

Políticas públicas, territorialidad y transformaciones societarias: un análisis a partir del Corredor Vial Bioceánico

Políticas públicas, territorialidade e transformações societárias: uma análise a partir do Corredor Rodoviário Bioceânico

Public policies, territoriality and societal transformations: an analysis based on the Bioceanic Highway Corridor

Luciane Pinho Almeida¹
Fabricia Santina de Oliveira Carissimi¹

Received on August 14th, 2023; accepted on August 23th, 2023
DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v24i4.4275>

Resumen: Este artículo presenta reflexiones sobre fronteras, territorio, territorialización y políticas públicas, en particular de salud, en la región fronteriza Brasil – Paraguay. Recopila resultados parciales de la investigación “Red Intersectorial de Políticas Públicas”, que abordan las potencialidades y transformaciones sociales, desde la perspectiva del territorio y las territorialidades de la frontera brasileña y paraguaya. Este escenario se planteó con el desarrollo del Corredor Vial Bioceánico, cuyo proceso señala cambios cualitativos para la población de Mato Grosso del Sur. Mientras se reafirman y construyen estrategias de integración entre países, ante las nuevas demandas y configuraciones del actual escenario mundial, también emerge la necesidad de responder a las demandas sociales. Se destaca la importancia de las políticas públicas de acceso y asistencia a la población, como salud, trabajo, asistencia social y educación, buscando la solidez y constitución de políticas transnacionales que puedan fortalecer la región y a sus poblaciones. Se configura la búsqueda de la consolidación de un territorio integrado, que valore su territorialidad construida desde la identidad, resistencia y lucha de sus pueblos. Las transformaciones en curso traducen el deseo de la población de un desarrollo más igualitario.

Palabras clave: territorialidade; políticas públicas; Corredor Vial Bioceánico.

Resumo: Este artigo apresenta reflexões sobre fronteira, território, territorialização e políticas públicas, em especial a política de saúde, na região da fronteira Brasil – Paraguai. Compila resultados parciais da pesquisa “Rede Intersectorial de Políticas Públicas”, os quais abordam as potencialidades e as transformações societárias, na ótica do território e das territorialidades da fronteira brasileira e paraguaia. Este cenário foi protagonizado pelo desenvolvimento do Corredor Rodoviário Bioceânico, cujo processo sinaliza mudanças qualitativas para a população sul-mato-grossense. Enquanto se reafirmam e se constroem estratégias de integração entre os países, face às novas demandas e configurações do cenário mundial atual, também se desenha a necessidade de responder às demandas sociais identificadas. Ressalta-se a importância das políticas públicas de acesso e atendimento à população, como saúde, trabalho, assistência social e educação, buscando a solidez e a constituição de políticas transnacionais, que possam fortalecer a região e suas populações. Configura-se a busca da consolidação de um território integrado, que valorize sua territorialidade construída a partir da identidade, resistências e lutas de seu povo. As transformações em curso traduzem o desejo das populações para um desenvolvimento mais igualitário.

Palavras-chaves: territorialidade; políticas públicas; Corredor Rodoviário Bioceânico.

Abstract: This article presents reflections on borders, territory, territorialization and public policies, in particular health policy, in the Brazil-Paraguay border region. It compiles partial results of the research “Intersectoral network of Public Policies”, which address the potentialities and societal transformations, from the perspective of the territory and territorialities of the Brazilian and Paraguayan border. This scenario was played out by the development of the Bioceanic Road Corridor, whose process signals qualitative changes for the population of south matogrossense. While strategies for integration between countries are reaffirmed and constructed, given the new demands and configurations of the current world scenario, the need to respond to identified social demands is also emerging. Stands out the importance of public policies for access and assistance to the population is highlighted, such as health, work, social assistance and education, seeking the solidity and constitution of transnational policies that can strengthen the region and its populations. The search for consolidation of an integrated territory is configured, which values its territoriality built from the

¹ Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil.



identity, resistance and struggles of its people. The on ongoing transformations translate the population's desire for a more egalitarian development.

Keywords: territoriality; public policy; Bioceanic Road Corridor.

1 INTRODUCCIÓN

Las fronteras se han convertido en espacios territoriales importantes y estratégicos, a ser discutidas en el ámbito de los países latinoamericanos, más allá de un simple aspecto de seguridad nacional.

En los últimos años, hemos visto algunos esfuerzos a favor de políticas públicas diseñadas para responder a las numerosas demandas de las poblaciones en las zonas fronterizas, así como para acompañar las transformaciones en curso, invisibilizadas, en parte, como resultado de la expansión del desarrollo de grandes centros urbanos regionales. Como ejemplo, señalamos las regiones sur-sureste de Brasil, sur de Argentina y sur de Chile, entre otros ejemplos.

Es necesario recordar la historicidad y las dinámicas locales de las regiones fronterizas. Estos territorios "...tienden a mostrar indicadores de menores ingresos y menores niveles de bienestar de la población, condiciones de rezago y vulnerabilidad socioeconómica y ambiental, manifestándose de manera particular las desigualdades territoriales de la región (Pego; Nunes; Krüger, 2021).

Este artículo presenta algunas reflexiones sobre fronteras, territorio, territorialización y políticas públicas en una región de la frontera Brasil-Paraguay, a partir de la investigación "Red Intersectorial de Políticas Públicas" realizada en la región. Esta investigación fue desarrollada por un equipo de 12 investigadores en el período de 2021-2023, con la colaboración y apoyo del Departamento de la Salud del Estado de Mato Grosso del Sur y los municipios de Puerto Murtinho en Brasil y Carmelo Peralta en Paraguay².

La investigación se realizó de manera participativa a través de visitas de campo y diálogos participativos con gestores, ejecutores de diferentes políticas públicas y población local.

El texto refleja, por tanto, parte de los resultados de la investigación, en lo que respecta a cuestiones del territorio, territorialidad y políticas públicas, especialmente de la salud. El texto se divide en tres partes que se articulan entre sí en la discusión y presentación de sus resultados.

2 TERRITORIO Y TERRITORIALIDADES: REFLEXIONES SOBRE LA FRONTERA EN SUS MÚLTIPLES POTENCIALIDADES

Hoy en Brasil, la discusión sobre "las fronteras" ha avanzado significativamente. Esto ha sucedido no sólo en este país, sino en toda América Latina. A los pocos, las relaciones entre los vecinos se han intensificado, buscando construir nuevas relaciones comerciales y económicas que puedan fortalecer el bloque latinoamericano. Un ejemplo ha sido el desarrollo de corredores económico-comerciales, con el objetivo de fortalecer las relaciones entre países. También se pueden destacar los desplazamientos humanos ocurridos con la crisis en Venezuela y/o provenientes de otros países. También destacan los flujos migratorios relacionados con el contexto sur-sur³, además de intentos de construir articulaciones para una política comercial

² Agradecemos el apoyo de los Municipios de Puerto Murtinho/MS y Carmelo Peralta/Paraguay.

³ Las migraciones Sur-Sur representan los nuevos contextos migratorios de personas que se desplazan entre países

común, además de intentos de construir articulaciones para una política comercial común. Hay también el compromiso de los Estados miembros de armonizar sus legislaciones, con atención al proceso de integración, así como de coordinar las políticas macro-económicas y sectoriales (comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambial y de capitales, servicios, aduanas, transporte y comunidades y otros). Todos estos objetivos se persiguen constantemente dentro del Mercosur.

Los primeros estudios sobre el territorio se realizaron en el siglo XIX, como espacio de poder, demarcado por un sentido del Estado-Nación y, principalmente, bajo el amparo de la conquista de regiones, como potencializador del poder y subyugación de los pueblos. El pasado de América Latina transcurrió desde esta perspectiva. Sin embargo, las formas de poder subordinadas a la tierra como la posesión poco a poco son reemplazadas por otras formas de subyugación y poder, vinculadas al capital.

Se observa la relevancia de entender a América Latina como un conjunto de territorios que, al mismo tiempo, se diferencian y se asemejan, cuestión fundamental para cualquier discusión que permee la reflexión sobre el territorio, la territorialidad y las fronteras en estos espacios.

A su vez, un punto esencial a destacar es que América Latina es un territorio esencialmente indígena, integrado por pueblos de diferentes etnias. Algunas de ellas fueron diezmadas, mientras que otras sobreviven y resisten a lo largo de su historia de desarrollo, marcada por materializaciones resultantes de diferentes formaciones sociales.

América Latina resulta de territorios atravesados por muchas similitudes, que los unen como países latinos, pero también tienen importantes contradicciones, lo que demuestra que estos territorios son únicos en sus historias. Por tanto, no se presentan como una formación social única sino diversa, que se cruzan y dialogan en espacios dinámicos, a la vez contradictorios y similares. Similares en sus luchas contra los sistemas de opresión y desigualdades sociales presentes en los países. Y diferenciados por los marcadores constitutivos de cada historicidad e identidad.

De esta manera, América Latina como territorio no configura sólo un espacio geográfico sino la conjunción de pueblos que se han vuelto únicos por sus fortalezas y resistencias.

Se puede decir que América Latina es, por tanto, un territorio en constante transformación, en la dinámica de la historicidad de sus pueblos, constituido por la fusión de razas y por nuevas expresiones culturales mestizas, que integran el rico mosaico cultural latinoamericano contemporáneo. Historicidad de la ascendencia y diversidad de los pueblos indígenas latinos, así como sus luchas y resistencias frente a los contextos vividos de explotación y marginalización.

Hoy, la contemporaneidad de sus relaciones se hace desde el rico diálogo de culturas y diversidades, desde sus nuevas resistencias, desde los enfrentamientos cotidianos a la explotación de un pueblo marcado por situaciones de pobreza y vulnerabilidad, y desde las nuevas realidades sociales de las cuestiones que permean a sus pueblos.

Territorios aún poco explorados forman parte de su constitución que, hoy, dan señales de transformación. Se pueden señalar procesos derivados de nuevos flujos migratorios (sur-sur), y la apertura de nuevos espacios, formados a partir de entrelazamientos económicos y un proceso de interiorización estratégica, orientados a ocupar espacios poco explorados. Así, se citan el norte y centro-oeste de Brasil, el norte de Chile y el norte de Argentina, entre otros. Las fronteras se

de América Latina y África. Se citan, desplazamientos de venezolanos, colombianos y otros.

convierten en lugares estratégicos de integración para los países y ya no son sólo territorios cuyas autoridades se preocupan únicamente por la seguridad nacional.

Por tanto, las fronteras, hoy, asumen una dimensión muy importante en el escenario latinoamericano, en el que se pretenden resignificar los territorios, componiendo nuevos escenarios económicos y comerciales, en los que lo global y lo local presenten sus dinámicas y constituciones específicas.

Discutir territorio y territorialidad en el escenario latinoamericano significa ir más allá de expresar un territorio en su extensión territorial, sus límites y sus fronteras, sino buscar superar dicotomías a través del diálogo de integración y aproximación regional. De esta manera, cualquier discusión que pueda referirse a la cuestión fronteriza no puede perder de vista que el territorio va más allá de una demarcación, en la medida en que expresa una territorialidad.

Para Raffestin (1993, p. 158), el concepto de territorialidad denota la multidimensionalidad del espacio.

[...] la territorialidad, además de incorporar una dimensión más estrictamente política, también concierne a las relaciones económicas y culturales, ya que está íntimamente ligada a la forma en que las personas usan la tierra, cómo se organizan en el espacio y cómo los mismos dan significado al lugar (Haesbaert, 2004, p. 3).

Así, el concepto de territorialidad utilizado en esta reflexión explica cómo se producen las relaciones sociales constitutivas de un determinado espacio geográfico, que forman la identidad de una determinada población. De esta manera, va más allá de la consideración de un límite territorial. Se entiende que la identidad fronteriza está formada por dos espacios geográficos, es decir, los territorios nacional e internacional, que dialogan en las formas constitutivas de sus territorialidades, formación e historicidad de sus poblaciones fronterizas. Estas consideraciones nos llevan a pensar en nuevos contextos, nuevos entrelazamientos de las poblaciones locales y los países latinoamericanos, con la frontera como vínculo de diálogo, articulación e involucración de los países que conforman el territorio.

Así, el territorio fronterizo debe ser pensado desde su dinamismo y particularidad, por tanto, como una frontera singular, sin anular, sin embargo, el conjunto plural de sus relaciones y similitudes actuales.

Cada pueblo constituye un determinado territorio o un lugar geográficamente definido, con sus expresiones y culturas, pero a través de la frontera se relaciona constantemente con la población “del otro lado”. De esta manera, al pensar en territorialidad, se está refiriendo al territorio fronterizo como una totalidad territorial, demarcada por constantes interacciones de personas, relaciones sociales, negocios, intercambios, flujos económicos, sociales y políticos, culturas, tradiciones, o sea, un conjunto de especificidades que ocurren sólo en territorios fronterizos. La territorialidad se expresa como un espacio geográfico único, en el que las relaciones sociales y familiares constituyen el territorio independientemente de sus respectivos Estados-Nación, aunque éstas regulan la normalización de la vida en cada territorio de manera diferente. Para Santos-Melo, Andrade y Ruoff (2018, p. 106), los territorios fronterizos pueden considerarse como una “especie de tercer espacio”, resultante de estas interacciones e integraciones, ofreciendo una identidad diferente al resto del contingente de países a los que pertenecen.

Esta concepción plantea los elementos centrales que constituyen por Martins (2012, p. 11), una frontera de “muchas y diferentes cosas: frontera de civilización (marcada por la barbarie que en ella se oculta), frontera espacial, frontera de culturas y cosmovisiones, frontera de las etnias,

frontera de la historia y de la historicidad del hombre. Y, sobre todo, la frontera de lo humano. [...]”. Las fronteras son así espacios de “divisiones”, pero contradictoriamente de “sumas”, de conflictos y tensiones y de diálogos permanentes, constituyendo espacios de gran simbolismo y representaciones sociales construidas en su territorialidad.

Oliveira (2008, p. 09) afirma: “Es en la frontera donde se hacen evidentes las distinciones y similitudes entre normas jurídicas y hábitos culturales de diferentes países. Allí, las reglas sociales consideradas legítimas se sortean con mayor intensidad”.

Las representaciones asociadas a la frontera, aún hoy, se presentan ante los países como territorios de carácter negativo, en los que la seguridad nacional tiene que estar presente, ya que garantiza la integridad del territorio nacional. Además, la frontera está asociada a la marginalidad, es decir, un territorio dominado por la criminalidad, el tráfico de drogas, armas y personas, así como por conflictos entre facciones criminales, hechos muy reportados por el periodismo. Estas debilidades se reconocen en las regiones fronterizas, alejándolas de los grandes centros urbanos, con el propósito de resaltar su precariedad y vulnerabilidad, como territorio. Sin embargo, el territorio fronterizo es un escenario propicio para el entrelazamiento de culturas, el diálogo entre países y, también, un espacio propicio para la construcción de nuevas relaciones y culturas, en el que prevalece la solidaridad en las dinámicas de circulación y la identificación de representaciones sobre el otro. Existe, por tanto, una gran riqueza de posibilidades para demarcar la región fronteriza.

Es necesario, sin embargo, destacar el desarrollo de una nueva idea de frontera, resultado de las relaciones culturales y del diálogo, de la constitución de una identidad única y singular en su región. Y, además, la frontera es vista como un espacio para que los países latinoamericanos desarrollen la cooperación y el fortalecimiento de nuevas relaciones sociales, políticas, comerciales y económicas. Ésta es la frontera de la integración latinoamericana. Tan deseado por los responsables de la construcción del Mercosur, pero aún lejos de su concepción ideal.

Al referirse a la frontera se entiende que dos o más territorios están articulados y divididos. Es en este sentido que radica la fuerza de la frontera, como espacio que nos remonta a sus múltiples dimensiones, políticas, económicas, simbólicas, culturales. Por lo tanto, reflexionar sobre las problemáticas fronterizas actuales significa comprender las identidades, desde sus relaciones de alteridad, los espacios contradictorios y las necesidades y demandas sociales.

Brasil tiene una extensión fronteriza de 16.885,7 km, con 10 de los 12 países de América del Sur, a saber: Bolivia, Uruguay, Perú, Venezuela, Colombia, Guyana, Guayana Francesa, Paraguay, Argentina y Surinam. Sólo Chile y Ecuador no comparten frontera con Brasil.

El Estado de Mato Grosso del Sur limita con Bolivia y Paraguay. De los 79 municipios que conforman el estado, 44 se ubican en la frontera⁴. Esta franja se divide en tres macro-segmentos: arco norte, arco central y arco sur, y 17 subregiones, según la Propuesta de Reestructuración del Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza, del Ministerio de Integración Nacional de 2005, que considera similitudes geográficas, económicas y culturales de esa división (Brasil, 2005).

Al lado del Estado de Rondônia, en la Región Norte, Mato Grosso y Mato Grosso del Sur conforman los Estados de la Región Centro-Oeste, que forman el arco central. Este arco se

⁴ La franja fronteriza internacional es jurídicamente distinta de otras regiones del país. Está regulada por la Ley N° 6.634, de 2 de mayo de 1979, que establece la Franja Fronteriza y modifica el Decreto-Ley N° 1.135, de 3 de diciembre de 1970. Define en su artículo 1 que “se consideran franja fronteriza, los municipios que comprenden la franja interna de 150 km (ciento cincuenta kilómetros) de ancho, paralela a la línea divisoria del territorio nacional” (Brasil, 1979).

caracteriza por la transición entre la Amazonia y el Centro-Sur del país, con la expansión de la frontera agrícola más allá del límite internacional. Tiene poblaciones indígenas expresivas e intensas interacciones transfronterizas. También es una región estratégica para redes ilícitas internacionales como las de drogas, armas, contrabando y otras (Peiter; Pereira, 2020).

Es una región marcada por la fuerte presencia de población indígena originaria, pero también compuesta por inmigrantes de otras regiones de Brasil, que llegaron en busca de nuevas oportunidades a partir de 1977, año en que se produjo la división del Estado de Mato Grosso en Mato Grosso y Mato Grosso del Sur mediante la Ley Complementaria número 31. Mato Grosso del Sur, por tanto, presenta una característica peculiar, la de la “heterogeneidad cultural”, que se forma a partir del entrelazamiento con los territorios fronterizos de Bolivia y Paraguay, provocando gran influencia en los perfiles de las poblaciones locales.

La frontera Brasil-Paraguay se extiende por los estados de Paraná y Mato Grosso del Sur. Su extensión fronteriza corresponde a 1.365,4 km, de los cuales 928,5 km son ríos y 436,9 km son cuencas (Brasil, 2010). Con Mato Grosso del Sur, Paraguay tiene frontera seca con las siguientes ciudades de Mato Grosso del Sur: Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Puerto Murtinho y Sete Quedas. Entre estas ciudades, Ponta Porã es la mayor en número de habitantes y tiene una estimación de 95.320 habitantes (IBGE, 2021).

Así, este texto buscará discutir las singularidades de la frontera Brasil-Paraguay. Las poblaciones locales que salvaguardan identidades y sociabilidades muy peculiares, únicas constituyendo la transfronteriza local.

Se considera que la frontera Brasil-Paraguay constituye el escenario articulador de las culturas brasileña y paraguaya, que se mezclan en su territorio, en la dinámica de experiencias entre ciudades cercanas, tanto en el sentido territorial como en el de la identidad y de las sociabilidades. Muchas de las familias paraguayas y brasileñas tienen parientes en ambos territorios, favoreciendo la identificación de dos espacios. Además, también existe un flujo constante e intenso entre ellos, ya que comparten hábitos, alimentos y formas de vida muy cercanas. Las sociabilidades también se entrelazan en el sentido de las necesidades, demandas y acceso a bienes y servicios sociales, que se dan en ambos territorios, a veces separados por barreras burocráticas, administrativas y legales, que hacen que estrategias de supervivencia y experiencias muy difíciles de perfilar sean específicas.

En los últimos años, la frontera Brasil-Paraguay ha adquirido un papel importante, debido a la implementación del Corredor Vial Bioceánico⁵. Puerto Murtinho y Carmelo Peralta son las ciudades elegidas para la implementación del proyecto del puente que conectará los dos municipios y que ha sido escenario de incentivos para el impulso comercial y económico del Centro Oeste brasileño hacia Asia.

Además del desarrollo económico resultante de la implementación del Corredor Vial Bioceánico, también es importante reflexionar sobre los aspectos sociales. Es decir, cómo este

⁵ Con la implementación de la propuesta soñada por generaciones de Mato Grosso del Sur, Itamaraty lanzó esfuerzos conjuntos con los Gobiernos de Paraguay, Argentina y Chile, con miras a construir una conexión física para el flujo de granos y otros productos hacia el continente asiático. Fue constituido un Grupo de Trabajo (GT), compuesto por representantes de los cuatro países, así como cinco grupos de discusión para el desarrollo del proyecto. Por Brasil, el grupo estuvo liderado desde el inicio por el ministro João Carlos Parkinson de Castro, responsable de aunar los esfuerzos del Gobierno Federal, del Estado de Mato Grosso del Sur y de los municipios de la Ruta.

proyecto impactará en temas de sociabilidad, identidades y derechos sociales, propios de los procesos transfronterizos de sus poblaciones. Asimismo, cabe preguntarse cuál será el papel de las políticas públicas que habrá que desarrollar para atender las demandas locales. Así, es necesario pensar en políticas públicas que satisfagan las demandas locales.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EN TERRITORIO FRONTERIZO

Las regiones fronterizas tienen especificidades y particularidades importantes, que las diferencian de otros territorios, con énfasis en los flujos transfronterizos de personas, bienes y servicios. Estos movimientos se dan frente a la dinámica y organización del territorio fronterizo, las asimetrías económicas, jurídicas, ambientales, políticas, sociales y culturales existentes entre los países limítrofes que, de manera contradictoria, los distancian y acercan.

Las políticas públicas surgen como respuestas del Estado a las llamadas expresiones de la cuestión social, como la pobreza, las desigualdades, la violencia, la vulneración de derechos y otras. Sin embargo, el Estado moderno está esencialmente orientado hacia el mercado, hacia el capital, lo que lo descalifica desde el punto de vista del privatismo de la ideología neoliberal. A raíz de este pensamiento, se observa que las políticas públicas que atienden las especificidades de las fronteras son mínimas y bastante restringidas.

Según Aikes y Rizzotto (2020), la legitimación de procesos transfronterizos, concebidos como un conjunto de esfuerzos en la búsqueda de derechos sociales, demanda reglas de operación especiales, apoyadas en acuerdos bilaterales o multilaterales, ya que trascienden la escala local e involucran a diferentes sistemas políticos y sociales. En el caso de Brasil, los mayores flujos están relacionados con los servicios públicos de salud y educación (Aikes; Rizzotto, 2020)

Así, las políticas públicas en las regiones fronterizas son acciones esenciales para la población local. Buscan atender demandas sociales y fortalecer el potencial que surge del desarrollo del Corredor Vial Bioceánico. De hecho, la vida de la población de los municipios cambiará debido a la implementación de un nuevo patrón de desarrollo económico y social, más moderno y exigente, que demandará la capacitación de la fuerza laboral local.

Se destaca que en los territorios fronterizos están presentes un conjunto de necesidades y demandas, que no se restringen al espacio geográfico, sino que resultan de interacciones e interlocuciones, que motivan la elaboración de políticas públicas en la franja fronteriza brasileña.

En un estudio realizado por Kruger, Dantas y Castro (2018), se identificó un conjunto de dieciséis políticas implementadas en la franja fronteriza occidental de Brasil, en el período comprendido entre 1985 y 2016, orientadas, a partir de 2000, al desarrollo de acciones públicas en la región fronteriza, principalmente entre 2003 y 2009, período en el que se implementaron siete políticas.

Destacamos aquí, como un marcador importante, el Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza, que definió la agenda global de alineamientos, estrategias e instrumentos de acción, avanzando en la concepción anterior, especialmente el Programa Social de la Franja Fronteriza (1999-2002), pautado en proyectos y acciones fragmentadas e inconexas, y en la idea de la frontera como sólo un escenario para la defensa nacional y la imposición de barreras a amenazas externas. En una nueva visión, se propusieron líneas de acción encaminadas a promover el desarrollo económico regional y la ciudadanía de los pueblos fronterizos (Brasil, 2005).

A pesar de esta evidencia, Kruger, Dantas y Castro (2018) sostienen que se mantuvo el énfasis en el vector de seguridad de las políticas implementadas en la franja fronteriza. Afirman

que, si bien hay una diversificación en los temas abordados, la seguridad aparece como una guía de planificación, presente en prácticamente todas las políticas públicas dirigidas a la frontera.

En el caso del territorio fronterizo entre Brasil y Paraguay, escenario para la implementación del Corredor Vial Bioceánico, se observa que las políticas públicas son puntuales y mal articuladas. Como reflejo de la realidad de Mato Grosso del Sur, se presentan algunos elementos sobre la política de salud en la frontera entre Brasil y Paraguay.

La ciudad de Puerto Murtinho, ubicada en el lado brasileño, cuenta con una red de salud formada esencialmente por cinco (05) Unidades de Salud en Atención Primaria de Salud (APS) para atender las áreas urbanas y rurales, que absorben todas las demandas, incluido el área de salud mental, ya que no cuenta con equipamiento específico para componer la Red de Atención Psicosocial (RAPS). Es un hospital público que sólo atiende procedimientos de baja y media complejidad. Para atenciones más complejas, los pacientes son remitidos a municipios de referencia o a la capital del estado de Mato Grosso del Sur, a 367 km del municipio (Almeida *et al.*, 2021).

Del lado paraguayo, la ciudad de Carmelo Peralta presenta servicios y equipamientos de salud muy deficientes, con dificultades para acceder a servicios más especializados, disponibles sólo en Asunción, en la capital del país, a 645 kilómetros de distancia. Por este motivo, algunos pacientes cruzan el río hacia Puerto Murtinho para acceder a los servicios brasileños, y luego son trasladados en ambulancia a Ponta Porã, ingresando nuevamente al país por Pedro Juan Caballero y llegando a Asunción, donde tienen acceso a atención médica hospitalaria y especialista (Almeida *et al.*, 2022).

Se observa que existe movimiento en el territorio de esta frontera para el acceso a la salud, debido principalmente a la existencia de brasileños viviendo del lado paraguayo y paraguayos viviendo del lado brasileño. Gran parte de esta población está indocumentada, reside desde hace años sin documentación y, aunque tiene todo el derecho a adquirir la ciudadanía, muchas veces no lo hace, con implicaciones para el Sistema Único de Salud – SUS. (Almeida *et al.* 2022).

Hoy, la legislación brasileña ya reconoce los pasos fronterizos.

El acceso del trabajador fronterizo, es decir, del extranjero que reside en un lugar adyacente al territorio nacional, se ve facilitado por su condición de trabajador fronterizo, prevista en la Ley no. 6.815/80 (Brasil, 1980). Esta ley establece en su artículo no. 21, que la persona natural de un país limítrofe domiciliada en una ciudad adyacente al territorio nacional puede ingresar a los municipios limítrofes de su país presentando únicamente un documento de identidad. Por lo tanto, la población fronteriza tiene su acceso facilitado por su condición (Branco, 2013, p. 4).

Sin embargo, este acceso es restringido, atendiendo únicamente a la política educativa y algunos otros servicios. La atención y el acceso a la salud son el resultado mucho más de esfuerzos y acciones locales que de políticas públicas.

Además de la atención de salud, especialmente los servicios de urgencia o emergencia, existen otros determinantes existentes en estos territorios, como, por ejemplo, la falta de saneamiento básico y acceso a agua potable en Carmelo Peralta. La falta de acciones públicas de prevención y promoción de la salud termina generando otros problemas que afectan la salud de toda la población.

Hoy, en lo que respecta al territorio y su territorialidad, es posible señalar algunos impactos relacionales, provenientes de una población flotante en las ciudades de Puerto Murtinho/MS y

Carmelo Peralta/Paraguay, resultantes del movimiento de camioneros que cruzan el territorio para transportar granos. Además, esta es la situación generada por los trabajadores empleados en la construcción del puente Brasil-Paraguay. Tanto los camioneros como los trabajadores de la construcción de puentes constituyen una población predominantemente masculina, lo que provoca impactos negativos en la población local. Por lo tanto, pensar en políticas públicas nos lleva a enfatizar los cambios locales resultantes de los flujos fluctuantes de población.

Esta población, mayoritariamente masculina, de origen brasileño o paraguayo, muchos de ellos procedentes de otras regiones de sus países, acaban ocupando espacios laborales no abastecidos por las poblaciones locales, hecho provocado por la baja capacitación profesional.

Cabe señalar que la región ya cuenta con un turismo pesquero practicado normalmente por hombres, lo que se suma al contingente de población flotante, impactando directamente en la vida cotidiana del municipio. Por lo tanto, en materia de política sanitaria se deben realizar esfuerzos para implementar acciones de vigilancia epidemiológica, así como el control y manejo de las enfermedades asociadas a las poblaciones móviles⁶.

Se considera que esta población también debe ser atendida por las políticas públicas locales, especialmente en lo que respecta a la política de salud. Esto puede sobrecargar el Sistema Único de Salud, ya que desencadena nuevas demandas, como, por ejemplo, solicitudes de asistencia médica derivadas de accidentes de trabajo.

Estas situaciones no se encuentran entre las especialidades atendidas por el Hospital de Puerto Murtinho ni por la Unidad de Salud de Carmelo Peralta ni por la Unidad de Salud encargada de atender los accidentes de los trabajadores del puente. En casos de emergencia, los trabajadores son trasladados a ciudades con mayores recursos médicos y hospitalarios, en este caso, Campo Grande y Asunción.

Como señala Peiter (2020), la movilidad transfronteriza puede verse como una estrategia para que las poblaciones fronterizas busquen mejores condiciones de vida, como trabajo, estudio y otras. Sin embargo, esta movilidad puede suponer un problema para los servicios sanitarios locales, ya que dificulta las acciones de prevención, atención y vigilancia de la salud. La movilidad transfronteriza y la presencia de poblaciones flotantes en zonas fronterizas pueden obstaculizar: los registros sanitarios; impedir el seguimiento del tratamiento de pacientes que cruzan la frontera o viven en un país vecino; impactar la planificación e implementación de acciones de prevención, control y seguimiento de enfermedades; enmascarar la escala de los servicios y la eficacia de las acciones de inmunización; y hacer ineficaces las acciones sanitarias locales, como el control de vectores y el control ambiental.

Peiter y Pereira (2020) mencionan que las relaciones bilaterales de salud en Brasil (con todos los países vecinos de América del Sur) se centran en la cooperación en salud, tanto para el uso de servicios de salud, como para el apoyo técnico y el fortalecimiento de los programas de control de enfermedades existentes. Los acuerdos son responsabilidad del Consejo Asesor para Asuntos Sanitarios Internacionales (AISA) del Ministerio de Salud, cuya función principal es elaborar directrices, coordinar e implementar políticas de la salud.

Ante la realidad vivida en la frontera de Puerto Murtinho y Carmelo Peralta, terminan negociando acuerdos informales para atender a la población de ambos territorios, buscando

⁶ Ejemplos: UIV, SIDA y EST's. Enfermedades de transmisión sexual (EST's) y virus de inmunodeficiencia humana (VIH) que causa el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).

soluciones a las dificultades cotidianas. En este esfuerzo, enfrentan la falta de recursos financieros para satisfacer las demandas.

Por tanto, la salud en estos espacios dinámicos adquiere características muy específicas. Es importante considerar la existencia de acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales para la efectividad de las políticas públicas. Sin embargo, en las regiones fronterizas las soluciones pueden ser formales o informales. No siempre serán coherentes con los instrumentos legales, lo que coloca al individuo en una situación de gran fragilidad, en lo que respecta a la política de salud pública. En este sentido, es necesario pensar en estrategias más efectivas o incluso en una política de salud pública transfronteriza.

Se destaca la importancia de las fronteras nacionales, concebidas también como transnacionales, cuyas regiones están experimentando profundas transformaciones sociales, impulsadas por el sistema de capital. Estos espacios necesitan políticas públicas más amplias, para que puedan responder a las expresiones de la cuestión social y las especificidades de las fronteras.

4 EL CORREDOR VIAL BIOCEÁNICO: TRANSFORMACIONES SOCIALES Y CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSNACIONALES EN EL TERRITORIO DE LA FRONTERA

En los próximos años, la región fronteriza Brasil-Paraguay tenderá a desarrollarse, trayendo una mayor empleabilidad y mejoras en la calidad de vida de la población local.

Se considera que la experiencia vivida en la frontera Puerto Murtinho – Carmelo Peralta sugiere que el desarrollo local se expandirá más allá de estas ciudades, impactando directa o indirectamente a otras ciudades fronterizas.

El proceso de la transformación en curso en Mato Grosso del Sur ha dado señales de avance de capital, ya que deja huellas con el avance del proceso de industrialización en el territorio⁷. Estos cambios consolidan los primeros efectos identificados por cambios en los sistemas productivos.

Las fronteras brasileñas han sido escenario para la apertura de nuevas demandas, provocando una reflexión sobre la regionalidad y la interiorización de los países latinoamericanos⁸. Por supuesto, existe una tendencia a eliminar el aislamiento y los espacios que antes estaban marginados. Esta ocupación hará que la región asuma un papel más importante en el mundo.

A su vez, el Corredor Vial Bioceánico ha alcanzado gran notoriedad en el Estado de Mato Grosso del Sur y en el país, lo que demuestra que la integración regional es una estrategia correcta que debe ser fortalecida y profundizada.

En 2016, cuando se organizó el primer encuentro en Campo Grande, MS, en el Hotel DeVille por Itamaraty⁹, a través del trabajo del ministro João Carlos Parkinson de Castro, junto

⁷ Implantación en el Estado de Mato Grosso del Sur (MS) de las grandes corporaciones industriales de la celulosa.

⁸ Se puede decir que hay un proceso de desplazamiento desde el sur hacia regiones menos exploradas. Hasta la actualidad, los territorios más explorados eran los pertenecientes al sur de estos países, concretamente Santiago en Chile, Buenos Aires en Argentina y São Paulo – Río de Janeiro en Brasil. Se cree que están surgiendo nuevas zonas económicas y comerciales, como el norte de Chile, el norte de Argentina y el centro-oeste de Brasil. Estos serán parte del nuevo escenario estratégico de estos países.

⁹ Esta reunión se realizó el 29 de julio, encabezada por el ministro de Carrera Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, João Carlos Parkinson de Castro, y contó con la presencia de seis ministros y viceministros de Brasil, Argentina, Paraguay y Chile, además del Gobierno del Estado de Mato Grosso del Sur. El primer panel tuvo como tema las 'Iniciativas Recientes para la Implementación de la Infraestructura del Corredor Vial Puerto Murtinho – Puertos del Norte de Chile' y presentaciones de analistas de infraestructura de transporte del DNIT/MS sobre alternativas de ruta para el puente internacional Porto Murtinho – Carmelo Peralta. En el mismo panel, directivos

con el Gobierno del Estado de Mato Grosso del Sur, se pudo constatar que la construcción del Corredor Vial Bioceánico era un deseo colectivo. Pero en ese momento muchos todavía dudaban de que algún día pudiera completarse. En el pasado, muchos intentos similares fracasaron como resultado de la precaria coordinación entre países y la volatilidad política y económica. Este sentimiento de incredulidad, sin embargo, se fue disolviendo poco a poco, con el avance del proyecto tan soñado por los antepasados de Mato Grosso del Sur, señalando que no representa sólo una iniciativa de un determinado gobierno, sino en realidad una política de Estado, con objetivos estratégicos permanentes.

Es pertinente mencionar que se están construyendo otros Corredores Bioceánicos a lo largo de Centroamérica y América Latina, con miras a promover el desarrollo regional. El desarrollo de la región latinoamericana es un área apoyada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De ese modo, se puede observar que los países latinoamericanos atraviesan procesos de transformación, que resultan en relaciones comerciales y económicas paulatinamente fortalecidas y capaces de impulsar políticas públicas regionales.

Para CEPAL (2014), la integración entre países de la región es esencial para responder a las demandas de cambio estructural en América Latina. Sin embargo, la integración no se basa sólo en la infraestructura local, sino en el diálogo regional y la construcción de políticas públicas transfronterizas.

Franco *et al.* (2023) afirman, en sus análisis, que el Corredor Vial Bioceánico presenta avances en términos de infraestructura, con proyecciones futuras fructíferas, ya que en 2025 estará completada la conexión vial que unirá los cuatro países que componen el corredor. Pero eso no sería suficiente, dada la necesidad de desarrollar un proyecto institucional y promover una mayor interacción (cooperación) entre los actores.

Por lo tanto, el desarrollo del CVB requiere la participación de todos los niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil para garantizar que la formulación de políticas estratégicas esté coordinada para lograr el máximo efecto de la inversión en infraestructura y servicios (Franco *et al.*, 2023, p. 2)

Es necesario implementar acciones que vayan más allá de la infraestructura, incorporando servicios y políticas públicas para una atención más amplia y continua a la población. Se considera que los cambios deben ser resultado de aportes y colaboración entre los países que integran el Corredor Bioceánico, en busca de construir alianzas comunes que puedan responder a las demandas sociales de igualdad y emancipación. De esta manera, se deben construir transformaciones en sus más diversos sectores, llevando a las autoridades a poner en práctica experiencias fronterizas exitosas y capaces de responder a las singularidades y especificidades que demanda la región.

El Proyecto de Investigación “Red Intersectorial de Políticas Públicas” desarrollado en el territorio de Puerto Murtinho/Carmelo Peralta fue desarrollado a través de una investigación participativa y permitió reflexionar que las fronteras brasileñas deben ser pensadas como territorios fundamentales para los países de la región sur-sur. La frontera, en este sentido, tiene mucho que enseñar pues presenta singularidades que exigen respuestas a vulnerabilidades y riesgos, que deben ser observados y enfrentados.

e ingenieros de la Red Vial Nacional de Argentina presentaron un panorama de la situación de la infraestructura vial en la provincia de Salta, así como información sobre tramos viales de Chile y Paraguay, considerando los puntos más críticos, en ese momento, del trayecto del corredor.

Las políticas públicas de acceso y atención a la población deben acompañar las transformaciones en curso, buscando la solidez y constitución de políticas transnacionales capaces de fortalecer la región y sus poblaciones. En este sentido, hay un largo camino por recorrer en el hemisferio sur global, en busca de la consolidación de la integración de los territorios, valorando su territorialidad, resultado de las resistencias y luchas de sus pueblos.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Las fronteras se han convertido en espacios territoriales importantes y estratégicos en el escenario mundial. La intensificación de los flujos transfronterizos fortalece las relaciones y la integración entre los países, fortaleciendo sus economías, identidades y sociabilidad.

Estos territorios tienen particularidades que, al mismo tiempo, los diferencian y acercan, superando sus límites geográficos, constituyendo las territorialidades como espacios únicos, multidimensionales y dinámicos. Denotan pertenencia, intercambios, diálogos, articulaciones y potencialidades únicas de las fronteras.

Con la mirada en la frontera Brasil-Paraguay, donde se instaló el Corredor Vial Bioceánico, se constató durante la investigación “Red Intersectorial de Políticas Públicas”, que la población exige respuestas a las demandas sociales.

Pensar en los aspectos sociales que interfieren en la vida de la población local y en los procesos transfronterizos, provoca una reflexión sobre la importancia de las políticas públicas en las áreas de salud, trabajo, asistencia social y educación, así como sus interfaces.

Mucho más allá de los esfuerzos y acuerdos locales, a veces informales, se hizo evidente cuán necesario es promover políticas públicas integradas o políticas transnacionales, con miras a fortalecer la región y las poblaciones locales, valorar la territorialidad y traer mayores beneficios a la población y los territorios fronterizos.

REFERENCIAS

AIKES, Solange; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. A saúde em região de fronteira: o que dizem os documentos do Mercosul e Unasul. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 29, n. 2, e180196, 2020.

ALMEIDA, Luciane Pinho; DORSA, Arlinda Cantero; FIDELES, Érika Rejane R. de Souza; CARISSIMI, Fabricia Santina de Oliveira; SOUZA, Francisca Bezerra; FRANCELINO, Sandra Maria Rebello de Lima. *A questão social em contextos de saúde na fronteira Brasil X Paraguai: uma leitura sobre os determinantes sociais em saúde em tempos de crise*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS – “Crise do capital e exploração do trabalho em momentos pandêmicos: Repercussão no Serviço Social, no Brasil e na América Latina”, 17., 11 a 13 de outubro de 2022, Brasília, DF. *Anais* [...]. Brasília, DF: CFESS, 2022. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/cbas2022/uploads/ finais/0000000487.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ALMEIDA, Luciane Pinho; FILHO, Dario de Oliveira Lima; SALES, Gabriel de Souza; SILVA, Gabriela Pereira; LAURA, Lívia Elena Cunha. *Plano Diretor do Município de Porto Murtinho*. Campo Grande, MS:UFMS/UCDB/UEMS, set. 2021.

BRANCO, Marisa Lucena. Saúde nas fronteiras: o direito do estrangeiro ao SUS. *Caderno Ibero-americano de Direito Sanitário*. Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 40-54, jan./jul. 2013.

BRASIL. *Brasil: Fronteiras Terrestres*, 2010. Disponível em: <http://pcdl.itamaraty.gov.br/pt-br/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n. 6.634*, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Secretaria de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL]. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUL: hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago: CEPAL, 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3d4a1c3f-df8d-4b9e-97fd-221dfa1e97af/content>. Acesso 05 junho 2023.

FRANCO, Ledys; GONÇALVES, Julia de Souza Borba; ATIENZA, Miguel; BARROS, Pedro Silva. *Redes de atores e o seu papel no desenvolvimento de corredores: diagnóstico e proposta de governança para o Corredor Rodoviário Bioceânico Mato Grosso do Sul-Portos do Norte do Chile*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE MÚLTIPLAS TERRITORIALIDADES, 1., 2004. Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2023.

IBGE. Mato Grosso do Sul – MS. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/historico>. Acesso em 25 abril 2023.

KRÜGER, Caroline; DANTAS, Marina Kolland; CASTRO, José Marcelo. Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise aplicada ao contexto da faixa de fronteira no Brasil. In: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa (Org.). *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 325-50. V 1.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do Outro nos confins de humano*. 2. ed., 1. reimp. São Paulo: Contexto, 2012.

OLIVEIRA, Márcio Gimene. *A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*. 2008. Orientadora: Marília Steinberger. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

PEGO; Bolívar, NUNES, Rosa Moura Maria, KRÜGER, Caroline, NAGAMINE, Líria, FERREIRA, Gustavo, MOREIRA, Paula (Org.; Coord.). Avaliação das Políticas Públicas voltadas à faixa de fronteira terrestre. *Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas*. Brasília: Ipea; MI, 2021. V. 6.

PEITER, Paulo César Peiter; PEREIRA Rafael dos Santos. Atenção à Saúde na Fronteira: aspectos políticos e sanitários. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – MATO GROSSO DO SUL. *Saúde das populações de fronteira*. Curso UNA-SUS. Campo Grande, MS: UMA-SUS, 2020. [s.p.]. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/cursos/matriculas>. Acesso em: 12 ago. 2023.

PEITER, Paulo César. Organização da atenção à saúde na fronteira. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – MATO GROSSO DO SUL. *Saúde das Populações de fronteira*. Curso UNA-SUS. Campo Grande, MS: UMA-SUS, 2020. [s.p.]. Disponível em <https://www.unasus.gov.br/cursos/matriculas>. Acesso em: 21 jun 2023.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS-MELO, Giane Zupellari; ANDRADE, Selma Regina; RUOFF, Andriela Backes. A integração de saúde entre fronteiras internacionais: uma revisão integrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 102-7, 2018.

Sobre las autoras:

Luciane Pinho Almeida: Doutorado, Mestrado e Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Franca. Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). **E-mail:** lpinhoa@hotmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-7003-9264>

Fabricia Santina de Oliveira Carissimi: Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Graduação em Serviço Social pela UCDB. Mestrado em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Assistente Social no Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Humap-UFMS/Ebserh). **E-mail:** fabriciasoc@yahoo.com.br, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7832-3414>