



ALGUNAS CONSIDERACIONES DE URGENCIA ANTE LA "TERCERA OLA" DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN LA FRONTERA NOROESTE DE ESPAÑA Y PORTUGAL, ENTRE EL PRIMER Y EL SEGUNDO "LOCKDOWN" (DE MARZO DEL 2020 A ENERO DEL 2021)

Prof. Dr. Enrique José Varela Álvarez

Coordinador Académico Observatorio de Gobernanza G³
Decano de la Facultad de Dirección y Gestión Pública
(Universidade de Vigo, España)
Investigador REC Fronteras

Este documento es parte del Proyecto CONACYT-El Colef-CIAD.
*La reconfiguración y nuevas funciones de las fronteras del siglo XXI: entre la integración/ desintegración,
desfronterización/ refronterización y cooperación/conflicto*; Convocatoria Ciencia de Frontera 2019.
"Apoyado por FORDECYT-PRONACES"

La red internacional de investigación sobre Fronteras Comparadas (REC Fronteras) es una red de académicas y académicos de diversas instituciones públicas y sociales.

Es probable que, además de los dos millones de muertes que ha producido la pandemia del SARS-CoV-2, la segunda víctima de este coronavirus sea la ciencia, ya que vivimos un cambio de época transmoderna en la cual los proyectos sociales y globales del enfoque científico se están cuestionando a pasos agigantados. Es verdad que no es un asunto nuevo, ya que en otros momentos de nuestra historia reciente la ciencia ha sido negada, e incluso denunciada y acosada, por diferentes actores políticos, económicos y sociales. Y es que, en la tercera década del siglo XXI, la "posverdad" ya es un hecho, afectando a la producción científica e influyendo en sus procesos y resultados. El ejemplo de la ya pasada presidencia de Trump en Estados Unidos de América es muy significativo del relato que presentamos en las siguientes líneas.

En consecuencia, abordaremos las siguientes reflexiones breves sobre fronteras y sus dimensiones geopolíticas, ya que en la base de ellas encontramos enormes esfuerzos de miles de investigadores que, como desde los diferentes equipos de investigación internacionales que integramos RECFronteras¹, trabajamos de manera intensa y sostenida para que las ciencias que estudian los espacios fronterizos entren en las agendas de los "policy makers", y sean conocidos y reconocidos por la ciudadanía que los sufren y que los usan, o simplemente que los desconocen desde el centro a la misma periferia de sus Estados-nación.

Volviendo al tema que nos (pre)ocupa y en el marco del proyecto de investigación recién aprobado por CONACYT en México² a El Colef (y por extensión a RECFronteras), tenemos que exponer de manera breve el marco en el que se mueven las fronteras en plena pandemia de COVID-19 en una de las periferias de Europa, en los límites entre el Reino de España y la República de Portugal.

Porque en el contexto de la pandemia nos vimos obligados a reunirnos en un formato que ya es habitual (videoconferencia), pero que no deja de ser extraño para una red de investigadores que en la última década ha realizado enormes esfuerzos por estar conectados de manera física, de forma presencial, al menos una vez al año, ya sea en América Latina o Estados Unidos de América, o bien en Europa.

En la reunión de RECFronteras "Mesa Redonda Sobre Fronteras Comparadas y la Pandemia Global del COVID-19", celebrada el pasado 14 de julio de 2020, retransmitida por "streaming" desde la plataforma web de El Colef, quisimos preguntarnos sobre el escenario COVID-19 y cómo en aquellos momentos afectaba a las fronteras de los Estados-nación.

Con el paso de los meses, y debido a la exponencial velocidad a la que discurre el tiempo coronavírico actual, puede dar la impresión de que aquella conversación quedó presa de otra época. Sin embargo, y en razón del análisis científico conviene plantearse qué es lo que ocurrió en plena "primera ola" de la pandemia en Europa, y cómo afectó su influencia en el espacio transfronterizo que comparten España y Portugal, en especial en la frontera noroeste, o como le llamamos desde la periferia de Galicia y el Norte de Portugal, la "raia húmida" bañada por el río Miño.

¹La nuestra es una red de investigadores, una "comunidad epistémica" (Varela, 2016: 185-200), vinculada por el interés común que tenemos sobre el conocimiento de los procesos (causas, consecuencias e impactos) que tienen lugar en las fronteras globales y locales. Nuestra vinculación institucional se remonta al año 2014 (<https://www.recfronteras.com/acerca-de-recfronteras>), y desde entonces hasta ahora continuamos investigando de manera comparada sobre estos fenómenos geopolíticos globales y locales. Sirvan estas reflexiones para recordar de forma emocionada, los esfuerzos y la pasión que nuestro colega Marco Bellingeri (UNITO), le dedicó en sus últimos años de trabajo, ya que nos dejó el pasado mes de octubre del 2020; ver <https://www.recfronteras.com/>

²CONACYT: Convocatoria Ciencia de Frontera 2019: Convocatoria Ciencia de Frontera 2019. Clave de propuesta: CF-MG-20191003111909031-39562. Título: La reconfiguración y nuevas funciones de Las fronteras del siglo XXI: entre la integración/desintegración, desfronterización/refronterización y cooperación/conflicto. Responsable Técnico: Maria del Rosio Barajas Escamilla.

Porque desde entonces hasta ahora (marzo de 2020 a enero de 2021), tanto España como Portugal han vivido una "primera ola" y una "segunda ola", con la proclamación de al menos dos "Estados de Alarma", en el primero, y un "Estado de Calamidad" y "Estado de Emergência", en el segundo; ambos escenarios de "lockdown" equivalen a la restricción de la movilidad interna y externa de los ciudadanos de cada país. Ya a finales de enero del año en curso, y a punto de entrar en una "tercera ola" del virus, España y Portugal siguen desarrollando estrategias parciales, atemporales ("stop & go"), y escasamente coordinadas por lo que se refiere a la necesaria cooperación transfronteriza que afecta no sólo a los dos Estados³, si no a las comunidades que viven en sus periferias y donde el cierre total o parcial de fronteras ha afectado de manera drástica al conjunto de su vida social, económica y cultural.

La siguiente breve secuencia de actos político-administrativos de los Gobiernos de España durante la "primera ola" (marzo-julio 2020), nos ofrece datos sobre este asimétrico proceso, anticipando algunas consecuencias sobre el impacto en los espacios fronterizos más singulares, como es el caso de la Galicia y el Norte de Portugal:

- España cierra fronteras el 22 de marzo de 2020, mientras que Portugal las cierra unos días antes, el 15 de marzo de 2020.
- La apertura de la frontera para las ciudades de la "raia húmida" tiene lugar el 15 de junio de 2020; mientras que la apertura oficial para el conjunto de la frontera de España-Portugal se produce quince días después, el 1 de julio de 2020.

Este escenario de asimetría en la toma de decisiones de ambos Estados, ejemplifica de manera clara el escenario regional europeo, que ha sido incapaz tanto en la primera como en la segunda "ola" de asumir el liderazgo en materia de "lockdown" en la gestión de las fronteras interiores entre los Estados miembros, así como las exteriores de la Unión Europea (Mediterráneo y Atlántico).

Situando nuestro foco en el espacio transfronterizo de España y Portugal, y a sabiendas de que estas conclusiones tienen un valor fugaz y transitorio, como la propia pandemia, desde las Ciencias de la Política y de la Administración podemos establecer las siguientes consideraciones esquemáticas en relación con las fronteras de la "raia húmida" entre Galicia y el Norte de Portugal.

1. A falta de un final en el proceso de la pandemia actual y (pendientes de las que están por llegar), asumimos un relato parcial e inconcluso sobre las fronteras en tiempos de coronavirus; también para el caso de los actores locales de la "raia húmida" de España y Portugal.
2. Desde la última vez que tuve la ocasión de visitar la frontera del río Miño el 13 de marzo de 2020, un día antes del inicio del primer Estado de Alarma en España, podemos constatar un "giro" en el modelo de relaciones fronterizas en Europa que nos lleva a abandonar procesos de investigación del tipo "coser la raia" (entradas y salidas "blandas" desde uno y otro lado de la frontera sin ningún tipo de control), a otro del tipo "lockdown" (cierres de diverso tipo, con

³Tan sólo es posible reconocer alguna coordinación en el marco de la Unión Europea y por lo que respecta al espacio Schengen, en las siguientes recomendaciones; Recomendación (UE) 2020/1551 del Consejo de 22 de octubre de 2020 por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción. Por supuesto, en la XXXI Cumbre Hispano-Portuguesa, celebrada el 10 de octubre de 2020, no existe referencia a procesos de coordinación en relación con sus respectivas "administraciones interiores", como tampoco se exponen líneas de actuación relevantes en el marco de la "declaración conjunta" sobre la cooperación transfronteriza. Si acaso, un buen "brindis al sol" en su apartado 12, que ha sido incumplido a lo largo de la "segunda ola", y que corre el peligro de convertirse en un documento muerto, ya entrando en la "tercera ola":

- "España y Portugal han tomado nota de las principales preocupaciones planteadas por los diferentes actores de la cooperación transfronteriza con respecto a la reciente crisis pandémica causada por la COVID-19, que ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la cooperación para responder y resolver cuestiones específicas de las regiones fronterizas, en concreto en el ámbito de la asistencia sanitaria de emergencia, la movilidad, el despoblamiento, la inversión, la protección civil, la circulación de trabajadores fronterizos, el transporte de mercancías y los apoyos económicos y sociales". Más información, en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/Declaracio%CC%81n_XXXI_Cumbre_Hispano_portuguesa.pdf

consideraciones totales, parciales y sectoriales). Todo ello hace que la fecha de apertura de fronteras España-Portugal, que tuvo lugar de manera oficial el 1 de julio de 2020, no fuera más que un acto de marketing político que se diluyó en el marco de un sistema de relaciones transfronterizas roto, y en el que ambos Estados asumieron parcialmente las presiones de sus respectivas comunidades sociales y políticas, por encima de consideraciones estratégicas, de cooperación institucional e incluso científicas.

3. El tiempo que nos lleva a pensar el mundo desde la primavera del 2020, hasta el invierno del 2021, nos conduce hacia la afirmación de que no podemos hablar de un tiempo "post-COVID 19", pues no ha concluido el proceso y su influencia en las diferentes fronteras de los Estados-nación europeos. Lo que sabemos sobre los procesos de integración/desintegración, cooperación/conflicto, fronterización/desfronterización/refronterización y gobernanza multinivel y transfronteriza, es que deben ser revisados bajo una óptica científica crítica y poco complaciente con el modelo neoinstitucional sobre el que se ha construido en las últimas décadas. En todo caso, el modelo europeo de fronteras se ha acabado de romper, aunque ya venía siendo erosionado por múltiples procesos de organización y gestión de los mecanismos transnacionales de expulsiones e inmigración global sur-norte, en las últimas tres décadas.
4. El sistema de normas nacionales e internacionales (en especial las de la Unión Europea), y en línea con el proceso institucional anterior, ha quebrado dejando en evidencia a un "rey desnudo". Las normas europeas en materia de cooperación territorial y transfronteriza ya mostraban síntomas de agotamiento y de limitaciones severas en relación con los "outcomes" de las políticas comunitarias de cohesión (Varela, 2017: 77-97). Las mismas normas demostraban su ineficacia, cuando no su indolencia, con el modelo humanitario de migraciones, al menos por lo que respecta a las estrategias de Frontex en la última década. Así, las fronteras interiores (Schengen) y exteriores (Frontex) son parte de un sistema parcialmente destruido por el COVID-19, que, no siendo su origen, si ha impulsado sus debilidades institucionales y su inconsistencia social, política y de gestión.
5. En la dimensión de los efectos e impactos para los actores locales ("meso gobiernos" o actores subnacionales), estos meses de ruptura del sistema transfronterizo han dejado en evidencia la enorme dependencia social, económica y cultural que tienen las comunidades que viven a uno y otro lado del río Miño. La falta de definición de una estrategia conjunta frente a la pandemia entre España y Portugal, así como su nula orientación hacia la singularidad de los espacios fronterizos más poblados, han dejado en evidencia el enorme entramado institucional y de normas comunitarias y estatales, obligando a los actores locales (municipales y asociativos) a presionar a los gobiernos intermedios regionales para que el "lockdown" no tuviera más consecuencias que las propias del impacto en la salud. Se puede mencionar la tradicional asimetría intergubernamental transfronteriza que viven los actores locales en la frontera del Miño, ya que mientras que los municipios del Norte de Portugal negocian las medidas anti COVID directamente con Lisboa, los de Galicia lo hacen con sus interlocutores autonómicos (Gobierno de la Xunta y Delegación del Gobierno de España). Los resultados son asimétricos, en la medida en que cada gobierno regional en España asume estrategias diferentes sobre sus respectivos territorios, mientras que el Gobierno de España lo hace de manera simétrica y uniformista para todo el espacio fronterizo de luso-español, sin atender a las particularidades sociales, económicas y culturales.
6. Los efectos de la sinrazón estatal transfronteriza ibérica, nos conduce, irremediabilmente, hacia la redefinición de la singularización de los espacios de frontera, así como hacia el conglomerado (clúster) de actores institucionales locales y euro-regionales (en algún otro trabajo lo definimos como "Europolis", Domínguez y Varela, 2015: 225-246). El siguiente cuadro sintético en el que expongo una tipología de "clúster" de actores institucionales públicos para el espacio de frontera que estamos analizando, nos ayuda a exponer la complejidad de un marco de relaciones transfronterizas quebrado (Varela, 2019: 163-174), donde la gobernanza es una aspiración tan necesaria como secundaria, en un momento de reconstrucción de las relaciones transfronterizas primarias sociales, económicas y culturales.

CLÚSTER DE ACTORES INSTITUCIONALES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS EN LA FRONTERA DE LA “RAIA HÚMIDA” (GALICIA.NORTE DE PORTUGAL)		
ACTORES INSTITUCIONALES	ESTATALES (nacionales y subnacionales)	TRANSFRONTERIZOS
INDIVIDUALES (locales)	• Ayuntamientos • Cámaras Municipales	• <u>Eurociudades España-Portugal (6)</u>: Eurociudad Badajoz-Elvas-Campomayor; Eurociudad del Guadiana; Verín (Orense) – Chaves; Eurociudad Valença-Tuy; Salvatierra de Miño-Monção; Tomiño-Vila Nova de Cerveira • <u>Eurociudades Galicia-Portugal (4)</u>: “Raia seca” (1): Verín-Chaves; “Raia Húmida” (3): Valença-Tui; Salvaterra do Miño-Monção; Tomiño-Vila Nova de Cerveira
COLECTIVOS (estatales-regionales)⁴	• Delegación del Gobierno en Galicia • Subdelegación del Gobierno en Pontevedra • Gobierno Autonómico Xunta de Galicia • Diputación Provincial de Pontevedra) • Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) • Distrito de Viana do Castelo • Comunidade Intermunicipal do Alto Minho Alto Minho	• AECT Euroregión Galicia-Norte de Portugal • Red Ibérica de Entidades Transfronterizas • AECT Verín-Chaves • AECT Río Minho

Fuente: elaboración propia.

⁴Para el resto de la frontera de España y Portugal: Delegaciones del Gobierno de España en las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, además de sus "espejos institucionales" de las CCDRs del Portugal continental (5): Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve.

Las reacciones locales transfronterizas a los efectos de las decisiones (y no-decisiones) político-administrativas estatales, en la secuencia de la "primera ola" de la pandemia (marzo a julio de 2020), pasan por el impulso de iniciativas por parte de actores sociales, económicos e incluso políticos, algunas de las cuales las expongo a continuación:

- Manifiesto Ibérico AECT-Verin-Chaves (7-V-2020)
- Declaración Eurociudad Vila Nova de Cerveira-Tomiño (11-VI-2020)
- Informe Ombudman Eurociudad Cerveira-Tomiño, 11-VI-2020

En relación con los impactos socioeconómicos que producen este tipo de procesos transfronterizos mal gestionados para las eurociudades de la "raia húmida", a modo de ejemplo, y como cierre de este análisis urgente, nos resulta útil la declaración de la Ombudwoman de la Eurociudad Cerveira-Tomiño:

- "The testimonies and data collected allow us to conclude that the two months of border closure implied an unprecedented change in people's daily life, affecting negatively on the development of its economic and social activity." (Ombudswoman of Cross-Border Citizenship Eurocity Cerveira Tomiño, 2020)⁵

Conclusiones (muy) provisionales sobre los escenarios transfronterizos de España y Portugal entre la "primera ola" y la "tercera ola"

En definitiva, el escenario actual de los espacios transfronterizos, sus relaciones multidimensionales, intergubernamentales y multinivel, así como los impactos que tienen en las comunidades ecosociales, económicas y político-administrativas, muestran la necesidad urgente de reforzar los estudios transfronterizos sobre la base de una nueva lógica más crítica, y donde el elemento básico del "ethos" (Varela, 2017: 77-97) debe priorizarse con el fin de conseguir una propuesta más disruptiva, inclusiva, cohesiva e integradora de las diferentes realidades que pueblan las fronteras del mundo.

Para concluir, considero importante destacar los siguientes elementos científico-sociales que se desarrollarán a través del proyecto del CONACYT en el que estamos trabajando los investigadores de RECFronteras, a partir del cual entendemos que se podrá ayudar a impulsar esta nueva propuesta de ética transfronteriza que tendrá que ser expuesta y debatida con el fin de refundar las lógicas fronterizas y con ellas las realidades centro-periferia complejas de los Estados y sus "clústeres" geopolíticos:

1. Desde el punto de vista epistemológico, ruptura del modelo cognitivo de análisis de las diferentes, asimétricas y volátiles realidades fronterizas y transfronterizas en Europa.
2. Ruptura de los modelos estáticos de fronterización-desfronterización-refronterización, a partir de un modelo "sálvese quien pueda" y "stop & go".
3. Debilitamiento del proceso de europeización en clave de fronteras: ruptura unilateral del marco comunitario en el veinticinco aniversario del Tratado de Schengen (1995-2020).
4. Reconocimiento de la debilidad fronteriza en las periferias de Europa ante riesgos globales provocados por virus y desequilibrios ecosociales similares.
5. Reacción asimétrica de los Estados en función de su propia agenda de salud y socioeconómica (España abrió fronteras antes que Portugal).
6. Relevancia de las redes de actores fronterizos para presionar al centro desde las periferias estatales de España y Portugal.

⁵Ombudswoman of Cross-Border Citizenship Eurocity Cerveira Tomiño (2020), "REPORT The impact of the closure of Minho border due to the COVID-19 crisis", <https://cor.europa.eu/EN/engage/Pages/covid19-stories.aspx?#340>

Algunas referencias bibliográficas del autor para profundizar en los argumentos anteriores

1. Domínguez Castro, L. y Varela Álvarez, E. J. (2015). Construyendo "Europolis" a partir de la cooperación local "informal" en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET, Geopolítica(s). Revista De Estudios Sobre Espacio y Poder, 6(2), 225-246 (https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2015.v6.n2.48428)
2. Varela Álvarez, E. J. (2019). ¿Es Europa un problema maldito? Algunos argumentos sobre sus posibles soluciones desde las fronteras, De Europa. European and Global Studies Journal, Vol. 1, 163-174.
3. Varela Álvarez, E. J. (2017). Europa: 25 años de procesos de cohesión y cooperación territorial. ¿Algunas lecciones y escasos aprendizajes. En María del Rosío Barajas Escamilla, Enrique José Varela Álvarez y Pablo Wong González (coords.). Entre fronteras Construyendo una agenda comparada global, (pp. 77-97). México: El Colef, CIAD, Clave Editorial y AM Editores.
4. Varela Álvarez, E. J. (2016). ¿Es posible crear una agenda de estudios sobre fronteras comparadas? Entre la complejidad epistemológica y la innovación académica. En Enrique José Varela Álvarez y Celso Cancela Outeda (coords.). Las fronteras ante sus espejos. Relatos transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb, (pp. 185-200). España: Andavira Editora.

La Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (RECFronteras) es una red de académic@s de diversas instituciones públicas y sociales formalizada el 06 de junio de 2015 en la ciudad de Turín, Italia, y que tiene como objetivo el análisis, la discusión y la publicación de diversos temas que caracterizan a diversas fronteras del mundo, desde una perspectiva comparada. Ver www.recfronteras.com

Las visiones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor, en este sentido, no representan la visión institucional de El Colegio de la Frontera Norte, A.C.



www.colef.mx