

LA COVID-19 EN CIUDAD DEL CABO: LA RESPUESTA INICIAL DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



**Susan
Parnell**

Profesora titular de
Geografía Humana,
University of Cape Town
y University of Bristol

**Cara Mazetti
Claassen**

Doctoranda en Geografía
Humana, University
of Bristol

Ciudad del Cabo ha sido el punto más crítico de la COVID-19 en Sudáfrica. Los gobiernos provincial y local han intervenido para preparar la ciudad como punto de entrada de la COVID-19 y la respuesta de la sociedad civil ha sido efusiva. Las alianzas entre el Estado y la sociedad civil se complementan, se contradicen y coexisten en sus esfuerzos para responder a los riesgos que presenta el virus. Solo a través de la actuación conjunta se han podido mitigar algunos de los efectos más adversos del confinamiento estricto y se ha podido garantizar que la población más pobre no se muera de hambre, al mismo tiempo que se alcanzaban los fines perseguidos con las restricciones de movimiento, tempranas y firmes.

La COVID-19 es por definición una pandemia urbana que tiene su origen en un mercado mayorista y que ha llevado al confinamiento a ciudades de todo el mundo, además de impedir la conectividad entre ellas, al menos temporalmente. También es urbana porque, normalmente, los actores locales ocupan la primera línea del apoyo comunitario y, en cada barrio, las instancias de gobierno subnacionales trabajan codo con codo con líderes religiosos o de bandas en equipamientos públicos, en escuelas, en centros comunitarios y en la calle. Los proveedores de servicios y los agentes locales del orden público (una amalgama de estructuras de la sociedad civil y ciudadanos de a pie) son quienes dotan las respuestas a la COVID-19 de las especificidades de la ciudad, y es precisamente este tipo de acción conjunta la que definirá las políticas urbanas pos-COVID-19.

En una pandemia global, el contexto local cobra especial importancia. Si bien es necesario recurrir a información, conexiones y recursos externos (nacionales e internacionales), para que la respuesta a una crisis (antes, durante y después) sea efectiva se debe trabajar con las realidades locales y reunir a

un gran número de microactores. A fin de entender el recorrido de una pandemia en su sentido más amplio, es necesario dibujar una imagen global integrada y diversa de responsabilidades y reacciones locales. Las diferencias a la hora de enfrentarse a los riesgos por parte de las autoridades locales dependen de las respuestas políticas tanto subnacionales como nacionales, pero también de cómo la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se movilizan en torno a los problemas generados por la pandemia. El éxito de la colaboración entre los distintos actores a nivel local es el factor más importante para mitigar las consecuencias no relacionadas con la salud derivadas de la crisis de la COVID-19 y definir nuevas modalidades de compromiso.

LAS DIFERENCIAS A LA HORA DE ENFRENTARSE A LOS RIESGOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES LOCALES DEPENDEN DE LAS RESPUESTAS POLÍTICAS TANTO SUBNACIONALES COMO NACIONALES, PERO TAMBIÉN DE CÓMO LA CIUDADANÍA Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SE MOVILIZAN EN TORNO A LOS PROBLEMAS GENERADOS POR LA PANDEMIA.

Ciudad del Cabo ha sido el punto más crítico de la COVID-19 en Sudáfrica. En cuanto que ciudad portuaria y destino turístico de primera línea, con unos riesgos sanitarios subyacentes asociados a los altos niveles de diabetes y VIH/sida, así como a la incidencia de tuberculosis más alta del mundo, Ciudad del Cabo ha sido especialmente vulnerable al nuevo virus. A finales de mayo, la ciudad reunía más del 60% de los casos en Sudáfrica (Cowan, 2020). A pesar de que, en términos generales, la incidencia de la COVID-19 y las víctimas mortales en Ciudad del Cabo son bajas en estos momentos, la ciudad podría convertirse en un Milán o Nueva York sudafricano. La situación se ve agravada por las competencias limitadas del Gobierno local en materia de sanidad y protección social, unas relaciones intergubernamentales inestables, unos recursos estatales relativamente limitados y un nivel de vulnerabilidad muy alto en términos sociales, económicos y de salud en todo el país.

Sin embargo, la ciudad, con un pasado fracturado, cuenta con una tradición de organización de masas en casos de crisis. En los últimos tres meses, la ciudad ha sido testigo de una enorme avalancha de acciones para mitigar las consecuencias secundarias de un confinamiento estricto (durante los dos primeros meses se prohibió el consumo de alcohol y tabaco y se impusieron fuertes restricciones a la libertad de movimiento). La respuesta más visible de la sociedad civil ha sido la creación de una red de grupos comunitarios en línea. Paralelamente, con las medidas de confinamiento, los gobiernos provincial y local han intentado minimizar el impacto mediante

instalaciones de atención ciudadana y equipación médica en Ciudad del Cabo como punto de entrada del virus. El resultado es que solo a través de la actuación conjunta se han podido mitigar algunos de los efectos más adversos de un confinamiento estricto y se ha podido garantizar así que la población más pobre no se muera de hambre, al mismo tiempo que se alcanzan los fines perseguidos con las restricciones de movimiento, tempranas y firmes.

Ciudad del Cabo confinada

Ciudad del Cabo ha sido el punto de entrada de la COVID-19 en el país. El 15 de marzo se sentaron las bases de la respuesta, al declararse el estado de desastre nacional. Ante un desafío de tal magnitud, es lógico que el conjunto gubernamental y la sociedad civil movilizaran sus recursos y que actores estatales y no estatales trabajaran de la mano, al menos en la fase crítica inicial. Este tipo de respuesta, basada en la construcción de alianzas, presupone que cada grupo de actores cuenta con las capacidades necesarias, es decir, que a nivel local existen relaciones de confianza y que los actores tienen la capacidad institucional para colaborar.

En Ciudad del Cabo, dado que las competencias de sanidad, educación, transporte y bienestar (y, parcialmente, la vigilancia policial) recaen en los órganos provinciales y no en el Gobierno local, tanto el *premier* provincial como el alcalde ostentan responsabilidades esenciales para el bienestar de la ciudadanía a nivel municipal. El área metropolitana de Ciudad del Cabo aglutina dos tercios de la población de la provincia Cabo Occidental, por lo que la ciudad se erige como el principal foco de preocupación. Ello genera problemas de cooperación intergubernamental, que no siempre ha sido armoniosa (Cowan, 2020). Parece que, para hacer frente a los ingentes desafíos sociales y económicos fruto del confinamiento por la COVID-19, se han dejado de lado las tensiones interestatales y, en la mayoría de casos, se ha trabajado con actores de la sociedad civil.

La tasa de desempleo en la ciudad es del 11,9% (Gobierno de Cabo Occidental, 2017) y son muchos los hogares con ingresos bajos que dependen de exiguos subsidios estatales y que han dejado de tener ingresos por el confinamiento, lo que ha llevado a los mecanismos de protección social existentes a sobrepasar sus capacidades. Por consiguiente, el reto inmediato en una Ciudad del Cabo confinada ha sido el acceso al agua y los alimentos (Davis, 2020). Para hacer frente a estos retos, el Gobierno nacional lanzó un paquete de apoyo económico y ayudas sociales por valor de 500.000 millones de rands destinados a reforzar la asistencia alimentaria mediante cupones y transferencias de efectivo. Dicho paquete prevé que el Departam-

mento de Desarrollo Social colabore con Solidarity Fund, una organización sin ánimo de lucro que cuenta con el respaldo del sector empresarial, la sociedad civil y el Gobierno con el propósito de financiar medidas de socorro ante la COVID-19. Además de cerrar los centros escolares y paralizar los servicios no esenciales en todo el país, el Departamento de Educación suspendió, en un primer momento, los programas de alimentación escolar gestionados por la provincia, que dan servicio a millones de alumnos todos los días al amparo del Programa Nacional de Nutrición Escolar. Sin embargo, a nivel provincial, los programas de alimentación escolar en Cabo Occidental se reabrieron rápidamente y, desde entonces, han proporcionado comida a alumnos de toda la provincia con la ayuda de la Peninsula School Feeding Association y otras organizaciones comunitarias.

**ESTAS RESPUESTAS
BASADAS EN LA
REALIDAD DE LA
CIUDAD FORMAN
PARTE DE UNA
RESPUESTA DE
JUSTICIA SOCIAL
EMERGENTE EN
TODO EL PAÍS
PARA AFRONTAR
LA PANDEMIA
ORGANIZADA BAJO EL
PARAGUAS DE LA C19
PEOPLE'S COALITION.**

La Tesorería Provincial de Cabo Occidental también aprobó una financiación adicional por valor de 53 millones de rands destinada a programas de socorro alimentario de emergencia a corto plazo. Parte de este importe se ha consignado a paquetes de comida para familias (20 millones de rands para repartir 50.000 paquetes de comida) preparados y distribuidos a través del Departamento de Desarrollo Social y organizaciones no gubernamentales seleccionadas (Departamento de Salud, 2020). Los fondos restantes se destinaron directamente a centros de desarrollo de la primera infancia y programas alimentarios gestionados por las escuelas y el Departamento de Desarrollo Social.

A nivel municipal, el alcalde donó materiales y alimentos a diversas ONG que gestionan comedores sociales en toda la jurisdicción municipal. El Departamento de Agua y Saneamiento de la ciudad también envió depósitos y camiones de agua a asentamientos informales cuyos residentes no tienen acceso al agua corriente. Para preparar la ciudad ante la COVID-19 y responder al incipiente impacto del virus fue necesario aunar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local) por parte de distintas agencias y aliados de la sociedad civil previamente establecidos. No obstante, las respuestas más visibles no han sido las impulsadas por el Estado.

A medida que se intensificó el confinamiento en Ciudad del Cabo, salieron a relucir las carencias del sistema gubernamental de abastecimiento alimentario (en especial, para migrantes que no cumplen los requisitos para acogerse a las prestaciones sociales del Gobierno) y se hizo patente el grave riesgo de entrar en una situación de inseguridad alimentaria y hambruna.

Como respuesta, la movilización en materia de alimentación llevada a cabo por los diferentes barrios ha adoptado distintas formas en la ciudad. Entre ellas se incluyen la recaudación de fondos por parte de entidades benéficas y grupos confesionales consolidados para crear y apoyar comedores sociales, así como programas de reparto de paquetes de comida. El movimiento Cape Town Together (CTT) y las redes Community Action Networks (CAN), fruto de la asociación vecinal, se han erigido como nuevos actores de la sociedad civil. CTT es un colectivo surgido en Facebook como respuesta comunitaria a la COVID-19 antes de imponerse el confinamiento. Se trata de un colectivo autoorganizado que realiza acciones locales y comparte recursos. Cada red CAN se organiza en el seno de cada barrio mediante grupos de WhatsApp y Facebook, además de estar conectada a la red CTT, más amplia, cuya finalidad es dar apoyo a las iniciativas locales impulsadas por cada barrio. Las redes CAN reparten comida y otros bienes esenciales, como mascarillas y jabón, pero también comparten información sobre la COVID-19 y buenas prácticas de higiene, han lanzado campañas de recaudación de fondos y han hecho un importante trabajo de campo para identificar a las personas que necesitan ayuda.

Estas respuestas basadas en la realidad de la ciudad forman parte de una respuesta de justicia social emergente en todo el país para afrontar la pandemia organizada bajo el paraguas de la C19 People's Coalition. Esta coalición, con un fuerte liderazgo en Ciudad del Cabo, engloba más de 250 organizaciones y 20 grupos de trabajo que ejercen presión sobre el Gobierno sudafricano para lograr lo que describen como una respuesta a la pandemia efectiva, justa, equitativa y en favor de los pobres. Entre las más de 250 organizaciones que la conforman se incluyen muchos de los movimientos sociales tradicionalmente *antiapartheid* impulsados por sindicatos, organizaciones comunitarias y ONG. En términos políticos, su cometido es esencial en cuanto sostiene exigencias ampliadas para un Estado pos-COVID-19 nacional y subnacional. Los miembros de C19 están unidos por un «Programa de acción» común que hace hincapié en la seguridad de ingresos para todos (una renta básica); el acceso al saneamiento y los alimentos; la importancia de la autoorganización de la comunidad y la representación en la coordinación nacional; una formación adecuada y apoyo para los trabajadores sanitarios de la comunidad, así como para otros trabajadores sanitarios de primera línea y de servicios de emergencias; una comunicación libre, abierta y democrática; la reducción de las desigualdades en el sistema educativo, y la prevención de la adopción de un enfoque nacionalista, autoritario y basado en la seguridad para contener el virus (C19 People's Coalition, 2020). En otras palabras, las respuestas a la COVID-19 han revitalizado un movimiento de la sociedad civil de base local que ya tenía mucho poder en Ciudad del Cabo y Sudáfrica.

¿Colaboración, complementariedad o conflicto?

Los esfuerzos colectivos para dar respuesta a los riesgos planteados por la COVID-19 en Ciudad del Cabo se caracterizan por la coexistencia entre complementariedad, colaboración y conflicto tanto en el seno del Gobierno, como entre el Gobierno y la sociedad civil. La presencia en la ciudad de una sociedad civil bien organizada y con experiencia, forjada en la lucha contra el *apartheid* y en la respuesta al VIH/sida, ha permitido cubrir las carencias de la actuación gubernamental mediante la intervención de comunidades religiosas, albergues para personas sin hogar, programas de alimentos, ONG y grupos comunitarios, como los que se han movilizado para hacer frente a la COVID-19. Juntas, estas organizaciones han complementado los esfuerzos del Gobierno para satisfacer las necesidades básicas de una población encerrada en uno de los confinamientos más estrictamente controlados, y han paliado las carencias de una protección social inadecuada y con un respaldo estatal desigual, sobre todo en materia de alimentos y agua.

La COVID-19 ha amplificado las desigualdades preexistentes en Ciudad del Cabo y ha sacado a relucir las deficiencias de los mecanismos de respuesta al riesgo de catástrofes considerados hasta ahora relativamente sólidos. A diferencia de las emergencias a corto plazo ocasionadas por incendios o inundaciones, ni el municipio ni la provincia han sabido responder adecuadamente ni dar apoyo continuo a los más vulnerables durante un largo período de exposición. Por encima de las dificultades con la vivienda, la pérdida de medios de subsistencia, la falta de capacidad para repartir alimentos y unos datos inadecuados para saber quién necesita ayuda, la burocracia para tramitar las peticiones de recepción de alimentos han convertido la amenaza del hambre originada por la COVID-19 en un problema incluso mayor que la propia enfermedad (Davis, 2020). La agilidad con la que ha reaccionado la sociedad civil ha reforzado y complementado los esfuerzos del Gobierno y, en parte, ha cubierto esta necesidad.

Además, la sociedad civil ha demostrado ser más flexible que el Gobierno en esta crisis. Las organizaciones de la sociedad civil preexistentes han podido recurrir a la información y a los sistemas que ya tenían para identificar a las personas que necesitan ayuda y proporcionársela. Por su parte, las redes CAN han sabido responder con agilidad y flexibilidad a la necesidad mediante la comunicación directa por WhatsApp u otras plataformas, y han llamado a la movilización para distribuir los recursos allá donde era necesario. En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil, como los comedores sociales, las asociaciones de reparto de alimentos y las organizaciones benéficas de salud pública han trabajado directamente con la ciu-

dad y la provincia para proporcionar comida y personal médico a albergues para personas sin hogar y clínicas comunitarias, y repartir alimentos en los barrios, prestando sus servicios en nombre del Gobierno. Cabe esperar que uno de los legados más perdurables de la COVID-19 sea el de una mayor exigencia de la sociedad civil al Estado en el cumplimiento del mandato de transformación urbana.

Referencias bibliográficas

C19 People's Coalition. «A Programme of Action in the time of COVID-19» (24 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 03.06.2020] <https://c19peoplescoalition.org.za/poa/>

Cowan, K. «MAPPED | SA's 14 Covid-19 hotspots – and the areas emerging as new hotspots». *News24* (29 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 29.05.2020] <https://m.news24.com/SouthAfrica/Investigations/sas-14-covid-19-hotspots-and-the-areas-emerging-as-new-hotspots-20200529?isapp=true>

Davis, R. «The biggest lockdown threat: hunger, hunger everywhere». *The Daily Maverick* (17 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 23.04.2020] <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-04-17-the-biggest-lockdown-threat-hunger-hunger-everywhere/>

Departamento de Salud. «Additional R53 million allocated to food relief programmes in the Western Cape». *Gobierno de Cabo Occidental* (5 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 23.04.2020] <https://www.westerncape.gov.za/department-of-health/news/additional-r53-million-allocated-food-relief-programmes-western-cape>

Gobierno de Cabo Occidental. «Socio-Economic Profile: City of Cape Town» (2017) (en línea) [Fecha de consulta 29.05.2020] https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/treasury/Documents/Socio-economic-profiles/2017/city_of_cape_town_2017_socio-economic_profile_sep-lg_-_26_january_2018.pdf

