQnGMY49ZNvR3zY4B6bd/abstract/?lang=es>. Acceso el: 25 jun. 2023.

FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcia. Efectos socioambientales del enclave sojero. In: CLACSO. **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: Ceri, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, 2005. Cap. 1. p. 36-117. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Paraguay/ceri/20121128030717/efectos.pdf>. Acceso el: 25 jun. 2023.

FOZ DO IGUAÇU. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de 03 de Júlio de 2020. **Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica Recuperação da Mata Atlântica**, Foz do Iguaçu, 3 jul 2020.

GIMENEZ, Heloisa M. et al. A Tríplice Fronteira como região. *cadernos Prolam/USP*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 148-167, julho-dezembro 2018.

RABOSSO, Fernando. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Silvia; BELIVAU, Verónica G. **A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais**. Curitiba: UFPR, 2011. p. 39-61.

RIBEIRO, Milton Cezar *et al.* The Brazilian Atlantic Forest: How much is left, and how is the remaining forest distributed? Implications for conservation. **Biological Conservation**, International, v. 6, n. 142, p. 1141-1153, jun. 2009. Mensual. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/journal/biological-conservation/vol/142/issue/6>. Acesso el: 05 jun. 2023.

RUIZ, O. O ir e vir: as relações fronteiriças (México e EUA). *Revista O Olho da História*, n. 3, dez. 1996.

SILVA, Micael Alvino da *et al.* Extremo Oeste: A historiografia regional, o Oeste e a (Tríplice) Fronteira internacional do Paraná. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 27, n. 1, p. 360-386, 2022. Semestral. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>. Acesso el: 06 jul. 2023.

VIEIRA, Gustavo Oliveira *et al.* Cooperación transfronteriza en la región trinacional de Iguazú: informe del plan municipal de relaciones internacionales de Foz do Iguazu, paraná, Brasil. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 69-77, 10 mayo 2022. Universidad Complutense de Madrid (UCM). <http://dx.doi.org/10.5209/redc.81942>. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81942>. Acesso el: 02 jul. 2023.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. Direito da integração fronteiriça: uma introdução Derecho de la integración fronteriza: una introducción. **Revista Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión**, Montevideo, v. 11, n. 20, p. 1-23, 30 jun. 2023. Disponível em: [http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2304-78872023002000006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2304-78872023002000006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso el: 2 ago. 2023.

VIEIRA, G. O. Integração Transfronteiriça a partir das “Localidades Fronteiriças Vinculadas”: considerações sobre a Integração Argentina-Brasil. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (Orgs.). (Redefinições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas. Foz do Iguazu: IDESF, 2019a.

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, 2019b.

VILLALBA, Fabiana Chaparro. **CAPACIDAD DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA: EL CASO DEL CONSEJO DE DESARROLLO TRINACIONAL**. 2021. 113 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública e Políticas Públicas, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguazu, 2021.