

## Aportes desde la frontera y los actores subnacionales a la gestión de la pandemia

Stella Juste

Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales Regionales y Humanidades (UE CISOR)

UNJu - CONICET

La crisis generada por el impacto del coronavirus ha puesto en evidencia la cara negativa de interdependencia mundial, revelando las debilidades de los Estados en la gestión de la crisis y la protección de su población.

¿Qué significa vivir en un mundo interdependiente? Primeramente, significa la existencia de un entramado de vinculaciones que trascienden las fronteras estatales y que, en muchos casos, están fuera del control del Estado. Ejemplo de ello son los múltiples canales que conectan las sociedades en una variedad de ámbitos: la forma en la que trabajamos, compartimos, viajamos, nos comunicamos, lo que consumimos, las prácticas que realizamos a diario.

En segundo lugar, la interdependencia mundial implica que no exista una jerarquía clara en los asuntos de carácter internacional. En el pasado la seguridad y el poder militar eran la prioridad; pero hoy, el ambiente, la salud, la informática, son componentes

claves de la agenda estatal, demostrando que no hay temas que sean más prioritarios que otros. Esto obedece no sólo a que el contexto global es menos bélico, sino que el mundo actual enfrenta problemáticas de diversa naturaleza y se requieren nuevas herramientas científicas, educativas, culturales, para enfrentarlas.

Con este marco, América Latina observó atenta el avance del COVID-19 en Asia, Europa y Norteamérica, que sirvieron de antecedente para una mirada introspectiva de la situación local y una valoración las capacidades reales de los países de la región. La conducción de la gestión de la crisis ha sido encabezada por los líderes políticos y, entre ellos, hay quienes ponderan los efectos económicos por sobre la salud de la población. Aunque este último tema, requiere de una reflexión aparte.

En la mayoría de los casos, ante el irrefutable avance de los casos positivos, los mandatarios de la región han definido una serie de medidas en base a la experiencia de los sucesos asiáticos y europeos, buscando ralentizar la transmisión de la infección y reducir la presión sobre los sistemas de salud. En líneas generales, hay acuerdo sobre que, para alcanzar una transmisión controlada, el flujo de personas debe ser reducido. El cierre de las fronteras estatales por tiempo indeterminado ha sido el resultado inmediato al que han arribado los Estados, algunos más temprano que otros. Esta fue la medida adoptada por Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú, Paraguay, fueron los que tomaron el puntapié inicial que, con el transcurrir de los días, imitarán otros países. La idea primaria fue evitar los contagios comunitarios a través del ingreso de personas provenientes de zonas de riesgo como pueden ser países de Europa, Estados Unidos, China, Irán, Japón, Corea del Sur o China.

En nuestro país, la iniciativa recibió el apoyo de los gobernadores de las provincias fronterizas, pero, al mismo tiempo, generó interrogantes sobre aspectos comerciales y de asistencia sanitaria. Argentina posee

un perímetro fronterizo que, solo en su área continental, se extiende 15.000 kilómetros. De ese total, 9.376 kilómetros corresponden a los límites con Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. De todas ellas, las más complicadas por su permeabilidad se encuentran al norte, en la frontera con Bolivia y Paraguay, por donde circulan 11 millones de personas por año.

En particular, la Provincia de Jujuy enfrenta un doble desafío: compartir frontera con Bolivia y Chile. Ambas fronteras poseen sus propias particularidades y dinámicas relativas no solo al factor ambiental diferenciado sino además al factor humano, y económico-comercial. Tal como sostiene Machado do Oliveira (2006), “es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares, con singularidades en relación al territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es una única frontera”<sup>1</sup>.

¿Por qué las provincias fronterizas resultan clave en un escenario de incertidumbre? Las fronteras son zonas periféricas del territorio de un país, caracterizadas por mostrar una personalidad regional particular, producto de la interacción con otro país. En Argentina,

---

<sup>1</sup> Machado De Oliveira, Tito Carlos (2006): “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos”, en Tito Carlos Machado do Oliveira (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

las fronteras poseen cualidades territoriales ambientalmente hostiles en varios de sus tramos. Pero, sobre todo, las áreas de frontera pertenecen a economías regionales alejadas de los centros dinámicos y de decisión nacionales.

En ocasiones, las zonas periféricas se encuentran fuera del área efectiva mínima de eficacia funcional del Estado. Y, no obstante, son las puertas de entrada y salida del flujo de los fenómenos de un mundo interdependiente. Por ello, los gobiernos subnacionales son clave en el relevamiento de información y planificación de políticas transnacionales. La pandemia puso la mirada en el Estado, como principal proveedor de seguridad y garantía de la sociedad, por sobre el mercado, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Sin embargo, existen evidencias que ponen de manifiesto la importancia de incluir la perspectiva subnacional de las provincias fronterizas en el diseño de un plan de acción de reducción de incertidumbre ante procesos de crisis como la pandemia del COVID-19. Estas evidencias se relacionan al nivel de información y conocimiento territorial de los gobiernos subnacionales sobre las zonas fronterizas. Y, el factor de distancia respecto del capital nacional combinado a la práctica de la convivencia fronteriza, dotan a Jujuy, como a otras provincias fronterizas, del conocimiento

y habilidades fundamentales para que el Estado Nacional emplee en la gestión de una emergencia.

Ahora bien, repensando las vinculaciones de Jujuy con los departamentos del sur boliviano y las regiones del norte chileno, ¿por qué el Estado debería incluir la perspectiva provincial fronteriza en la gestión de crisis? Aquí algunos motivos:

**Conócete a ti mismo.** Las provincias fronterizas desarrollan contactos a través de canales formales e informales. Esta vinculación es histórica, puesto que es producto de la convivencia y el intercambio ancestral entre pueblos colindantes, trascendiendo toda institucionalidad. Provincias argentinas con regiones chilenas, departamentos bolivianos, paraguayos y uruguayos, estados brasileños. Este hecho dota a los gobiernos provinciales del conocimiento de su territorio, la frontera y los actores próximos, identificando intereses, problemáticas, visiones y prácticas propias de la periferia y que escapan el alcance del Estado per se.

El conocimiento de la gestión territorial, el comportamiento social, los factores medioambientales de las fronteras que poseen las provincias fronterizas son indispensables para guiar el accionar del Estado sobre la manera más efectiva de actuar en los límites estatales, evitando desbordes sin perjudicar a las economías regionales.

**Intereses comunes transfronterizos.** Incluso perteneciendo a diferentes países, las sociedades a uno y otro lado de la frontera poseen intereses comunes que, generalmente, se vinculan con sus necesidades de desarrollo y que algunas veces, transforman en acciones conjuntas. Las provincias ubicadas en las fronteras son economías primarias y geográficamente alejadas de los centros de distribución y consumo del país. Por estos motivos, su mirada sobre el desarrollo no suele coincidir con la perspectiva del resto de las provincias del país, cuyas características y condiciones para el mismo son muy distintas.

Incluir los intereses transfronterizos en la coordinación inter-estatal en momentos como los que nos atraviesan, contribuye a reducir la incertidumbre producida por medidas estatales drásticas como el cierre de los pasos fronterizos y, consecuentemente, la paralización del tránsito vecinal, la cooperación sanitaria, actividades comerciales y turísticas que son el sustento de la población.

**La identificación de una agenda de trabajo.** Los territorios conectados en espacios transfronterizos posibilitan nuevos canales para el flujo de bienes, servicios y personas. Esto implica enfrentar problemáticas como el narcotráfico, el tráfico de personas, el contrabando de bienes, entre otros. Y, aunque el control fronterizo es facultad del Estado, son los gobiernos

subnacionales los que identifican con mayor precisión las debilidades en estas áreas.

Las provincias fronterizas reconocen las debilidades en las prácticas sanitarias, controles migratorios, comercio informal, en cada frontera. Y, teniendo en cuenta que estas áreas territoriales en ocasiones se encuentran fuera del área mínima de eficiencia funcional del Estado, los gobiernos provinciales resultan clave. La identificación de una agenda subnacional común de gobiernos locales a un lado y otro de la frontera, es un desafío para el trabajo de gobernanza multinivel, pensando no solo en la relación entre provincias y Estado Nacional, sino, además, entre los Estados mismos.

**Los procesos de regionalización.** El surgimiento de iniciativas de integración regional entre unidades subnacionales de distintos países, es un fenómeno relativamente nuevo. En Sudamérica, encontramos casos como ZICOSUR, la región de ATACALAR y CRECENEA/CODESUL. Todas ellas surgidas por voluntad e iniciativa de gobiernos locales ubicados en las fronteras estatales con el objeto de alcanzar mejores oportunidades de desarrollo. La regionalización demuestra no solo la voluntad de las unidades subnacionales de sentirse responsables de su propio desarrollo, sino, además, algunos desajustes en cuanto a la representación de los intereses subnacionales en la agenda estatal. Esto no significa necesariamente un conflicto con

los intereses estatales, por el contrario, estas iniciativas aportan herramientas alternativas de desarrollo local, resultando espacios interesantes de coordinación de políticas regionales entre los Estados.

En esta coyuntura de características globales, la pandemia ofrece una oportunidad para reforzar la cooperación y la gobernanza, incluyendo actores y con ellos, sus capacidades. La experiencia europea muestra que pueden obtenerse mejores resultados si los Estados evitan acciones unilaterales y fortalecen el diálogo. La planificación y ejecución de decisiones contra la pandemia pueden resultar ineficaces si no incluyen a actores que operan en diferentes niveles. Y, en este sentido, la perspectiva de las provincias fronterizas como nivel entre lo nacional y lo internacional, es un nivel clave para concertar respuestas regionales.

