

## EDITORIAL

### **Fronteras y políticas de salud. Una aproximación en tiempos de pandemia**

Este cuarto número de la *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales* confirma la necesidad de estrechar vínculos entre académicos y gestores públicos, para mejorar la orientación de las políticas sociales en la región. El tema que convoca este número es fronteras y políticas de salud en territorios, una aproximación en tiempos de pandemia.

Hemos elegido esta temática debido a la coyuntura única y excepcional que hemos atravesado en la región y el mundo con la aparición de la pandemia de Covid-19. Este virus, por su rápida expansión, demanda de los Estados y la ciudadanía una reconfiguración de políticas y normas de convivencia social que han sido alteradas. En un principio, caracterizada por medidas extremas de aislamiento social, con prohibiciones a la circulación y asistencia a lugares públicos. En la actualidad, con medidas restrictivas en cuanto a la aglomeración de personas, normas de desinfección en todos los espacios públicos y orientaciones estrictas de desinfección en las casas.

Todas estas medidas vinieron a configurar una forma de vivir totalmente diferente a la que se estaba llevando adelante. Afectaron a la macroeconomía de los países y muy espacialmente a la microeconomía de las familias. En el campo de las políticas de salud, esta enfermedad vino a sobre exigir a los sistemas de salud, que estaban funcionando con dificultades, por lo que en muchos casos implicó la inversión de una mejor infraestructura para dar cuenta de la emergencia sanitaria.

Otro epicentro importante fue el cierre de fronteras y con ello la alteración de los espacios territoriales. Las fronteras adquirieron relevancia en cuanto expresiones de demarcación y reafirmación de los límites. Límites marcados por los Estados nacionales y con ello sus historicidades, instituciones y políticas públicas, pero en territorios considerados “compartidos” donde confluyen lógicas de cooperación dependiendo de los actores o coyunturas.

Interesó a partir de la coyuntura de Covid-19, conocer a modo de aproximaciones, como estos territorios se han configurado en cuanto a acuerdos y procesos generados en este nuevo contexto en curso, el cual pone a la salud humana en el centro de las preocupaciones globales.

Los artículos que contienen este cuarto número tratan así de problemáticas vinculadas a las fronteras, los arreglos institucionales generados en torno a del Covid-19

y las dificultades sociales que esta enfermedad pandémica dejó al descubierto.

El número está organizado en un primer grupo de artículos sobre la salud y la pandemia del Covid-19, un segundo grupo de estudios sobre fronteras, migraciones e integración productiva en zonas de fronteras, por último, se hace un ensayo sobre el avance del proceso de integración regional en las políticas sociales.

En el artículo *La Pandemia del Covid-19 en regiones transfronterizas: primeras aproximaciones* de Vera Maria Ribeiro Nogueira y Frederico Rotta da Cunha, se da una aproximación al impacto social de la pandemia del Covid-19 en ciudades transfronterizas de la región del MERCOSUR. En ella, se vincula las medidas propuestas por los gobiernos nacionales con las consecuencias en la región transfronteriza en su doble dimensión: foco de entrada del nuevo coronavirus y espacio de convivencia de los habitantes. El artículo toma como fuente publicaciones de la prensa nacional y local, informes de las agencias multilaterales y entrevista a gestores públicos. Los principales resultados indican la relevancia de los pactos informales cuando son efectivos, la ausencia de referencias a organizaciones y pactos binacionales, la interferencia con la reproducción social de los agentes estatales y la población residente y el rol protagónico de los agentes locales, para gestionar la crisis.

En el artículo *Salud y fronteras en el marco de la integración regional: análisis del SIS-Fronteiras en las ciudades de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero (2005-2014)* de Tomaz Espósito Neto y Tamyris Rocha, se aborda la integración y el desarrollo de las regiones fronterizas, en tanto canalizadoras de las demandas sociales, en cuanto acceso a bienes y servicios públicos primarios, como la salud y la educación. Este trabajo se centra en el análisis del programa *SIS-Fronteiras* como una política pública para expandir el financiamiento y el acceso a la salud en el área fronteriza, analizando los efectos en la población fronteriza, a través del estudio de caso de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay).

Las relaciones de fronteras de Uruguay con Brasil en cuanto a políticas de salud son abordadas en el artículo *Políticas de salud en tiempos de pandemia en la frontera Uruguay – Brasil* de Pablo Tailanian. En este trabajo se menciona que la colaboración bilateral en el tema ha pasado por diversas situaciones a lo largo de la historia. Se realiza un análisis y se concluye con una propuesta de integración de la salud mediante “Observatorios Epidemiológicos del MERCOSUR en Fronteras (OEMF)” codirigidos y cuya gobernanza podría ser centralizada.

Otro artículo que aborda el tema de salud es *Impacto de Covid-19 en pacientes con VIH/Sida* de Ángel Carmelo Prince Torres. En este trabajo, se menciona las implicaciones que la pandemia de Covid-19 ha producido sobre los pacientes con VIH/Sida en Latinoamérica. El trabajo se estructura a partir de una investigación documental, para determinar las consecuencias de los movimientos fronterizos entre territorios como los de MERCOSUR, sobre las estructuras sanitarias que brindan atención a enfermos con VIH. Se menciona que los Estados, desde la elaboración de sus políticas públicas sobre sistemas de salud y fronteras, pueden reconducir esfuerzos para establecer mejores prácticas en el control de los espacios limítrofes, de manera que reduzca el peso sobre

los sistemas de salubridad nacionales, y de esta manera no se continúen desviando los recursos para atención de personas seropositivas.

Otro artículo es *La pandemia no tiene fronteras. Acercamiento a la realidad de ciudades gemelas Foz de Iguazú/Ciudad del Este* de Patricia Cristaldo, Rosa Rufffinelli, Belinda García y Álvaro Lo Bianco. En este se refleja las vivencias de paraguayos y paraguayas residentes en las ciudades gemelas (Foz/Ciudad del Este) en el contexto de la pandemia del Covid-19, respecto a las respuestas brindadas por ambos Estados para garantizar su derecho a la salud. Ellos optaron como metodología de trabajo realizar un relevamiento bibliográfico sobre la legislación vigente a nivel nacional e internacional que garantizan los derechos de las personas residentes en zonas de frontera, especialmente aquellas referentes al derecho a la salud.

De autoría de César Augusto Sirlupú Koo, *El impacto del Coronavirus en el departamento de La Libertad: Una Mirada desde la Economía del Comportamiento* analiza la percepción de ciudadanos de un departamento del Perú a partir de las crisis originadas por la llegada del SARS-CoV-2 al país. Entre los actores principales se encuentran los funcionarios públicos, quienes buscan desarrollar y tomar las mejores decisiones para reducir la propagación del SARS-CoV-2. Sin embargo, dichos funcionarios públicos toman las decisiones sobre una intervención social en base a una economía tradicional, dejando de lado áreas como la sociología y psicología u otras que repercuten en el comportamiento del ciudadano. Por lo cual, la omisión de dichas áreas en el análisis puede causar una desviación en los resultados de la intervención.

En este trabajo, que indaga sobre la economía del comportamiento para realizar un estudio de las nuevas conductas, se llevó a cabo una encuesta con el fin de detectar cambios en los hábitos, sesgos (estatus quo, sobrecarga cognitiva, exceso de optimismo y la confianza), expectativas a mediano y largo plazo de los ciudadanos del departamento de La Libertad ocasionados por la llegada del SARS-CoV-2 al Perú. Dicha encuesta se sustenta en el método de muestreo no probabilístico. Se realizó un muestreo por conveniencia. Se logró encuestar a 123 personas. Los principales resultados demuestran que existe una variación significativa en la higiene personal de los ciudadanos. Además, se detectó que los ciudadanos presentan exceso de optimismo y sobrecarga cognitiva. Del mismo modo, se concluyó que el aislamiento social obligatorio no es percibido como una norma social.

En *Fronteras amenazadas. Potencialidades y desafíos del MERCOSUR para responder a la pandemia* de María Clara Stavile Bravin, Ana Paula Collado y Mariana Laura Covolo, se analiza la crisis sanitaria generada por la pandemia de Covid-19, colocando como un enorme desafío las repercusiones en el área socioeconómica y sanitaria en el escenario pos-pandemia. En este escenario, las áreas de frontera son vistas con potencialidades y asimetrías caracterizadas por una constante tensión entre la posibilidad de concretar avances en materia de cooperación y la securitización de estos territorios, traducidos en la defensa de la soberanía nacional.

En este contexto la formulación conjunta de políticas públicas de salud es de vital importancia para prevenir situaciones de conflicto y aunar esfuerzos en la construcción

de mecanismos que permitan paliar los efectos de la pandemia que afectan principalmente a grupos en situación de vulnerabilidad. En el marco de la cooperación regional, las *capabilities* del MERCOSUR pueden servir como plataformas de coordinación efectiva en materia sanitaria para responder a las demandas de estas zonas y evitar el incremento de las tensiones y conflictos. Así, el artículo realiza un repaso por las tensiones que se hacen presentes a la hora de cooperar en áreas de frontera, para luego analizar las potencialidades y desafíos de la coordinación de políticas públicas en materia de salud en el actual contexto de pandemia. Para finalizar, se toma como caso de estudio las ciudades de Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay) teniendo en cuenta su pertenencia al MERCOSUR, los antecedentes de cooperación entre ambas ciudades y los efectos que ha tenido la pandemia sobre esta zona transfronteriza.

En el estudio *Identidad Nacional, control fronterizo y migraciones transnacionales : Estudios comparados en Brasil, Colombia y Estados Unidos*, Roberto Rodolfo Georg Uebel, Natascha Elizal de Prola Ramos, Henrique Berbigier Omegna de Souza analizan el tema de la migración transnacional en el ámbito de tres países de América, Brasil, Colombia y los Estados Unidos, con base en cuestiones bidimensionales tales como ¿Cuál es la autonomía de los Estados en relación con el nivel de controles fronterizos e identidad nacional? ¿Cómo es necesario el control fronterizo en cada país para mantener la seguridad interna, tanto económica como social? En este sentido, se analizaron flujos migratorios específicos de los tres países en cuestión: haitianos en Brasil, venezolanos en Colombia y mexicanos en los Estados Unidos de América. También se plantearon cuestiones de control fronterizo e identidad nacional para comprender las repercusiones de estos fenómenos migratorios en los países de acogida.

Un tema de integración y muy pocas veces analizado es el propuesto por Cíntia Fiorotti y Eric Gustavo Cardin en *Integración funcional y/o “contrabando de alimentos” en la frontera Brasil-Paraguay*. Se trata de una investigación que analiza la aplicabilidad del uso de tipologías de integración y frontera para comprender la circulación de alimentos en la frontera entre Brasil y Paraguay. Este análisis fue realizado en función a bibliografías y en diferentes soportes documentales, como entrevistas, informes penales y artículos periodísticos. Los resultados obtenidos nos permiten pensar en la región estudiada como una frontera vibrante, respaldada por una alta integración formal y funcional.

La frontera como espacio de integración productiva es abordado en el artículo *La Ley de Maquila y la dinámica productiva en el territorio fronterizo de Pedro Juan Caballero (Paraguay)* de Vivian Leticia Agüero Godoy y Eliana Lamberti. En este trabajo se aborda la dinámica de la maquila materializada en las empresas instaladas en Pedro Juan Caballero (PJC) como forma de producción global. Desde el punto de vista metodológico, el referencial teórico correspondió a los enfoques conceptuales ofrecidos por la geografía (especialmente en su vertiente económica y política) y por la sociología. La investigación empírica se ha basado en la recopilación de datos secundarios y primarios. Las empresas maquiladoras instaladas en este territorio fronterizo son expresión de la división regional del trabajo con características de la industrialización periférica pautadas en los recursos ventajosos de producción como mano de obra barata, incentivos fiscales por

la Ley de Maquila, agua y energía eléctrica. Lo que podría ser una oportunidad para industrializarse, acaba siendo otra forma de supervivencia del mecanismo local y global, organizándose de acuerdo con las exigencias empresariales externas.

El ensayo *Aquí, allí y en todas partes. La resignificación de fronteras a través de la institucionalización de políticas sociosanitarias en el MERCOSUR* de Gabriela Becker Pinto reflexiona acerca de la crisis de salud contemporánea durante la pandemia de Covid-19, y el papel de la integración regional en el logro de acciones coordinadas entre naciones en zonas fronterizas. La justificación encuentra sus principales preocupaciones en el carácter intergubernamental del bloque, que limita la instrumentación metodológica común.

A modo de cierre, hay que mencionar que es un logro importante formar parte de Latindex, REDIB, DOAJ. Estas redes de revistas científicas constituyen un aval de calidad para esta publicación, así como ayudan en la difusión de los estudios presentados en este número y los anteriores. Les invitamos a leer los artículos y a seguir pensando en las diversas aristas que convocan a la integración de las personas, los territorios y toda la región del MERCOSUR.

*María del Carmen García, Nabuel Oddone, Renan Schlup Xavier*  
Revista MERCOSUR de Políticas Sociales  
Instituto Social del MERCOSUR