

EL COVID-19 COMO AMENAZA BIOLÓGICA: NO SÓLO UN PROBLEMA DE SALUD PÚBLICA

Collinao, Fernanda; UB; fernanda.collinao@comunidad.ub.edu.ar

La Ruffa, Silvia; UB; silvia.laruffa@comunidad.ub.edu.ar

RESUMEN

Si bien la pandemia de Covid 19 suele ser analizada desde la óptica del sistema de salud, este trabajo se propone analizar aquellas acciones realizadas por fuera de este gracias a los organismos de protección civil de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, especialmente en aquellos momentos en los que se encontraban vigentes las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO).

Así, estas líneas cobran sentido a partir de considerar que todos los problemas de salud también envuelven a la política y, por ello, la importancia que cobra el trabajo de las diferentes protecciones civiles a la hora de lidiar con una emergencia biológica de tamaño magnitud.

Cabe señalar que este trabajo se basa en una investigación previa realizada por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2023, llamada “El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia de Covid-19”, cuyo fin fue dejar consignadas las lecciones aprendidas y buenas prácticas luego de una emergencia biológica sin precedentes.

PALABRAS CLAVES

Emergencia biológica - reducción del riesgo de desastres- Covid-19 - SINAGIR

ABSTRACT

Health and risk reduction disasters are political issues. Thus, the aim of this paper is to describe the public policies and actions executed by Argentinian local institutions devoted to risk reduction disaster in order to mitigate the global damage provoked by the Covid 19 virus.

For that reason, this paper will analyze the province's emergency services' role during the lockdown, especially in two different periods which were called “ASPO” and “DISPO” in Argentina. The importance of that relies on how helpful are the emergency services to deal with biological emergencies, although they are usually thought of as outsiders from the health care services.

Finally, these pages are inspired in a previous work, “El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia de Covid-19”, which was conducted by the Argentinian Homeland Security Minister during 2023 with the purpose of collecting the relevant experiences among provinces.

KEY WORDS

Biological emergency - Risk Reduction Damage - COVID 19 - SINAGIR

INTRODUCCIÓN

A finales de 2019 el mundo debió enfrentar una situación casi sin precedentes. Se registró una pandemia producida por un virus desconocido, la COVID-19. Inmediatamente se determinaron los medios más frecuentes y riesgosos de contagios, el contacto entre las personas y la ciencia mundial se dispuso a descubrir una vacuna¹ y/o tratamiento. La circulación del virus se produjo a una velocidad inesperada y la tasa de mortalidad de esta enfermedad ocupó los principales medios de comunicación a lo largo y ancho del globo.

Los gobiernos se aprestaron a enfrentar una amenaza de tipo biológica. De acuerdo a la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) se entiende que una amenaza biológica es “un proceso o fenómeno de origen orgánico o que se transporta mediante vectores biológicos, lo que incluye la exposición a microorganismos patógenos, toxinas y sustancias bioactivas que pueden ocasionar la muerte, enfermedades u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.”²

Ante esta amenaza, los países, más tarde o más temprano, cerraron sus fronteras, suspendieron los vuelos de pasajeros y restringieron, en mayor o menor medida, la movilidad terrestre de su población con los consecuentes impactos en la economía global y el desarrollo humano. En la reseña sobre “*Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente*” de Sunstein³ (2006). Martín Walter destaca que “la regulación del riesgo es una tarea compleja que implica tomar decisiones sobre aquello que representa un peligro para la salud pública y sobre las mejores formas de brindar seguridad a la sociedad” (Revista SAAP, 2007).

Un estudio sobre las “*Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia Covid-19 en América Latina*” señala que la esencia de la pandemia de COVID-19 como problema social en la región, “se originó en que el sistema sanitario de los países no estaba preparado y que su capacidad se desbordaría rápidamente” . Para el autor peruano se observan distintos estilos en los diseños de políticas de protección social representados en tres grupos de países: el primero con estilos fuertes y estrictos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), el segundo, flexibles (Chile y Uruguay), y un tercero, laxos (Brasil y México). De acuerdo a esta publicación, los países del primer grupo optaron por estrictas medidas no farmacéuticas en forma de confinamiento a toda la población, extremas pero efectivas para controlar el virus, que son altamente demandantes de los recursos de autoridad y organización del Estado porque su implementación requiere fuertes legislaciones, sanciones explícitas y cuerpos policiales que hagan respetar la restricción (Paz Noguera, 2020).

El 3 de marzo de 2020, la Argentina registra su primer caso confirmado de COVID-19, el gobierno nacional dispuso un protocolo especial para las personas que llegaban al país mediante vuelos internacionales y una estrategia de confinamiento de los casos confirmados y la población de riesgo (mayores de 60 años y personas con enfermedades inmunodepresivas). Finalmente el 19 de marzo se resuelve disponer el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) lo que implicó el cierre de las fronteras aéreas y terrestres así como la restricción de la movilidad humana buscando, al mismo tiempo, no afectar la provisión de bienes y servicios para la subsistencia cotidiana.

¹ Antes del fin de 2020, hubo varias vacunas aprobadas y se inició su distribución por el mundo

² Para más información visitar: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

³ Abogado, profesor de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Chicago

Este trabajo intenta analizar las medidas no sanitarias implementadas en respuesta a una amenaza biológica de gran escala como ha sido el COVID 19 que demandó un enfoque político integral y, en particular, las decisiones no sanitarias de las jurisdicciones subnacionales con perspectiva de intervención en emergencias.

Desde una perspectiva política, se busca comprender el impacto en la gestión pública de un desastre⁴ de esta naturaleza, reconociendo que limitarse a examinar únicamente las decisiones desde el punto de vista del Ministerio de Salud nacional resultaría en una visión demasiado obtusa. Ejemplo de ello es que otras instituciones del gobierno de la República Argentina también diseñaron e implementaron políticas públicas vinculadas con el sostenimiento del proceso productivo, la contención social de los sectores más vulnerables⁵, la repatriación de argentinos que estaban en el exterior y la vuelta a las casas de extranjeros que estaban en territorio argentino⁶, entre otras.

De esta forma, el propósito general de esta investigación es explorar los diferentes modelos de organización para la emergencia adoptados por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en respuesta a los desafíos planteados por el COVID-19 y para, a su vez, cumplir con las normativas nacionales que se fueron estableciendo conforme evolucionaba la situación epidemiológica. Específicamente, aquí **se busca analizar el papel y la actuación de los organismos de protección civil provinciales -a menudo considerados ajenos al sistema de salud- en el contexto de la pandemia del COVID-19, especialmente desde la implementación del ASPO y el DISPO.**

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Cabe señalar que este trabajo se nutre de la investigación "*El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia del COVID-19: Lecciones aprendidas para el abordaje de las emergencias*", llevada a cabo por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2023, donde las autoras de este documento también se desempeñaron como investigadoras.

Dicho estudio adopta un enfoque exploratorio, ya que busca examinar un problema que no ha sido abordado en otras publicaciones de manera similar. La investigación se basa en una estrategia metodológica cualitativa que se centra en dos aspectos clave para la recopilación de datos: el análisis de documentos y normativas, y la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

Se llevaron a cabo doce entrevistas en profundidad con funcionarios provinciales relacionados con las áreas de protección civil de cada región. Estas entrevistas permitieron abarcar las cinco regiones del país en términos de protección civil y gestión del riesgo. Las entrevistas, de naturaleza semiestructurada, se diseñaron en torno a varios temas, como la

⁴ Por desastre se entiende la interacción entre una amenaza y una población vulnerable que, por su magnitud, crea una interrupción en el funcionamiento de una sociedad y/o sistema a partir de una desproporción entre los medios necesarios para superarla y aquellos medios a disposición de la comunidad afectada (Ley 27.287 art. 2 inc d)

⁵ El gobierno implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado a trabajadores no registrados y monotributistas que, por las restricciones de circulación, habían visto afectados sus ingresos. Así, tuvieron la oportunidad de cobrar en cuatro oportunidades un bono de 10.000 pesos. Para más información ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/covid-19-el-gobierno-implementara-el-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-para-aliviar-la>

⁶ En el caso de los argentinos/as que se encontraban en el exterior, la Cancillería organizó repatriaciones en vuelos chárter, así como también las Fuerzas Armadas pusieron a disposición sus aviones Hércules. Además, se celebraron acuerdos de colaboración con otros gobiernos por la situación de aquellos extranjeros que se encontraban en territorio nacional. Para más información ver: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-cancilleria-gasto-135-millones-repatriar-asistir-nid2357365/> o <https://cancilleria.gob.ar/es/destacados/coronavirus-la-cancilleria-argentina-coordino-16-nuevos-vuelos>

creación y funciones de los comités de crisis o comandos operativos de emergencia, el papel de los organismos de protección civil en estos comités, la coordinación entre actores involucrados, las estrategias de comunicación, las acciones específicas de protección civil, entre otros aspectos relevantes.

En cuanto al análisis de documentos y normativas, se realizó una primera aproximación examinando la respuesta normativa e institucional de cada jurisdicción frente a la pandemia del COVID-19. Se recopilaron las principales normas emitidas al inicio de la pandemia, centrándose en aspectos como la organización funcional de los organismos de protección civil provinciales, la existencia de sistemas de protección civil, la adhesión a la legislación pertinente, las declaraciones de emergencia sanitaria, la conformación de comités de crisis o comandos unificados de emergencia, así como sus esquemas de coordinación e integración, entre otros aspectos relevantes.

CONTEXTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Tras la declaración de la OMS sobre el COVID-19 como pandemia en marzo de 2020, Argentina amplió la emergencia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541 (Decreto 260/2020) y estableció una serie de acciones y protocolos para hacer frente a la situación epidemiológica. Una de estas medidas fue la dispuesta por el Decreto 297/2020⁷, mediante el cual se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) hasta el 31 de marzo de ese año, con posibilidad de prorrogarse.

A continuación, y gracias al Decreto 355/2020, el gobierno nacional dejó en claro aquellos mecanismos y articulaciones mediante los cuales los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en conjunto con los municipios, tuvieron la posibilidad de adaptar el alcance del ASPO a sus propias realidades.

Luego, la publicación del Decreto 520/2020 extendió nuevamente el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), pero incorporando el término "distanciamiento social, preventivo y obligatorio" (DISPO) para aquellas áreas que cumplieran ciertos criterios epidemiológicos y sanitarios. A partir de agosto de 2021, el Gobierno Nacional comenzó a implementar medidas generales de prevención y a suspender las prórrogas del aislamiento y el distanciamiento que estuvieron vigentes en 2020 y gran parte de 2021.

Con el propósito de abordar situaciones de emergencia de diversa índole, en 2016 Argentina promulgó la Ley 27.287, estableciendo así el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), cuyo objetivo es coordinar acciones y facilitar la operatividad de todos los organismos con competencia en gestión integral del riesgo en todos los niveles gubernamentales, en colaboración con el sector privado, las ONG y las OSC.

La gestión de riesgos de desastres es, de acuerdo a la citada Ley, un proceso continuo, multidimensional, interministerial y sistémico de formulación, adopción e implementación de políticas, estrategias, planificación, organización, dirección, ejecución y control, prácticas y acciones orientadas a reducir el riesgo de desastres y sus efectos, así como también las consecuencias de las actividades relacionadas con el manejo de las emergencias y/o desastres y comprende acciones de mitigación, gestión de la emergencia y recuperación. Por ello “actores públicos y privados, organizaciones e individuos deben involucrarse y participar en una gestión integrada ya que poseen valiosos conocimientos sobre el territorio y conciencia

⁷ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

sobre los factores que generan el riesgo y limitan el desarrollo” (Nievas y Stevenazzi,2023)

En respuesta a la emergencia biológica causada por la pandemia de COVID-19, el Jefe de Gabinete de Ministros, en calidad de Presidente del Consejo Nacional SINAGIR, asumió la coordinación de la emergencia⁸. Tomó diversas decisiones, como designar al Ministerio de Salud como responsable de la comunicación de las medidas a la comunidad, y solicitar al Ministerio de Seguridad la creación de un comando para coordinar las medidas de control del ASPO y DISPO.

En este contexto, el Ministerio de Seguridad mediante Resolución 40/2020 conformó Comando Unificado de Seguridad COVID-19 (CUS-COVID) para la coordinación de medidas de actuación rápidas y eficaces en el marco de los objetivos establecidos por los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 260/2020 y N° 274/2020. El CUS-COVID estuvo compuesto por representantes de las cuatro fuerzas federales y coordinado por un funcionario político, preferiblemente de la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad (SAFS). Este comando colaboró con despliegues territoriales para fortalecer el sistema sanitario y reducir la propagación del virus.

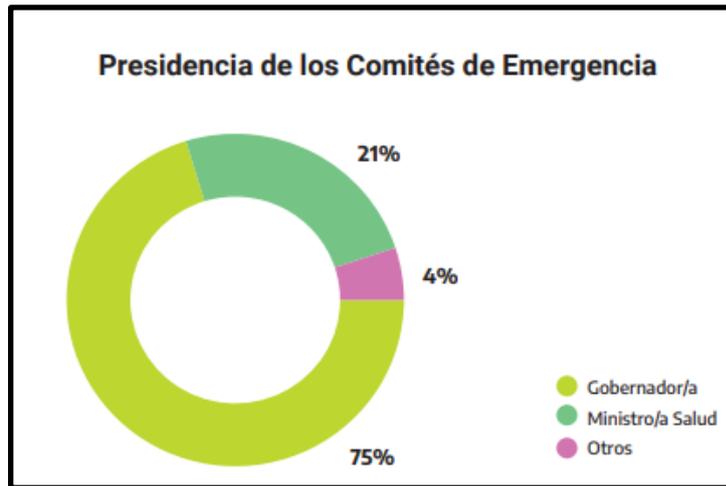
Además, la SAFS puso en marcha el SINAME (Sistema Nacional de Monitoreo de Emergencias), facilitando la generación de mapas dinámicos y el intercambio de información entre ministerios. El SINAME mantuvo un acompañamiento virtual a las jurisdicciones subnacionales en la interpretación de normativas, la difusión de protocolos y la organización de traslados de trabajadores esenciales.

El CUS-COVID coordinó con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires para adoptar criterios comunes, facilitar el transporte y distribuir la vacuna contra el COVID-19. Las provincias establecieron su vínculo con el CUS-COVID a través de las máximas autoridades en materia de seguridad y con el comité de emergencia provincial.

El Ministerio de Seguridad, por su parte, habilitó un número de emergencia operativo para provincias y municipios las 24 horas durante los primeros seis meses de la pandemia para resolver situaciones ambiguas en la interpretación de la normativa vigente.

Tras la declaración de la Emergencia Sanitaria mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 260/2020, cada provincia aprobó sus propios decretos de emergencia sanitaria, optando por distintos modelos de organización de comités de crisis o emergencia. El siguiente gráfico refleja la decisión sobre la conducción política de la emergencia en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires:

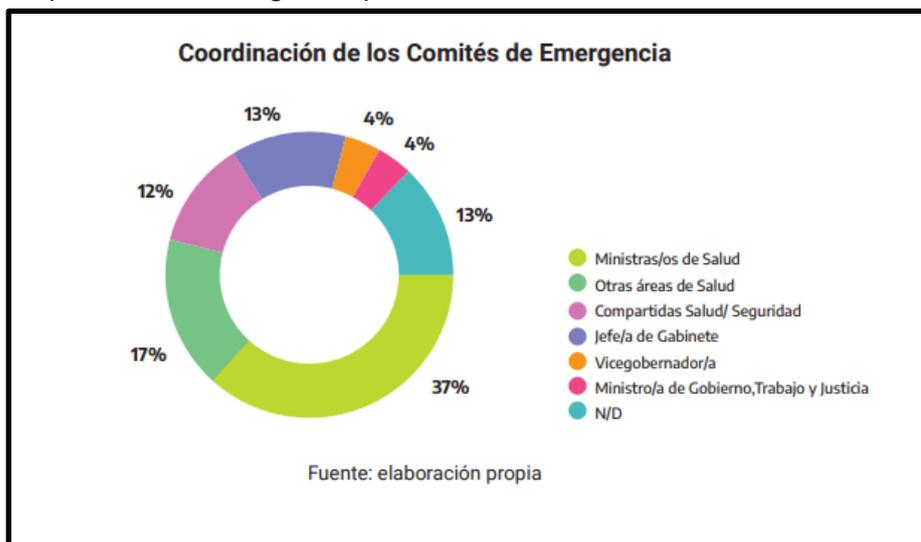
⁸ Para más abundamiento, ver: <https://www.pagina12.com.ar/253670-santiago-cafiero-asumio-la-coordinacion-de-la-emergencia-por> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/santiago-cafiero-gines-gonzalez-garcia-y-wado-de-pedro-visitaron-sala-de-situacion-de-covid>



Fuente: El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia de Covid-19

Se observa que en la mayoría de las provincias (75%), estos comités fueron presididos por el Gobernador o Jefe de Gobierno, mientras que en un porcentaje menor fue liderado por el o la Ministro/a de Salud.

El gráfico muestra en qué áreas cada provincia decidió delegar la coordinación de la respuesta a la emergencia por COVID-19:



Fuente: El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia de Covid-19

Puede verse que la configuración y estructura de los Centros de Operaciones de Emergencia (COEs), así como la participación de las protecciones civiles en ellos, mostraron notables variaciones en todo el país. La prominencia de las áreas de salud se debió a la incertidumbre y falta de información inicial en torno a la pandemia, lo que condujo a un enfoque más centrado en lo sanitario. Los Ministerios de Salud fueron quienes tuvieron mayor presencia al frente de los comités de emergencia con un 54% del total de la muestra. Dicho 54% se compone de un 37% de coordinaciones por Ministros y un 17% de otras dependencias de dicha cartera de salud.

Por otro lado, en un 13% del total de las provincias, el liderazgo fue llevado

adelante de forma conjunta entre las máximas autoridades de Salud y Seguridad,. En algunas excepciones, también se contó con la participación del representante principal del Ejército en la jurisdicción. Mismo tamaño de la muestra, 13%, corresponde a la coordinación del COE por parte del Jefe de Gabinete provincial, mientras que, en un 4% de los casos, la coordinación estuvo a cargo del Vicegobernador/a, y en igual medida, bajo el liderazgo del Ministro/a de Gobierno, Trabajo y Justicia. Por último, es importante destacar que no se ha podido recopilar este dato en tres provincias, dando un resultado del 13% del total de la muestra que no se pudo identificar.

Algunos COEs incluían tanto instancias políticas como operativas. Mientras que en los primeros participaban los titulares de los ministerios (incluidos aquellos bajo los cuales se encontraban las áreas de protección civil), las áreas operativas estaban compuestas por personal de segundo y tercer nivel, con una intervención directa de las áreas de protección civil. A pesar de esto, en algunas provincias, las áreas de protección civil también desempeñaron un papel central en la toma de decisiones en los COEs, mientras que en otras su papel fue más limitado.

Según lo revelado en las entrevistas, los principales obstáculos para una mayor participación de las áreas de protección civil provinciales estuvieron relacionados con la falta de recursos humanos y materiales adecuados. También se señaló que el rol de las áreas de protección civil fue principalmente operativo, brindando apoyo a las fuerzas policiales en el terreno.

Se observa que en los casos en los que la coordinación del COE estuvo a cargo del Ministerio de Seguridad, la Protección Civil adquirió un espacio de mayor importancia dentro del COE, asumiendo tareas de coordinación y de mayor responsabilidad. Por el contrario, en los casos en los que la coordinación la ejerció el o la responsable del Ministerio de Salud, las tareas que le fueron asignadas a la Protección Civil pasaron a tener un perfil más bien logístico. Esta situación refleja que es necesario que las protecciones civiles desarrollen planes, programas y simulacros en conjunto con las áreas de salud, por lo que habría un camino nuevo a recorrer en este sentido.

RELACIONES INTERINSTITUCIONALES E INTERJURISDICCIONALES

La conformación de los Centros de Operaciones de Emergencia (COEs) ha sido fundamental en varias provincias para mejorar la gestión de crisis y emergencias, ya que permitieron una coordinación más eficiente entre las diferentes agencias gubernamentales y municipios involucrados en la respuesta a situaciones de emergencia. Al dividir el territorio provincial y establecer COEs en diferentes áreas geográficas, la comunicación y coordinación de acciones resultó más ágil, lo que contribuyó a una respuesta más rápida y efectiva.

En la mayoría de las provincias, se observó una centralización en la difusión de información a la población, aunque también las áreas de Protección Civil participaban en esta tarea en el terreno. Sin embargo, según los entrevistados, la participación y coordinación con los municipios variaba.

En algunas jurisdicciones, la centralización operaba a nivel provincial, con los municipios desempeñando labores de apoyo logístico en el territorio. En otros casos, se establecía una estrecha coordinación con los Centros de Operaciones de Emergencia (COEs) municipales. En una provincia en particular, se estableció una división territorial basada en la identificación de los hospitales regionales, cada uno con un anexo del COE

(COEs regionales), desde donde se trabajaba en colaboración con los COEs municipales. Esta estructura implicaba una especie de jerarquía centralizada y piramidal, donde las decisiones eran tomadas por el COE central y luego se difundían hacia abajo las instrucciones y protocolos.

La participación de diversas áreas de los gobiernos provinciales y fuerzas de seguridad federales en las reuniones periódicas de los COEs, incluyendo las de Protección Civil, también experimentó variaciones entre las diferentes jurisdicciones. Durante las entrevistas, se mencionó la presencia de las fuerzas federales en los COEs, principalmente de Gendarmería Nacional, situación que facilitó la ejecución de operativos y mantuvo una comunicación constante. Una sola jurisdicción señaló la ausencia de las fuerzas de seguridad federales, centrándose la acción en la policía provincial y otros organismos locales. En algunos casos, también se contó con la participación de áreas de Seguridad Vial o Bomberos, tanto de manera presencial como virtual.

En algunas provincias, se resaltó la participación de las Fuerzas Armadas en los COEs, especialmente del Ejército, valorando principalmente su capacidad logística y operativa. Por sólo mencionar algunos ejemplos, el Ejército estableció y gestionó un centro de atención telefónica y se integró en todas las mesas de trabajo, mientras en otro caso pudo armar una sala de hospital en pocos minutos. Según la persona entrevistada, la estrecha colaboración entre Protección Civil y el Ejército existía antes de la pandemia, pero se fortaleció con su participación en el COE. En sus palabras, siempre hubo una relación colaborativa en la gestión integral del riesgo, pero que se vio reforzada a partir de su participación en el COE.

Más allá de la existencia de los mencionados COEs, en diversas provincias se observó una significativa colaboración entre distintos organismos de las administraciones públicas provinciales, entre gobiernos provinciales e incluso con otros países. En varias jurisdicciones, se llevaban a cabo reuniones diarias al inicio y al final del día. De una de las entrevistas, surgió que en determinada jurisdicción se implementó una suerte de "tablero de comando" que proporcionaba información instantánea sobre la disponibilidad de camas, casos de contagio y altas médicas, lo que facilitó una eficaz gestión en cuanto a la derivación de pacientes hacia los centros de salud.

En lo que refiere a la comunicación con la población, no existió un patrón entre las provincias durante la pandemia. Así, algunas jurisdicciones la gestionaron a través de los COEs, utilizando páginas web y comunicaciones periódicas -a veces diarias- de las autoridades provinciales, mientras otras provincias establecieron líneas telefónicas especiales para consultas sobre COVID-19.

En cuanto a la comunicación entre organismos, se resaltó la utilidad de los grupos en aplicaciones de mensajería instantánea para la coordinación de acciones. Se realizaron reuniones informativas y de coordinación con frecuencia, algunas semanalmente e incluso a diario, y se establecieron protocolos de comunicación ante situaciones urgentes, como la comunicación radial vía VHF, proporcionada por el Ejército.

De manera diferente, otras provincias desarrollaron herramientas informáticas para apoyar sus tareas, así como también tuvieron la oportunidad de crear una aplicación para informar a los puestos camineros sobre el tránsito de camiones.

Se resaltó, también, la colaboración activa de diversas organizaciones de la sociedad civil durante la pandemia. En particular, se hizo hincapié en la participación crucial que

tuvieron las asociaciones de bomberos voluntarios. En un caso específico, se destacó la contribución de los cuarteles en la gestión de fallecimientos mediante un protocolo especial y en labores de desinfección en diferentes áreas de las ciudades.

En varias provincias, se mencionó la intervención de la Cruz Roja Argentina en diversas acciones, como asesoramiento en la elaboración de protocolos, operaciones de traslado de personas y colaboración en campañas de vacunación, entre otras, así como también se destacó la participación de los Scouts en un sentido similar.

En cuanto al voluntariado, una provincia informó sobre la participación de voluntarios organizados a nivel municipal. Otra experiencia mencionada fue la creación de un sistema de voluntariado integrado por más de 5,000 personas, que operaba bajo un protocolo específico. El voluntariado desempeñó un papel crucial en diversas actividades como la toma de muestras, capacitación y traslado para la realización de pruebas de detección del virus.

La teoría política señala que la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas es “una de las mejores formas que la sociedad tiene para... poder alcanzar sus fines o la solución de los problemas que le aquejan” y es considerada como un elemento necesario en un Estado democrático (Cicogna, 2020)

El sector privado también hizo colaboraciones en algunas jurisdicciones. Por solo citar un ejemplo, en una provincia, dos importantes empresas automotrices proporcionaron más de 60 vehículos en calidad de préstamo, que fueron utilizados principalmente para brindar atención médica domiciliaria a los pacientes. Por otro lado, se destacó que el Poder Judicial también contribuyó entregando vehículos secuestrados en el marco de investigaciones judiciales.

En cuanto a la perspectiva de género, solo una jurisdicción informó que todos los protocolos eran revisados por el área de la Mujer para asegurar una consideración adecuada de esta cuestión. Naciones Unidas señala que las mujeres y las infancias están 14 veces más expuestas a morir durante un desastre que los hombres (Nievas y Stevenazzi, 2023)

EL ROL DE LAS PROTECCIONES CIVILES EN LA EMERGENCIA BIOLÓGICA DE COVID-19

El rol de las áreas de protección civil en el contexto de la pandemia presentó importantes variaciones en las diferentes jurisdicciones entrevistadas. Cuatro áreas de Protección Civil tuvieron un rol destacado desde el inicio, particularmente desde las diferentes declaraciones de emergencia que fueron emitiéndose. Esta participación, en momentos iniciales, se concentró, por ejemplo, en la obtención de asesoramiento por parte de las autoridades nacionales, la elaboración y aprobación de protocolos y en la conformación de comandos operativos de emergencia (COEs) o comités de crisis.

En uno de los casos en los que la participación se destacó, se atribuyó esa circunstancia a la existencia, con carácter previo a la pandemia, de un sistema provincial de protección civil, así como al respaldo político a esa área frente a la emergencia declarada. Siete jurisdicciones plantearon que las áreas de PC tuvieron un rol más limitado en contexto de la pandemia, circunscripto a cuestiones logísticas y operativas puntuales.

En todo el país, a partir de la declaración de la emergencia sanitaria, la conformación de COEs, o instancias similares, fue central. Dos provincias informaron que

las áreas de PC tuvieron un rol importante en la conformación y actuación de este tipo de instituciones. Una jurisdicción informó que, inicialmente, se había realizado un diagnóstico que demostraba la necesidad de conformar una instancia de coordinación frente a problemas tales como la ausencia de información y la autonomía con la que comenzaban a actuar los distintos organismos provinciales y los municipios.

En palabras de uno/a de los/as entrevistados/as, se realizó un importante trabajo de concientización fundamentando la necesidad de creación de esta instancia bajo la consigna de *“trabajemos como un continente y no como islas”*. En una jurisdicción, antes de la declaración provincial de emergencia se había avanzado tanto en los aspectos normativos necesarios para la conformación del COE como en su plano operativo. En este caso, desde el inicio, se contó con un protocolo de actuación en el que se definía su conformación, organigrama y las diferentes mesas que lo conformaban.

La participación de las áreas de Protección Civil en el plano operativo también presentó diferencias entre las jurisdicciones. Un tema operativo señalado por la mayoría de los entrevistados fue el de los controles de ingreso desde otras jurisdicciones del país y desde zonas de frontera, entre los que se destacan aquellos realizados al transporte terrestre de camiones. Una de las personas entrevistados/as manifestó que se trató de una cuestión central en tanto esos controles para las actividades esenciales debían garantizar la continuidad de sectores económicos vitales para la jurisdicción. En algunos casos, el control de los ingresos se plasmó en la conformación de centros de control. Algunas PCs participaron además en los controles de vuelos humanitarios y el traslado de ciudadanos/as de cada provincia que se encontraban fuera de su territorio.

Varias jurisdicciones informaron que sus áreas de PC realizaban de manera permanente recorridos por el territorio. Una provincia destacó que, entre las principales acciones de su área, se materializó en la logística de la desinfección e ingreso de los/as bomberos/as voluntarios/as recorriendo cada municipio y cada comuna. Varios/as entrevistados/as hicieron referencia a la asistencia que se daba a la población, que incluyó el reparto de tapabocas y alimentos.

Algunas áreas de PC se ocuparon de trasladar a ciudades alejadas a personal de salud para realizar hisopados en domicilio, o de la entrega de alimentos a personas bajo aislamiento o situación de vulnerabilidad. Otra de las áreas de intervención a la que hicieron referencia en varias provincias fue el trabajo en territorio verificando el cumplimiento de las normas de distanciamiento social. En algunos casos se mencionaron también acciones de suministro de equipamiento de bioseguridad, difusión de información y tareas de desinfección.

La actuación de las áreas de PC respecto a poblaciones vulnerables fue relevante en varias jurisdicciones. Algunas provincias informaron, que esas áreas trabajaron particularmente con poblaciones vulnerables en coordinación con las áreas de desarrollo social, principalmente asistiendo a adultos/as mayores. Asimismo, informaron haber trabajado para garantizar la continuidad de los servicios de merenderos y comedores. Algunos casos señalaron que en sus jurisdicciones el área de PC no realizó acciones específicas dirigidas a poblaciones vulnerables por tratarse de una competencia de las áreas de desarrollo social. Algunas provincias informaron respecto a la colaboración que prestaron sus áreas de PC en apoyo a las acciones realizadas desde las instituciones con competencia en desarrollo social.

Otro rol operativo destacado fueron los controles de circulación a medida que

comenzaron a habilitarse diferentes actividades. En muchos casos esto requirió adaptar los protocolos existentes o elaborar nuevos a medida que las indicaciones del gobierno nacional iban cambiando con el transcurrir del tiempo. También fue importante en algunas jurisdicciones la participación de las áreas de PC en la distribución de medicamentos y vacunas. Una de las jurisdicciones hizo referencia al apoyo que se dio en los centros de vacunación, incluso en su armado.

La existencia de refuerzos presupuestarios para las áreas de PC también presentó diferencias entre las jurisdicciones. Mientras algunas informaron haber contado con partidas presupuestarias adicionales, otras no. Una de las personas entrevistadas aseguró que, pese a ello, se pudo hacer frente a la situación reconvirtiendo las funciones del personal, traspasando personal administrativo a las áreas operativas. De todas formas, la mayoría de los/as entrevistados/as afirmaron que pese a la no existencia de refuerzos presupuestarios, no faltó lo necesario para hacer frente a sus tareas y contaron con una adecuada dotación de personal y con los elementos de bioseguridad necesarios.

En varias provincias se planteó que, en el marco de la pandemia, tuvieron que hacer frente simultáneamente a otras situaciones de emergencia tales como terremotos, incendios forestales, inundaciones, entre otras. Si bien estas circunstancias fueron desafiantes, varias provincias informaron que pudieron abordar tales emergencias aplicando los protocolos vigentes sin mayores inconvenientes.

EVALUACIÓN POST PANDEMIA

Aunque uno de los problemas comunes de los gobiernos es la ausencia de un método eficaz para evaluar los resultados de su gestión⁹ (Cicogna, 2020), Sunstein señala que “las buenas políticas se basan en una correcta valuación cuantitativa del riesgo y por lo tanto deben basarse en tecnocracias eficientes y análisis explícitos de sus costos y beneficios” (SAAP, 2007)

La investigación propuesta por el Ministerio de Seguridad de la Nación no apuntaba a evaluar la gestión sobre la base de objetivos y/o metas planificadas y alcanzadas sino a detectar buenas prácticas que pudieran servir de recomendaciones para futuras amenazas biológicas de gran magnitud. Al concluir la publicación “*El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia del COVID-19: Lecciones aprendidas para el abordaje de las emergencias*”, dicha institución pudo elaborar un listado de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la pandemia que puede resumirse en las siguientes:

- Contar con fondos provinciales especiales para las emergencias con el fin de financiar y ejecutar acciones de respuesta.
- Publicar todos los protocolos y disposiciones vinculados a cada emergencia de fácil acceso para toda la población
- Se destaca como herramienta el denominado método burbuja, que en etapa de emergencia permitió que las tareas se continuaran desempeñando de forma

⁹ En la Argentina, el SIEMPRO, organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, especialmente abocado al seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas publicó un documento de trabajo -“*La evaluación en los tiempos del coronavirus Una guía para la evaluación de las políticas públicas en situaciones de aislamiento social*”- que aporta un conjunto de orientaciones y sugerencias técnicas que se constituyen como alternativas para afrontar los procesos de evaluación en el marco del ASPO. Ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_evaluacion_en_los_tiempos_del_coronavirus.pdf

exitosa y, sobre todo, protegiendo a los recursos humanos de contagios y así evitando dejar a las poblaciones sin protección.

- En caso de amenazas biológicas que devienen en emergencias sanitarias, la existencia de equipos conjuntos entre las protecciones civiles y los Ministerios de Salud se destacan por su utilidad a la hora de tener los conocimientos y equipamientos necesarios para traslados a las pequeñas ciudades del interior de la provincia y así evitar resentir los sistemas de salud de los grandes conglomerados.
- Diseñar y mantener actualizados protocolos para la intervención en casos de múltiples decesos, no sólo por el manejo particular que conllevan los cadáveres por causas de virus contagiosos, sino también para, desde el Estado, poder darles a las familias el mejor acompañamiento posible ante el dolor por el fallecimiento de un familiar.
- Fortalecer el voluntariado como práctica social, siempre en articulación con el Estado para los casos de emergencia. Mantener registros actualizados, con personal capacitado, resulta una de las materias a profundizar a futuro.
- Los convenios con universidades resultan sumamente útiles para sostener las actividades de voluntariado, sobre todo por ser recursos humanos con conocimiento de sus comunidades.
- Relevar y mantener actualizadas las capacidades estatales de producción de insumos, como por ejemplo de alcohol en gel, elementos de bioseguridad o las propias vacunas, a fin de realizar un registro que, en caso de emergencia, permita contactarlos rápidamente y que ninguna región quede desabastecida.
- Se remarca la importancia de que los servicios esenciales, como ha sido el caso de la línea 103 de atención telefónica a emergencias, consideren la posibilidad de diseñar esquemas de funcionamiento remoto y/o posean la flexibilidad de adaptarse a nuevos contextos laborales en caso de futuras nuevas amenazas.
- Resulta importante que las dependencias de protección civil integren todos los comandos operativos de emergencia (COE).
- Crear áreas de protección civil municipales para brindar respuestas desde el ámbito local y coordinadas entre los distintos niveles de acuerdo a sus capacidades de intervención.
- Se destacan las articulaciones que distintas provincias han establecido con el Ministerio de Defensa, en particular por su colaboración a la hora de armar y desarmar hospitales móviles, aportando mayor capacidad de atención e internación a los sistemas de salud.
- Se advierte que una buena práctica establecida a la hora de evitar la propagación del virus fue la creación de centros de aislamiento para personas que debían realizarse análisis preventivos o llevar a cabo un tipo particular de cuarentena/aislamiento. Cabe señalar, que algunos de estos centros fueron producto de la reconversión de edificios que prestaban otro tipo de servicios o en razón de que el Ministerio de Defensa pudo desplegar hospitales móviles.

- Resulta una buena práctica para el abordaje de las emergencias de alcance federal o regional, la vinculación entre instancias de coordinación análogas. La articulación entre el Comando Unificado del Ministerio de Seguridad nacional y los COE provinciales permitió mantener un canal de comunicación para realizar un monitoreo continuo de la situación, coordinar medidas de actuación y resolver las dificultades que surgieron de su implementación.
- Garantizar la participación de instituciones provinciales con competencia en género y diversidades al momento de revisar protocolos de las protecciones civiles, a fin de garantizar la perspectiva de género en cada una de las intervenciones.
- Promover la participación de la protección civil en el diseño de mapas de distribución de insumos u otros elementos de bioseguridad con el objetivo de garantizar que dichos productos lleguen a todas las ciudades de forma rápida y en óptimas condiciones, incluso manteniendo la cadena de frío de ser necesario.
- Planificar la intervención de la protección civil en emergencias sanitarias. Es decir, no sólo abocarse a las ya tradicionales, producto de incendios o inundaciones, sino también adquirir las habilidades y recursos necesarios para poder afrontar las de tipo biológico, tal como han sido la gripe aviar y el COVID-19.
- Continuar fortaleciendo la articulación entre las protecciones civiles provinciales con los sistemas de bomberos/as voluntarios/as, en su carácter de fuerzas operativas frente a toda clase de emergencias.
- En esa misma línea, se vuelve imperioso que los cuerpos de bomberos/as voluntarios/as, que en muchos casos son el primer personal en hacer frente a las diferentes emergencias, puedan incorporar aspectos sanitarios como tareas propias de la protección civil.

Estas recomendaciones y buenas prácticas están en línea con la solución que propone Sunstein en su obra: “integrar en las decisiones de gobierno una herramienta que permita identificar y responder a los problemas que plantea el riesgo y el miedo tanto políticamente como en términos de salud pública, es decir, utilizar la menor cantidad de dólares para salvar la mayor cantidad de vidas” (SAAP; 2007) La responsabilidad de salvar vidas en una emergencia de esa magnitud no puede recaer únicamente en la máxima autoridad de las políticas de salud.

CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 fue producto de un virus que colocó a toda la humanidad en un pie de igualdad ante la indefensión, situación que obligó a las autoridades de distintos niveles de gobierno a tomar decisiones rápidamente para poder mitigar una emergencia de carácter mundial y sin precedentes. El COVID 19 se presentó como una situación extraordinaria que obligó a tomar medidas excepcionales para mantener el orden social y, sobre todo, salvar vidas.

Así, esta segunda lectura de la investigación publicada por el Ministerio de Seguridad promovida por la convocatoria de la Revista Científica de la Universidad de Belgrano permitió reconocer la importancia de no dejar en soledad a las autoridades de salud y de realizar políticas públicas nacionales en materia de gestión de riesgos que puedan adaptarse a las heterogeneidades provinciales, así como también dejar como

lección aprendida lo imperioso de invertir en políticas de prevención de riesgos para poder contar con una mejor preparación en comunidades más resilientes. En particular, esta segunda aproximación a las entrevistas permitió reconocer:

1. La necesidad de que más mujeres ocupen roles de liderazgo en la elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de gestión de riesgos
2. La utilidad de que las jurisdicciones provinciales pongan a disposición de las autoridades nacionales la información recopilada y aquellas herramientas que han sido útiles, tales como los tableros de comando mencionados
3. La importancia de que el Poder Judicial agilice procesos que permitan que aquellos materiales incautados puedan quedar a disposición de organismos públicos con el fin de mejorar la vida de la ciudadanía
4. La anticipación de situaciones locales gracias a la observancia de las acciones llevadas a cabo por gobiernos que han pasado por experiencias similares

Al llevar a cabo la investigación sobre el rol de las protecciones civiles en la emergencia por COVID-19 y revisarlo para la confección del presente trabajo encontramos que allí no sólo se intentó recopilar todas las acciones desarrolladas a modo de intercambio de información entre pares, sino también de reconocer el esfuerzo realizado por quienes forman parte del sistema para proteger vidas. Por otro lado, dado que dicha investigación también tuvo como uno de sus fines dejar consignadas las buenas prácticas aprendidas en pandemia, queda planteada como futura línea de indagación si dichas recomendaciones han sido tomadas en cuenta por el gobierno nacional a la hora de afrontar la epidemia de dengue de finales de 2023 y primeros meses de 2024.

Por último, si bien el objetivo de la presente investigación estuvo vinculado con las decisiones en materia de respuesta a la emergencia biológica es fundamental destacar que no será posible cumplir con las metas de la Agenda 2030 de Naciones Unidas si no trabajamos para reducir el riesgo de desastres. Es por ello, que aquí cobran especial sentido las palabras de Slavoj Žižek, en las que declara que el virus nos ha obligado a reinventar la confianza en las personas y la ciencia, además de augurar que, pasada la emergencia, un “virus ideológico, y mucho más beneficioso, se propagará y con suerte nos infectará: el virus de pensar en una sociedad alternativa, (...), una sociedad que se actualiza a sí misma en las formas de solidaridad y cooperación global.” (Žižek: 2020, 22).

BIBLIOGRAFÍA

Cicogna, M Paula (comp.), “Estado, sociedad y políticas públicas”, ed EUDEBA, buenos Aires, octubre 2020

Ministerio de Seguridad de la Nación, “El rol de los organismos de protección civil provinciales durante la pandemia del COVID-19: Lecciones aprendidas para el abordaje de las emergencias”, 2023

Nievas, Ricardo y Stevenazzi José, “Herramientas para un abordaje del riesgo de desastres. Un enfoque integra, práctico y estratégico”, ed IUPFA, Buenos Aires, febrero 2023

Paz Noguera, Bayron, “Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia Covid-19 en América Latina”, Revista Universidad y Salud, Ed: Centro de Estudios en Salud, Universidad de Nariño, Colombia, Volumen 22 N° 3, 2020
<https://revistas.udenar.edu.co/index.php/usalud/article/view/5590>

Perspectivas: Revista Científica de la Universidad de Belgrano, V 7, N°2, 2024, 2-16.

Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, reseña sobre Sunstein, Cass, "Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente" (2006). Autor: Martín Walter, Vol 3 N° 1, Buenos Aires, agosto 2007

Agamben, Giorgio y varios autores, "Sopa de Wuhan", 2020. Disponible en <https://www.elextremosur.com/files/content/23/23684/sopa-de-wuhan.pdf>

Terminología de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas - 2009. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf