AVANCE DE INVESTIGACIÓN

PANORAMA DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN LA PROVINCIA DE MISIONES: DEBILIDADES Y FORTALEZAS EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Gabriela Guimarey
Especialista en Políticas Sociales
Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

INTRODUCCIÓN

La Argentina que enfrenta la pandemia del COVID-19 es un país con realidades diferentes, marcado por una desigualdad geográfica y socioeconómica que merece ser enfocada para dimensionar sus efectos y perspectivas a futuro. Es también un país inserto en una región en permanente cambio, donde la situación de emergencia epidemiológica y sanitaria puede poner más en evidencia los puntos débiles y fuertes del proceso de integración regional.

La provincia de Misiones, en particular, dada su situación de territorio que comparte su frontera con tres países integrantes del Mercosur, implica una mayor vulnerabilidad frente al avance de la pandemia por la significativa extensión de las fronteras que comparte con Paraguay y con Brasil. La frontera con Paraguay es de 1.345 km de límite fluvial y 345 km de frontera seca, totalizando 1.690 km en toda su extensión, en tanto que la frontera con el Brasil es de 1232 km. Asimismo, si miramos hacia el interior de su territorio, diversas realidades conviven y conllevan efectos distintos frente a esta situación.

Las áreas de frontera son clave de la integración física y humana, y el proceso de integración regional mercosureño se sustenta en esta concepción. Ahora bien, la emergencia sanitaria reactiva una noción de la frontera no como punto de unión con el otro sino como límite que separa y protege del otro, el país vecino. En particular, la situación de la pandemia en Brasil reactiva esta noción, asociada al temor a la frontera.

En los cinco meses que lleva el sur del continente americano desde que la pandemia llegara a nuestras tierras, diferentes momentos y puntos de inflexión se han desarrollado, y es nuestro interés en esta presentación desarrollar los principales, sus variaciones y puntos salientes en relación al caso particular misionero.

¿En qué lugar queda el proceso de integración regional en medio de esta emergencia sanitaria?; ¿cuál es el papel de los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales y de las instituciones mercosureñas en este proceso?; ¿cómo afecta esta situación a las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la provincia? Son éstas algunas de las cuestiones que intentamos explorar en esta investigación en desarrollo.

LAS INSTITUCIONES MERCOSUREÑAS FRENTE A CRISIS EPIDEMIOLÓGICA Y SANITARIA

Al declararse la situación de emergencia epidemiológica, los Estados parte del MERCOSUR en su reunión del mes de marzo de 2020 acordaron llevar adelante líneas de acción conjunta frente a la pandemia del COVID-19. Principalmente se facilitó el retorno de los ciudadanos a sus países. Además, en materia de salud, trataron la conveniencia y posibilidad de rebajar los aranceles aplicados a los productos e insumos destinados a la prevención de enfermedades y al cuidado de la salud.

En la Cumbre del mes de julio de 2020, destacaron haber intercambiado información entre los Estados Partes sobre la situación epidemiológica en los países y las medidas sanitarias adoptadas contra la pandemia, a la vez que expresaron su compromiso de establecer acciones regionales de vigilancia y asistencia en salud de conformidad con la normativa del MERCOSUR, estableciendo encuentros sectoriales de carácter periódico de coordinación para vigilancia del COVID-19. Además, se alentó la cooperación horizontal de los Estados Partes para desarrollar competencias en salud pública que permitieran controlar la pandemia y mitigar sus efectos, tanto como la transferencia de tecnologías y acuerdos que permitieran la disponibilidad de tratamientos y nuevas tecnologías en respuesta al COVID-19, la articulación de medidas de vigilancia epidemiológica y control sanitario de fronteras y la promoción del acceso a medicamentos.

De manera concreta, desde el Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR - FOCEM se destinó una partida de fondos para ayudar a combatir la pandemia en concepto de investigación (US$ 16.000.000 adicionales asignados para el proyecto Plurinacional “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”, para el combate del COVID-19).

Sin embargo, más allá de estas medidas formales, se evidencia la falta de coordinación frente a la crisis sanitaria y las divergencias en las formas de encarar la pandemia entre los gobiernos de los diferentes países. La limitación a la movilidad de las personas, el endurecimiento de los controles fronterizos, el aumento de tropas militares en dichas áreas, son todas medidas que fueron decretadas unilateralmente por cada uno de los Estados Partes. A esto se suman las acusaciones respecto del peligro sanitario que representa el otro país (principalmente Brasil), por parte de Argentina y de Paraguay. Estas situaciones parecen debilitar la existencia del MERCOSUR.

LA SITUACIÓN DE LA PANDEMIA EN LA PROVINCIA DE MISIONES

Las medidas de aislamiento se establecieron desde el gobierno provincial en el mes de marzo de acuerdo con las ordenadas por el gobierno nacional, a través del Decreto 330/20 del día 12-03-2020, declarándose la emergencia epidemiológica y sanitaria provincial con motivo de la pandemia de Coronavirus COVID-19.

El impacto en la economía local se ha expresado particularmente en el turismo, una de las principales fuentes de ingresos de la provincia. Del mismo modo, el transporte es otra de las áreas afectadas. Al interior de la provincia, la prohibición del transporte interurbano permitió una restricción de la circulación de las personas y la reducción de la actividad económica, y se mantiene hasta el día de hoy. Esto, con el consiguiente deterioro de las fuentes de ingresos para buena parte de la población. En cuanto a los alcances del IFE, los datos oficiales señalan que el 21,4% de su población percibió este beneficio en su primer pago (Primera Edición, 15/05/20), en tanto que el 23.4% percibió su segundo pago (VíaPosadas, 23/06/20).

Sin embargo, los efectos en la economía no han sido sólo negativos. A este respecto, el cierre de fronteras ha

IMPACTO LOCAL

"El impacto en la economía local se ha expresado particular-mente en el turismo, una de las princi-pales fuentes de ingresos de la provincia. Del mismo modo, el transporte es otra de las áreas afec-tadas. Al interior de la provincia, la prohibición del transporte inter-urbano permitió una restricción de la circulación de las personas y la reducción de la actividad eco-nómica, y se mantiene hasta el día de hoy."

favorecido el comercio en ciertas localidades. De este modo, el ministro de Hacienda misionero expresó en el mes de agosto que sólo en junio, el cierre fronterizo por la pandemia, evitó una fuga de 5.600 millones de pesos:

> *"La frontera cerrada ha puesto en evidencia la necesidad de cuidar el comercio misionero, el comercio de frontera que hoy recupera sus ventas porque tenemos la ventaja de tener las fronteras cerradas." (Misiones Online. 13-08-20).* **Efectos dispares de la pandemia que se han sentido en esta provincia.**

Si bien a nivel sanitario, los efectos de la pandemia en la provincia de Misiones han sido menos graves que en otras de las provincias del país (hasta el momento -11/08/20- se han registrado 51 casos y 3 muertes), el temor frente a la crisis sanitaria en Brasil llevó a reforzar las medidas de protección de las fronteras, con un particular temor hacia aquellas áreas donde la integración física y social entre ciudades es más fuerte, encarando el problema sanitario como una cuestión de seguridad.

A la enorme extensión de la frontera se suma la percepción de que es imposible controlar los pasos ilegales, es decir, que un cierre seguro y completo no es posible. A este respecto, el gobernador de la provincia de Misiones Oscar Herrera Ahuad, ha dicho que "La frontera con Brasil es un colador, el río Uruguay está muy bajo y se puede cruzar casi caminando" (La Nación, Boerr, 2-06-2020). Las demandas hacia el gobierno nacional han sido las de reforzar la presencia de Gendarmería, Prefectura y el Ejercito en esa frontera. Esta demanda de mayor seguridad en la frontera, se encuentra en plena consonancia con el proceso encarado por el gobierno nacional.

En el mismo sentido se expresaron otros sectores de la sociedad civil: "La gente que vive en Misiones tiene parientes en Brasil y Paraguay y todo el tiempo se cruzan. Si bien los cruces legales están totalmente controlados, es casi imposible vigilar los pasos ilegales. Controlar los ríos Paraná y Uruguay para que nadie transite de un lado a otro es un esfuerzo monstruoso de las fuerzas de seguridad" (Raúl Aramendy, referente del SERPAJ en la provincia) (Canal Abierto, 4-06-2020). Un caso significativo es el caso del municipio de San Pedro, donde la intendencia ordenó bloquear los accesos de laterales al municipio con *barricadas de tierra* para evitar el acceso al municipio (Misiones Online, 23-03-2003). Este repentino cierre de fronteras, como en otras áreas del país, fue establecido sin que hubiere un acuerdo con los países vecinos. En las áreas de frontera de mayor circulación ésto implicó un fuerte impacto, dado este estrecho contacto, como en Encarnación, por ejemplo, en relación a la atención de salud, dado que muchos habitantes de dicha ciudad se atienden en los efectores de salud de Posadas.

LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS: UN CASO PARTICULAR DE MIRADA HACIA EL FUTURO Y EL ESFUERZO INTEGRACIONISTA

Sin embargo, entre las áreas de frontera se destacan formas de cooperación y de coordinación a ambos lados, que no han perdido su potencia ni su dinámica sinérgica a pesar de las restricciones impuestas frente a la pandemia y a los miedos que ella ha suscitado. Se destaca la experiencia del consorcio público-privado binacional grupo La Frontera Brasil/Argentina con sede en los Municipios de Santo Antonio (Brasil) y San Antonio (Argentina), que lleva adelante el proyecto urbanístico Paseo Costanero de Integración. Este proyecto consiste en la construcción de un corredor de calzadas, ciclovías, miradores, decks de descanso, miradores, lagos, academias al aire libre, mobiliario urbano (bancos, basureros, baños públicos) e iluminación, a lo largo de 1,5 km, idéntico a ambos lados de la frontera.

"Se destaca la experiencia del consorcio público-privado binacional grupo La Frontera Brasil/Argentina con sede en los Municipios de Santo Antonio (Brasil) y San Antonio (Argentina), que lleva adelante el proyecto urbanístico Paseo Costanero de Integración. Este proyecto consiste en la construcción de un corredor de calzadas, ciclovías, miradores, decks de descanso, miradores, lagos, academias al aire libre, mobiliario urbano (bancos, basureros, baños públicos) e iluminación, a lo largo de 1,5 km, idéntico a ambos lados de la frontera."

Este grupo elaboró a la vez un protocolo sanitario para la prevención del COVID-19 en ambos municipios, y lleva adelante acciones de comunicación entre la población para promover que las acciones de prevención tengan mayor adherencia entre la misma, juntamente con el CIF (Consorcio Intermunicipal de Frontera), el Mercosur (Mercado Común de Sur) y las asociaciones empresarias.

Del mismo modo, el CIF antes mencionado ha llevado adelante acciones conjuntas entre los municipios que lo integran para coordinar y compartir información acerca de la situación sanitaria y epidemiológica, y diseñar acciones para paliar los efectos económicos de la pandemia en las economías locales, como la elaboración de un protocolo sanitario para permitir la circulación de

mercaderías por la frontera. El CIF es una experiencia que surge de la integración de los municipios de Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira (Brasil) y Bernardo de Irigoyen, Misiones (Argentina) en el año 2009, con el propósito de realizar acciones conjuntas en materia económica, social y cultural, de esa manera generar mejores condiciones de vida a la ciudadanía.

Estas experiencias de cooperación transfronteriza (Mendicoa, 2016), que reúnen a actores públicos y privados, y que tienen una trayectoria de existencia, están demostrando un dinamismo real frente a la pandemia.

LOS SECTORES MÁS VULNERABLES: ¿QUÉ PASA CON LOS MBYÁ GUARANÍ?

¿Cómo afecta esta situación a los mbyá guaraní que habitan en la provincia de Misiones? Desde el comienzo de la pandemia se ha alertado acerca de la vulnerabilidad de este pueblo (por ejemplo, desde el Equipo Misiones de Pastoral Aborigen-EMiPA), señalando la dificultad del mismo para sobrellevar el aislamiento, y la falta de acceso a información sobre la enfermedad y sus formas de prevención. Posteriormente, se instrumentó desde el Ministerio de Salud de Misiones un protocolo para llevar adelante la atención de salud en las aldeas mbyá por medio de los agentes sanitarios indígenas, que reproduce los mismos criterios que para el resto de la población, indicando mantener el aislamiento y la distancia social. En particular, se procura que los integrantes de la comunidad no salgan de las aldeas hacia los centros urbanos. En gran medida, la restricción del transporte contribuye a mantener este aislamiento, aunque desde luego, el aislamiento al interior de la aldea, es imposible de pensar en la comunidad mbyá guaraní. La supervivencia de este pueblo, se encontraría más asegurada en aquellas aldeas insertas en el monte; en cambio, en las más cercanas a los centros urbanos, el aislamiento es casi imposible y las posibilidades de contagio aumentan. Sin embargo, la progresiva desaparición del monte junto con el desplazamiento constante del territorio del que han sido objeto ha generado un deterioro progresivo de sus condiciones de vida. En términos generales, la situación de los integrantes de las comunidades es de gran precariedad. La supervivencia se desarrolla a partir de la producción y la venta de artesanías típicas como ser tallados en madera y cestería, la venta de plantas autóctonas y, principalmente, por medio de programas sociales. Asimismo, otra fuente de ingresos es la participación de los hombres en actividades agrícolas estacionales. En algunos casos, los miembros más influyentes de las aldeas reciben salarios estatales (como agentes sanitarios y auxiliares de educación).

Estas prácticas dan cuenta de la dificultad de implementar un aislamiento efectivo respecto de otras comunidades y del peligro potencial en el que se encuentran. Con respecto a las relaciones interculturales, este contacto es más fluido en algunas regiones que en otras. Esta precariedad general de la comunidad m´byá implica una dependencia del sistema de salud estatal, que brinda recursos insustituibles para hacer frente a sus problemas de salud, a la vez que las dificultades de encontrar alternativas frente a las debilidades de la atención de salud.

> "Sobre la situación de los pueblos originarios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la necesidad de resguardar a los mismos frente al contexto de pandemia COVID-19" … "en términos de: formular e implementar políticas públicas que garanticen el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluyendo la accesibilidad de los servicios y la disponibilidad de insumos".

Por otro lado, los mbyá guaraní desarrollan frecuentes movimientos hacia otras aldeas, que traspasan los límites de las fronteras de los estados nacionales. Tradicionalmente, sus prácticas de vida giran alrededor de la integración con el ecosistema, del cual obtienen sus productos esenciales.

Sin embargo, las medidas en relación a esta población se han implementado de manera unilateral por parte de cada país donde se asienta este pueblo (tanto, Argentina, como Paraguay y Brasil), sin que se haya desarrollado un protocolo conjunto que respete sus características e idiosincrasia, generado con participación del mismo, ni una coordinación técnica efectiva al respecto.

Recordemos que dentro de la estructura institucional del MERCUSUR, en el marco de las Comisiones intergubernamentales que dependen de la Reunión de Ministros de Salud se crea en el año 2013 la **Comisión Intergubernamental de Salud Indígena** (CIPSI), que tiene como objetivo promover una política integrada de Salud Indígena en el MERCOSUR con un enfoque intercultural, en particular en lo relacionado la prestación de los servicios de atención primaria y la prestación de servicios para garantizar el acceso universal a la calidad de la atención en salud para esta población. En segundo lugar, en el año 2014 se crea la **Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR** (RAPIM), con el objeto de coordinar políticas e iniciativas que beneficien a los pueblos indígenas de los Estados parte y promover la interconexión cultural, social, económica e institucional en el marco del proceso de integración regional. Ninguna de ambas instancias se ha activado en esta oportunidad.

Sobre la situación de los pueblos originarios, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la necesidad de resguardar a los mismos frente al contexto de pandemia COVID-19 (en el marco de su Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 SACROI COVID-19 del 6-05-20), en términos de: formular e implementar políticas públicas que garanticen el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluyendo la accesibilidad de los servicios y la disponibilidad de insumos (incluyendo exámenes para el diagnóstico del COVID-19, elaborar e implementar protocolos de prevención y contingencia especializados y culturalmente apropiados, que incluyen el diseño de estrategias de capacitación destinadas a los/as agentes de salud indígena (como cuidadores/as y curanderos/as tradicionales), y que se les brinden los elementos necesarios para su protección (máscaras, guantes, desinfectantes, entre otros); así como la adecuación cultural de la atención médica, que deberá respetar las cosmovisiones de estas comunidades. A la vez, se sostiene que estas políticas públicas deben incorporar los principios fundamentales del enfoque de derechos humanos, como los de participación social, igualdad y no discriminación.

En momentos en que esta crisis epidemiológica afecta a Argentina, Paraguay y Brasil, cobra aún más sentido pensar en formas de cooperación para el diseño de políticas de salud acordes con las características de los mbyá guaraní.

A MODO DE CIERRE PROVISORIO

Hasta el momento, la crisis epidemiológica y sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 pone de manifiesto las debilidades y fortalezas del proceso de integración regional. La coordinación técnica y política muestra, una vez más, sus puntos débiles en la práctica. La integración regional se observa más vital en los ámbitos subnacionales y frontera donde preexisten proyectos con interés en sobrevivir esta crisis. Se manifiesta su potencial, entonces, más allá de la razón técnica y política que los anima para contribuir a sobrellevar esta situación crítica que atravesamos.

El seguimiento de este proceso en curso en la provincia de Misiones reviste para nosotros particular interés y nos invita a repensar una vez más el proceso de integración regional, durante el período que dure esta crisis.