

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Lo global y lo local en las políticas públicas de Argentina. El caso de la gestión integral de riesgos de desastres.

Sandra Colombo
CEIPIL-CIC / UNICEN

El trabajo estudia el desarrollo de la problemática de la Gestión de Riesgos de Desastres en los organismos internacionales y regionales, y cómo la Argentina ha participado en los distintos debates realizados en el marco de las Naciones Unidas, en la OEA y en los espacios de integración regional latinoamericana y caribeña. Asimismo, analiza las distintas iniciativas y las políticas que la República Argentina adoptó en su espacio nacional en función de los lineamientos establecidos globalmente en los organismos señalados. Por último, se atiende el plano de lo local, investigando qué transformaciones ocurrieron en los municipios de la provincia de Buenos Aires. La hipótesis es que la Argentina, de acuerdo a los ejes de su política exterior, ha mantenido desde inicios del siglo XXI una participación activa en los debates globales sobre gestión de riesgos de desastres, y que en función de esta participación, ha comenzado a construir marcos institucionales acordes con los lineamientos internacionales para proteger a poblaciones vulnerables, tanto en el plano nacional como local.

I. Antecedentes Centrales del Diálogo de Alto Nivel en Materia de Reducción de Riesgo de Desastres

Desde la finalización de la Guerra Fría la asistencia humanitaria se incorpora definitivamente a la agenda internacional y esto se evidencia, entre otros factores, en la activa creación de instancias y organismos específicamente dedicados a la materia, en la progresiva generación de instrumentos y protocolos de actuación, en la imposición de renovadas metas y objetivos humanitarios intergubernamentales, y en el ingreso de la cuestión humanitaria en la agenda de política exterior de las grandes potencias.

En lo que concierne específicamente al campo de la Reducción de Riesgo de Desastres, el punto de partida central fue la Res. de la Asamblea General (AG) de la ONU 44/23624 de 1989, que proclamó a la década de 1990 como “**Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales**” (DIRDN), con el objetivo de que la comunidad internacional, bajo el auspicio de la ONU, pusiera especial atención a la cooperación para prevenir y mitigar los desastres naturales. Se buscaba

1



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

especialmente reducir en los países en desarrollo la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por el impacto de fenómenos naturales.

En este marco, en 1994 se realizó **la Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres** en Yokohama (Japón), en la cual se adoptó la “Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro: Lineamientos para la Prevención, Preparación y Mitigación de los Desastres Naturales”, que junto a su Plan de Acción, han servido de “plan original” en el ámbito internacional para la reducción de los desastres.

Con el objeto de dar continuidad a los trabajos e iniciativas emprendidos en el DIRDN, la Asamblea General de la ONU estableció en 1999 el Programa “**Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres**” (EIRD) y creó un Equipo de Trabajo y una Secretaría interinstitucionales sobre reducción de desastres, como los principales instrumentos de aplicación de la Estrategia. La Secretaría de la EIRD depende de la Secretaría General de las Naciones Unidas y es el punto focal designado en la ONU para la coordinación de la RRD, para asegurar sinergias entre las actividades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y para coordinar las actividades de los numerosos actores en los campos socioeconómicos y humanitarios.

El principal foro consultivo dentro de la EIRD es la **Plataforma Mundial para la Reducción de Desastres**, que desde el año 2007 realiza reuniones bienales donde participan un amplio espectro de actores vinculados con la RRD. La Plataforma Mundial ha exhortado a los países a establecer Plataformas Regionales y Nacionales, ya que considera que son la principal modalidad institucional para reducir de forma sistemática el creciente impacto de los desastres. Existen plataformas en África, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes, Europa y las Américas en las que se intercambia información y conocimiento, y se determina el camino a seguir para la acción en una región determinada. **La Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas** es el espacio principal que reúne a actores claves de este ámbito en el continente en el cual se encuentra involucrada la República Argentina.

2



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

La **Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres** se celebró en Hyogo (Japón) durante enero de 2005 y en ella se adoptó el **Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015** que responde a la necesidad de un enfoque global, integrado y multidisciplinar para la identificación e implementación de medidas de reducción del riesgo de desastres, adoptado por 168 países.

El objetivo general del MAH fue principalmente aumentar la resiliencia¹ de los países y las comunidades ante los desastres, logrando de esta manera para el año 2015 una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.

Los objetivos estratégicos del MAH fueron: A) la integración de la reducción de los riesgos de desastre en las políticas y los planes de desarrollo sostenible; B) la creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios para aumentar la resiliencia ante las amenazas; y C) la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Las cinco prioridades de acción del Marco de Acción de Hyogo fueron: 1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación; 2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana; 3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel; 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes; y 5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

1 El concepto de “resiliencia”, que no está presente en los Documentos previos de Yokohama (1994) o EIRD (2001), hace referencia a la “capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas, para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos”. EIRD, Ginebra, 2004



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

En 2012, la Asamblea General de la ONU, decidió mediante Res. 67/209 convocar la **Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)** con el objetivo de examinar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y adoptar un marco de reducción del riesgo de desastres posterior a 2015. En virtud de ello, en diciembre de 2013, aprobó por res. 68/211, que se celebraría en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015, y que esta cumbre tendría como resultado central un documento conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

En todo el proceso caracterizado hasta aquí, Argentina ha cumplido un rol proactivo y destacado en el ámbito de reducción del riesgo de desastres, reconocido por la comunidad internacional. El país ha estado presente en todas las reuniones de las Plataformas Mundial y Regional de las Américas para la RRD, lo cual da cuenta de un comportamiento que evidencia compromiso e involucramiento en el área. No es un detalle menor que el país cuente con una de las Plataformas Nacionales para la RRD más antiguas, demostrando avances que han quedado plasmados en sus Informes Nacionales presentados bianualmente desde su instauración, que han merecido el reconocimiento de la EIRD. Además, en el período 2007-2009 Argentina presidió el Grupo de Apoyo a la EIRD; ha trabajado comprometidamente en el marco de la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes” (por mencionar algunas de sus acciones más destacadas), y es también uno de los países seleccionados para participar de la discusión del Marco de Acción de Hyogo post 2015.

II. Contexto de agravamiento del riesgo de desastres

A modo de contextualización de la Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres, es importante advertir que desde la aprobación del MAH en el año 2005, las tendencias en materia de desastres a nivel mundial han confirmado sus preocupantes patrones de agravamiento del riesgo y han obligado a los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general a reformular sus posiciones en materia de RRD.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Todos los datos de los que se dispone actualmente muestran el agravamiento de los desastres, especialmente de los vinculados con amenazas hidrometeorológicas debidas al cambio climático, pero también a acelerados procesos de urbanización, inapropiada planificación territorial, inadecuados usos del suelo y los recursos naturales, así como a un aumento de la exposición ante esas amenazas. Lo cierto es que el impacto de los desastres varía, evidentemente, de unas regiones y países a otros, y las pérdidas en vidas humanas o en términos económicos dependen de los niveles de desarrollo. No obstante ello, en la actualidad, ningún país ni región del planeta queda exento de estos riesgos y los datos de las últimas décadas muestran el elevado impacto de los desastres también en los países desarrollados (Rey Marcos, 2014).

Por mencionar algunos datos ilustrativos de esta situación emitidos por Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre 2002 y 2011, se produjeron 4.130 desastres registrados, resultantes de riesgos naturales en todo el mundo, en los que fallecieron 1.117.527 personas y se registraron pérdidas por importe de 1.195 millones de dólares. Solo en el año 2011, 302 desastres se cobraron 29.782 vidas, afectaron a 206 millones de personas y provocaron daños por un valor estimado de 366.000 millones de dólares.

Lo cierto es que cada vez más personas y recursos están ubicados en zonas de alto riesgo. La proporción de población mundial que vive en cuencas fluviales inundables ha aumentado en un 114%, mientras que la población que vive en zonas costeras expuestas a ciclones aumentó en un 192% en los últimos 30 años. Aproximadamente la mitad de las ciudades más grandes del mundo, con una población que oscila entre los 2 y los 15 millones, están ubicadas actualmente en zonas altamente vulnerables a la actividad sísmica. La rápida urbanización seguirá aumentando la exposición al riesgo de desastres².

2 Datos extraídos de: EM-DAT: La base de datos internacional (CRED). <http://www.emdat.be/>. Para contar con datos actualizados respecto de una contextualización de este tipo, se recomienda revisar el documento “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013” (Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgos de Desastres 2013), emitido por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres que está disponible en español.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

América Latina ha experimentado a través de su historia desastres de gran impacto y destrucción desencadenados por fenómenos tales como las erupciones volcánicas que en el siglo XIX y XX afectaron el clima global; terremotos como los de Chile (1939 y 2010), Perú (1970), Nicaragua (1972), Guatemala (1976), El Salvador (2001), y Haití (2010); huracanes que afectaron principalmente a los países centroamericanos y caribeños como fue el caso del Mitch (1998); y fenómenos climáticos extremos exacerbados por el cambio climático y los fenómenos El Niño y La Niña, como el de Vargas (Venezuela, 1999), las inundaciones en Colombia y Argentina y, las sequías en el noreste de Brasil; o más recientemente en el Chaco boliviano y paraguayo. En el periodo 1990-2011 se han registrado 83 mil desastres en la región que han causado al menos 42 mil muertes, 121 millones de personas afectadas, más de 1 millón de viviendas destruidas y 5,9 millones de viviendas dañadas. Mucho más frecuentes han sido los pequeños desastres generalmente asociados a la variabilidad climática que han erosionando las economías de los pequeños productores rurales.

Más allá de estos datos, es necesario remarcar que desde Hyogo, los desastres han dejado de ser considerados como consecuencias de fenómenos naturales, y son interpretados en función de las vulnerabilidades múltiples y multidimensionales de las poblaciones, que a su vez, son consecuencia de la implementación u omisión de políticas públicas. Por lo tanto, para disminuir el riesgo de desastres y asegurar y sostener el desarrollo humano, se promueve que los Estados ejecuten acciones tendientes a disminuir las vulnerabilidades de las poblaciones y a fomentar la resiliencia.

Esta concepción que vincula la reducción del riesgo a las políticas de desarrollo, se ha reforzado a partir de la organización en los años 2015 y 2016 de Cumbres Mundiales (Cumbre Mundial Humanitaria, Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres, la Conferencia de las Partes sobre el cambio climático, o la reformulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) en las cuales se buscó la coherencia entre las nuevas agendas del Desarrollo, Gestión del Riesgo, Cambio Climático y Agenda Humanitaria.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

En este marco, es oportuno citar aquí un documento del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), titulado “**Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano. Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia**”, que justamente refuerza la vinculación entre riesgos de desastres y falencias del desarrollo. La idea central del Informe es que sin políticas e instituciones nacionales y mundiales para **reducir la vulnerabilidad persistente y sistemática**, la agenda de desarrollo post-2015 seguirá siendo insuficiente para hacer frente a la complejidad y la magnitud de los retos futuros.

En este documento se define a la vulnerabilidad como la indefensión, inseguridad y exposición a riesgos provocados por factores como el incremento en la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la contaminación, los conflictos armados, la propagación de enfermedades, la inestabilidad financiera, la volatilidad de los precios de los alimentos, o las crisis económicas, los cuales no respetan las fronteras de los países y no pueden ser enfrentados de manera aislada por los Estados nacionales.

Si bien en el Informe se reconoce que la globalización ha unido países y abierto nuevas oportunidades, se señala que la economía mundializada de las últimas décadas ha generado un incremento del riesgo de desastres especialmente en aquellos países menos desarrollados, al aumentar la vulnerabilidad y reducir los mecanismos de defensa ante las crisis. Por ejemplo, las políticas promovidas por el Consenso Washington como la liberalización del mercado de capitales (asociada a importantes fluctuaciones en los flujos de dinero que entran y salen de los países) expusieron todavía más a los países en desarrollo a las crisis que llegaban del extranjero. Estas políticas económicas difundidas a escala mundial luego de la caída del bloque soviético, aumentaron la vulnerabilidad tanto de los individuos como del sistema internacional en su conjunto, generando crisis financieras y económicas.

III. La Tercera Conferencia Mundial sobre la RRD

La Tercera Conferencia realizada en Sendai (Japón) en el mes de marzo de 2015, tuvo como objetivo examinar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 y adoptar un marco de reducción del

7



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

riesgo de desastres posterior a 2015: Marco de Acción Hyogo II, un documento conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción (Res. de la AG de la ONU 68/211).

Para avanzar con los preparativos de la organización de esta Conferencia, la ONU decidió crear el **Comité Preparatorio (PrepCom)** Intergubernamental de Composición Abierta, que aprobó el programa de trabajo y propuso normas de procedimiento. Este Comité celebró dos reuniones: el 14 y 15 de julio de 2014 y el 17 y 18 de noviembre de 2014. Asimismo, para orientar, ordenar y apoyar las deliberaciones preparatorias a la Tercera Conferencia, las Naciones Unidas elaboraron Informes esenciales como el denominado “Elementos propuestos para la consideración del marco para la RRD después de 2015”, presentado por la UNISDR a fines de 2013, el “Borrador cero del marco para la RRD post 2015”, dado a conocer en agosto de 2014, y el “Marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015. Primer proyecto presentado por los co -presidentes del PrepCom”, presentado en octubre de 2014.

En las reuniones del PrepCom y de la Plataforma Regional de Reducción de Riesgos de Desastres³, Argentina participó con una comitiva liderada por la Comisión Cascos Blancos, planteando algunas cuestiones que resultan fundamentales en la gestión del riesgo: la vinculación entre la pobreza y la vulnerabilidad de las comunidades y el concepto de desastre socio-natural. Se trata de dos perspectivas promovidas en los últimos años por la región, que revisten gran importancia en tanto permiten abordar el riesgo como parte integral de la planificación del desarrollo. Asumiendo que el daño de un desastre es mayor en las poblaciones con carencias, debe considerarse la amplia gama de problemas sociales, económicos, políticos y ambientales en la gestión del riesgo y su impacto en el desarrollo de los pueblos, al momento de pensar cómo reducir las vulnerabilidades en forma integral y desarrollar herramientas para la prevención. La representación argentina planteó explícitamente que “Consideramos que los documentos preparatorios de Sendai deben reflejar con mayor énfasis la problemática de la vulnerabilidad como eje del impacto del desastre, así como la necesidad de trabajar por una mayor inclusión que lleve a disminuir esta vulnerabilidad a fin de reducir el riesgo de

³ Celebrada en Guayaquil-Ecuador los días 27-29 de mayo de 2014.

8



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

desastres” y que “El compromiso de la Argentina en este sentido sigue siendo el de contribuir a que los pueblos se conviertan en actores y decisores de su propia historia, cumpliendo una función activa y dinámica en un entorno de gestión integral de riesgos”⁴.

Por otra parte, la representación argentina llamó la atención sobre el hecho de que teniendo en cuenta que los fenómenos de la naturaleza se convierten muchas veces en desastres por el obrar del hombre (o por su omisión), es necesario poner en relevancia la necesidad de alcanzar una articulación entre la Reducción de los Desastres con la problemática del Cambio Climático y las políticas para el Desarrollo Sustentable. Este tipo de abordaje pretende que tanto los países como las propias agencias del Sistema de Naciones Unidas coordinen su labor y trabajen para construir ciudades resilientes, desarrollar urbanizaciones responsables, capacitar a sus comunidades para que, con apoyo de los gobiernos locales, de simples víctimas pasen a ser actores de la gestión del riesgo.

Otra cuestión que han destacado concierne a la participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales en la RRD, entendiendo que, si bien en ambos casos, Argentina puede mostrar satisfacción al ver la comprometida intervención de estos sectores en su Plataforma Nacional, es importante señalar enfáticamente que esta temática es una responsabilidad indelegable de los Gobiernos, y que tanto el sector privado como las ONGs deben actuar en colaboración con los gobiernos, respetando sus estrategias y no actuando con independencia.

La delegación argentina también realzó la necesidad de fortalecer el vínculo con las Universidades entendidas como fuente primaria de generación de conocimiento científico y tecnológico en materia de RRD, y sobre todo, el impulso de políticas sobre el uso social del conocimiento, y la capacitación de los comunicadores en el ámbito de la RRD.

Finalmente, las autoridades argentinas manifestaron que resulta necesario profundizar el debate en torno a: La importancia de determinar parámetros comunes para el análisis de la vulnerabilidad, pero

4 1er. Comité Preparatorio de la 3ra. Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres (Ginebra, 14 y 15 de Julio de 2014). INTERVENCION DE LA DELEGACION DE ARGENTINA.

9



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

con la expresa aclaración que serán los propios países quienes realizarán los estudios y análisis a través de sus organismos gubernamentales y/o de quienes dichos países decidan; y valorar adecuadamente la importancia de la Cooperación Internacional para alcanzar los objetivos, en especial la Sur-Sur y Triangular, resaltando el intercambio regional y subregional en este sentido, sin disminuir las responsabilidades que tienen los países desarrollados en este tema.

IV. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Como fuera señalado anteriormente, el Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015, y es el resultado de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas⁵.

Durante la Conferencia Mundial, los Estados también reiteraron su compromiso de abordar a través de políticas, planes, programas y presupuestos, la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza (Naciones Unidas, 2015:9). El **objetivo** propuesto es lograr en los próximos 15 años, prevenir la aparición de nuevos riesgos y alcanzar una “reducción sustancial del riesgo de desastres existente y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países (Naciones Unidas, 2015: 12).

La consecución de este resultado requiere que los dirigentes políticos a todos los niveles de todos los países se comprometan firmemente y se impliquen en la aplicación y el seguimiento del presente Marco y la creación del entorno propicio necesario, implementando medidas integradas e inclusivas de

5 Documento Sendai: http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

diversa índole que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia (Naciones Unidas, 2015: 13).

El documento fija **metas mundiales** que deberán ser alcanzadas en el próximo decenio, como la reducción considerable de personas afectadas y de los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas. Asimismo, fija como metas el mejoramiento de la cooperación internacional para países en desarrollo, el incremento de la disponibilidad de sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples, y el incremento considerable del número de países que cuentan con estrategias de reducción de riesgos de desastres a nivel nacional y local para 2020.

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, y en aras del resultado esperado, los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro **esferas prioritarias**:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En este trabajo, se destacan los planos nacional y local de estas prioridades.

En relación a la **prioridad 1 “Comprender el riesgo de desastres”**, el documento señala la importancia de: a) Fomentar la recopilación, el análisis, la gestión y el uso de datos pertinentes e información práctica y garantizar su difusión; b) evaluar periódicamente los riesgos de desastres, la vulnerabilidad, la capacidad, el grado de exposición, las características de las amenazas; c) evaluar,

11



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

registrar, compartir y dar a conocer al público, de manera sistemática, las pérdidas causadas por desastres y comprender el impacto económico, social, sanitario, educativo y ambiental y en el patrimonio cultural; d) promover el acceso en tiempo real a datos fiables, hacer uso de información espacial e in situ, incluidos los sistemas de información geográfica (SIG), y utilizar las innovaciones en materia de tecnología de la información; e) impartir conocimientos a los funcionarios públicos a todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades y los voluntarios, así como el sector privado, mediante el intercambio de experiencias, enseñanzas extraídas y buenas prácticas y mediante la capacitación y la educación sobre la reducción del riesgo de desastres; f) promover y mejorar el diálogo y la cooperación entre las comunidades científica y tecnológica, otros actores pertinentes y los encargados de formular políticas a fin de facilitar la conexión entre la ciencia y las políticas para un proceso eficaz de adopción de decisiones en la gestión del riesgo de desastres; g) velar por que se aprovechen como corresponda los conocimientos y las prácticas tradicionales, indígenas y locales, para complementar los conocimientos científicos.

En cuanto a la **prioridad 2 “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”**, destaca la importancia de: a) incorporar e integrar la reducción del riesgo de desastres en todos los marcos nacionales y locales de las leyes, regulaciones y políticas públicas que definan las distintas funciones y responsabilidades de los sectores público y privado; b) Adoptar y aplicar estrategias y planes nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres con metas, indicadores y plazos, a fin de evitar la creación de riesgos, reducir los riesgos existentes y aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y ambiental; c) realizar una evaluación de la capacidad técnica, financiera y administrativa de gestión del riesgo de desastres; d) asignar funciones y tareas claras a los representantes comunitarios dentro de los procesos e instituciones de gestión del riesgo de desastres; e) asegurar un alto grado de cumplimiento de las disposiciones vigentes incluidas las relativas al uso de la tierra y la planificación urbana, los códigos de edificación, la gestión del medio ambiente y los recursos y las normas de salud y seguridad; f) establecer y fortalecer foros de coordinación gubernamental a nivel nacional y local integrados por actores pertinentes, tales como las plataformas nacionales y

12



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

locales para la reducción del riesgo de desastres; g) facultar a las autoridades locales, como corresponda, por medios reguladores y financieros, para que trabajen y se coordinen con la sociedad civil, las comunidades y los pueblos y migrantes indígenas en la gestión del riesgo de desastres a nivel local; h) promover el desarrollo de normas de calidad, como certificaciones y premios en materia de gestión del riesgo de desastres, con la participación del sector privado, la sociedad civil, las asociaciones profesionales, las organizaciones científicas y las Naciones Unidas.

La **prioridad 3 “Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia”** hace referencia a: a) asignar los recursos necesarios, incluidos recursos financieros y logísticos, a todos los niveles de la administración para desarrollar y poner en práctica estrategias, políticas, planes, leyes y reglamentos para la reducción del riesgo de desastres; b) potenciar, como corresponda, las inversiones públicas y privadas para la resiliencia a los desastres; c) Proteger o apoyar la protección de las instituciones culturales y de colección y otros lugares de interés desde el punto de vista histórico, religioso y del patrimonio cultural; d) promover la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluidas la planificación urbana, las evaluaciones de la degradación de las tierras y las viviendas informales y no permanentes, y los cambios demográficos y ambientales previstos; e) promover la incorporación de la evaluación, la representación cartográfica y la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión del desarrollo rural de, entre otras cosas, las montañas, los ríos, las llanuras costeras inundables, las tierras áridas, los humedales y todas las demás zonas propensas a sequías e inundaciones; f) alentar la revisión de los códigos y normas de edificación y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción existentes; g) aumentar la resiliencia de los sistemas sanitarios nacionales, incluso integrando la gestión del riesgo de desastres en la atención primaria, secundaria y terciaria de la salud, especialmente a nivel local, desarrollando la capacidad de los trabajadores de la salud para comprender el riesgo de desastres y aplicar enfoques para la reducción del riesgo de desastres en la labor médica; h) Reforzar el uso y la ordenación sostenibles de los ecosistemas y aplicar enfoques integrados de ordenación del medio ambiente y los recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres.

13



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Finalmente, en cuanto a la **prioridad 4 “Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción”**, el documento destaca la importancia de: a) empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción; b) Desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas múltiples que sean multisectoriales; c) promover la resiliencia de la infraestructura vital nueva y existente, incluidas las de abastecimiento de agua, transporte y telecomunicaciones, las instalaciones educativas, los hospitales y otras instalaciones sanitarias, para asegurar que sigan siendo seguras, eficaces y operacionales durante y después de los desastres a fin de prestar servicios esenciales y de salvamento; d) Establecer centros comunitarios para promover la sensibilización pública y almacenar los materiales necesarios para realizar las actividades de rescate y socorro; e) Capacitar a la fuerza de trabajo existente y a los trabajadores voluntarios en la respuesta a los desastres y reforzar las capacidades técnica y logística para asegurar una mejor respuesta en situaciones de emergencia; f) asegurar la continuidad de las operaciones y la planificación, incluida la recuperación social; g) promover la cooperación de diversas instituciones, múltiples autoridades y actores pertinentes a todos los niveles, incluidas las comunidades y empresas afectadas; h) promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, facilitar los vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias, conocimientos, exámenes después de los desastres y enseñanzas extraídas, e integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas; i) reforzar la capacidad de las autoridades locales para evacuar a las personas que vivan en zonas propensas a los desastres; j) Reforzar los planes de recuperación para prestar servicios de apoyo psicosocial y salud mental a todas las personas necesitadas.

14



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Para concluir, muchos comentaristas han indicado que los cambios más importantes son el marcado énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres en lugar de la gestión de desastres, la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado. Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos.

El Marco de Sendai también expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales. Asimismo, la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres se reconocen claramente como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2015).



De todas maneras, el Marco de Sendai refuerza lo expresado en Hyogo respecto a la importancia de los gobiernos locales para la detección de amenazas, la prevención de riesgos, la articulación de actores pertinentes y recursos ante la emergencia, y en el desarrollo de la resiliencia.

V. Institucionalidad de la Gestión de Riesgos en la República Argentina

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional No. 636/ 2013, “los cometidos vinculados a la implementación de las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación, así como la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) creado por el Decreto N° 1250 del 28 de octubre de 1999” le corresponden al Ministerio de Seguridad de la Nación.

El Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), que data de 1999, se propuso como instancia de articulación y coordinación de las acciones de los organismos públicos nacionales competentes, así como también de los correspondientes a las jurisdicciones provinciales y locales. Sin embargo, no ha conseguido afianzarse institucionalmente sufriendo sucesivos cambios de pertenencia dentro del Estado Nacional.

En la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación, el organismo encargado de la gestión de riesgos y la administración de las emergencias es la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes⁶. Entre las responsabilidades de esta Secretaría se pueden mencionar:

1. Asistir en la ministra de Seguridad la implementación de las acciones tendientes a preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres de origen natural o producidos por el hombre, coordinando el empleo de los recursos humanos y materiales del Estado Nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción.

⁶ La Secretaría cuenta con la Subsecretaría de Subsecretaría de Gestión Integral de Riesgo de Desastres que posee la Dirección Nacional de Análisis del Riesgo; y con la Subsecretaría de Protección Civil que cuenta con la Dirección Nacional de Mitigación y Reconstrucción. (<http://mapadelestado.modernizacion.gob.ar/>)



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

2. Entender en la formulación de la doctrina, políticas y planeamiento para la coordinación de las acciones de protección civil tendientes a prevenir, evitar, disminuir o mitigar los efectos de los desastres naturales o causados por el hombre, coordinando el apoyo federal e internacional en el marco de las directivas internacionales para la reducción de los riesgos.
3. Entender en la integración, coordinación y concertación de las actividades de Protección Civil con los organismos federales, provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la sociedad civil.
4. Entender en el desarrollo de políticas de capacitación y planificación de las actividades referidas a la protección civil para salvaguardar la vida, los bienes y el medio ambiente.
5. Coordinar las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación.
6. Efectuar la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) creado por el Decreto N° 1250 del 28 de octubre de 1999.
7. Fiscalizar la actividad de los Bomberos Voluntarios en los términos fijados por la Ley N° 25.054 y sus modificatorias, proponiendo las normas reglamentarias.

La Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes no cuenta con un cuerpo de auxiliares propios sino que se alimenta del personal de las instituciones del Estado Nacional. De esta manera, cuenta con cuatro fuerzas federales: Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Además, fiscaliza la actividad de los Bomberos Voluntarios y articula la utilización de las Fuerzas Armadas conjuntamente con la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias del Ministerio de Defensa. Asimismo, el alcance de estas responsabilidades se ve circunscrito por el carácter federal del país. Cada jurisdicción dicta su



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

propia normativa en materia de defensa o protección civil, situación que conforma un escenario de elevada complejidad.

Por su parte, el Decreto 636/2013 es el que faculta al Ministerio de Defensa a través de la Secretaria de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, para participar, con otras dependencias del Estado, en la planificación de la defensa civil a través de la coordinación y despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de prevención y respuesta inmediata en situaciones de emergencias o desastres que se produzcan en el territorio de la Nación. Se especifica que sus intervenciones de asistencia, deben estar coordinadas con el Ministerio de Seguridad y con los organismos con competencia en la materia.

Dentro del Ministerio de Salud de la Nación se encontraba la Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias (DINESA), que llevaba a cabo acciones de capacitación en temas sanitarios, tanto del recurso humano propio como de otras jurisdicciones que participaban en la atención de desastres; establece el diseño e implementación del Registro Nacional de Emergencias y la producción y comunicación de información sanitaria sobre prevención de emergencias y desastres. Asimismo, se encarga de reglamentar la capacitación, certificación y acreditación del recurso humano en desastres. También participa de misiones de asistencia humanitaria internacional, bajo coordinación de la Comisión Cascos Blancos y demás dependencias nacionales en la materia (Celis, 2008).

Otro organismo, era la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), constituida por el Decreto Presidencial 1824/2004 como área que depende a partir de 2015 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Su finalidad era “poner en marcha una política de desarrollo territorial estratégico, cuyo objetivo central es construir un país integrado y equilibrado desde el punto de vista territorial, con una fuerte identidad ecológica y ambiental y con una organización que favorezca la competitividad de la economía y el desarrollo social” (Celis, 2008).

La SSPTIP, a través de un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ejecutó desde 2006 hasta 2008, el Proyecto ARG05020 con el objetivo de insertar en todas las políticas



de desarrollo y ordenamiento territorial del nivel nacional y provincial la problemática del riesgo ambiental y antrópico, de manera de reducir drásticamente las ocurrencias de catástrofes y/o disminuir los efectos perjudiciales de las mismas⁷.

Otros organismos nacionales vinculados a riesgos de desastres eran la Dirección de Cambio Climático, el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Nacional de Agua: Sistema Alerta Hidrológico Cuenca del Plata, y el Instituto Nacional de Prevención Sísmica. Por último, la Comisión Cascos Blancos, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, era el organismo responsable de la coordinación de la asistencia humanitaria internacional, y participaba del dispositivo de atención a emergencias en territorio nacional cuando es convocado por el Poder Ejecutivo Nacional.

En relación a la normativa, Argentina no cuenta todavía con una ley nacional de gestión integral de riesgos. El marco normativo nacional que respalda a las instituciones está constituido casi exclusivamente por decretos que establecen, por un lado, dentro de qué estructura ministerial se incorporan los organismos; y por el otro, las misiones y funciones que se les asigna. Asimismo, existe una gran cantidad de leyes que se refieren a situaciones particulares de desastres y emergencias, dictadas por el Congreso Nacional tras la ocurrencia de eventos concretos (Celis, 2008: 153).

VI. La gestión de riesgos de desastres en la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires es por su historia, economía y población, la provincia de mayor peso de la República Argentina. En ella viven cerca del 40% de los habitantes del país y aporta al conjunto nacional prácticamente el mismo porcentaje del PBI. Debido a su extensión y diversidad espacial, productiva y social, posee vulnerabilidades rurales y urbanas derivadas entre otros factores, del crecimiento no planificado.

7 Para más información consultar: <http://www.undp.org.ar/programa/Proyectos/ARG05020.html>



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

El Estado provincial hasta el año 2008, no mostró decisión en implementar una gestión integral de riesgos, focalizándose en responder a las emergencias una vez ocurridas⁸. En ese año, se crea por decreto del gobernador D. Scioli (Decreto N° 464/08), el **Consejo Provincial de Emergencias**, el cual funcionó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y estuvo integrado por representantes de los ministerios de Justicia y Seguridad, Salud, Producción, Infraestructura, Asuntos Agrarios, Trabajo y Economía. También de la Jefatura de Gabinete, la Dirección General de Cultura y Educación, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible y de las secretarías de Deportes, de Turismo y de Comunicación Pública.

En los considerandos del Decreto, se retoman los conceptos que habían sido acordados en el Marco de Hyogo en 2005, y que eran difundidos por la EIRD/ ONU sobre la gestión integral de riesgos de desastres:

“Que es deber del Estado velar por la integridad física de sus habitantes, mediante la elaboración de planes en materia de prevención y respuesta ante emergencias y desastres, encaminados a proteger su vida y sus bienes;

....

Que, en consecuencia, resulta menester fortalecer todas las instancias de elaboración de la política pública provincial en materia de emergencias, desde el planeamiento, orientado a identificar riesgos [naturales y antrópicos], medir vulnerabilidades y evaluar capacidades estatales hasta la implementación, focalizada en la integración de capacidades de respuesta tanto municipal como provincial y nacional;

Que para ello es preciso crear una instancia institucional que se encuentre abocada específicamente a la preparación y proyección de este tipo de políticas, que contemple las posibles consecuencias ambientales y sociales de los desastres, así como los eventuales daños en las obras de infraestructura básica y en los sistemas de producción y abastecimiento”.

El objetivo del Consejo fue asesorar en la formulación de políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación, preparar un Plan Provincial de Emergencias, evaluar riesgos, vulnerabilidades, y daños sobre las vidas, bienes y sistemas de producción y abastecimiento. Para ello,

⁸ En 1999 cuando se creó el SIFEM en la Nación, la Legislatura provincial instituyó la Comisión Bicameral para la Atención y Seguimiento de Desastres Naturales provocados por Emergencias Hídricas (Ley N 12.307). Esta Comisión no prosperó, y demostró un desinterés absoluto por la prevención o mitigación de los desastres. Con una finalidad similar, se creó en 2005 la Mesa de Coordinación de Emergencia Humanitarias (Decreto N 392/05) para coordinar las respuestas a las emergencias, sin atender a la prevención, preparación, o mitigación.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

debe promover a través de la cooperación con instituciones estatales, públicas y privadas, hipótesis y mapas de riesgo, planes de contingencia y manuales de procedimiento.

Este Consejo pretendía jerarquizar el tema gestión integral de riesgos en la agenda del gobierno, respetando al órgano operativo por antonomasia, la **Dirección Provincial de Defensa Civil** perteneciente al Ministerio de Seguridad de la Provincia⁹. La Defensa Civil surge en la provincia de Buenos Aires en 1960 (Decreto 5473), con el objetivo de que las personas aprenden a identificar los riesgos y proteger sus vidas y sus bienes frente a emergencias o eventos adversos de origen natural (provocadas por la naturales) o de origen antrópico (por las actividades del hombre). Para ello, la Defensa Civil debe realizar actividades de Prevención, Mitigación y Preparación, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción.

La base de la Defensa Civil es la organización Municipal por ello la importancia de la preparación local para emergencias ya que son los municipios, los que dan a su comunidad la primera respuesta ante una situación adversa que afecta a la población o sus bienes. En esta instancia, el principal responsable es el intendente, asistido por el Director o Coordinador de Defensa Civil.

La provincia también cuenta con otros organismos que pueden actuar en casos de emergencias: la **Dirección de Manejo de Emergencias Sanitarias y Catástrofes** dependiente de la Sub Subsecretaría de Atención de la Salud de las Personas del Ministerio de Salud; la **Superintendencia de Seguridad Siniestral** perteneciente al Ministerio de Seguridad; la **Dirección Provincial de Asistencia Crítica** del Ministerio de Desarrollo Social; la **Oficina Provincial de Atención en Emergencias** de Infraestructura; el **Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible**.

Recientemente se creó la **Dirección Provincial de Gestión de Riesgo y Emergencias**, dependiente del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública del Gobierno de la Provincia. Esta Dirección se

⁹ La Defensa Civil está organizada a nivel Nacional, Provincial y Municipal. A nivel nacional está la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes del Ministerio de Seguridad. A esta Secretaría pertenece la Subsecretaría de Protección Civil. A nivel provincial están las Direcciones Provinciales de Defensa Civil. Por último, las Direcciones o Coordinaciones Municipales de Defensa Civil.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

compone a su vez por la **Dirección de Análisis de Riesgo** y la **Dirección de Coordinación en Emergencias**. En el sitio oficial se señala que las acciones de la gestión de riesgos incluyen actividades de prevención, preparación ante emergencias, respuesta y recuperación post-desastres de la población afectada, y afirma que el gobierno de la Provincia de Buenos Aires abordará la Gestión de Riesgo de acuerdo a los postulados del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en su estrategia 2015-2030.

La gestión integral de riesgos de desastres comenzó a instalarse como problemática en la agenda pública en el año 2004 cuando se realizó un trabajo conjunto entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y los gobiernos provinciales para planificar un ordenamiento territorial funcional al desarrollo sustentable. De allí surgió el Plan Estratégico Territorial (PET) con el propósito de caracterizar el riesgo de desastres, identificando a nivel provincial las principales amenazas y factores de vulnerabilidad, así como definir propuestas de acción. Como parte integrante del PET, y mediante un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se desarrolla en 2006 el Programa de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. Su objetivo fue promover la inserción de la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial en todos los niveles del Estado a través de la sensibilización y capacitación de actores clave, incluyendo el análisis del riesgo como dimensión de referencia en la planificación y la evaluación de proyectos de inversión pública.

En 2010 a partir de la firma de una Carta de Intención con la Dirección de Cambio Climático y la Dirección Nacional de Protección Civil, se delinearón estrategias comunes de reducción del riesgo, en particular referidas al riesgo climático, a diversas escalas, trabajo que permitió la edición del Manual de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático para la Gestión y Planificación Local. En 2012 se participó en la elaboración del Documento País sobre Riesgo de Desastres en la Argentina, impulsado por el PNUD y la Cruz Roja Argentina.



Como resultado de estos estudios, se determinó que en la provincia el principal factor de amenaza de desastres son los eventos hidrometeorológicos: inundaciones, anegaciones, tempestades o sequías, y los incendios en épocas estivales. La erosión del suelo por malas prácticas, la contaminación del recurso hídrico superficial y de las napas, el manejo inadecuado de residuos o la contaminación del aire, son fenómenos de los que se ha comenzado a tomar conciencia en los últimos años. Por su parte, las vulnerabilidades están vinculadas a procesos indebidos o no planificados de ocupación de territorio y a modelos de desarrollo que generan pobreza y exclusión social. Además se identifican problemas de conectividad, déficit en materia de infraestructura y equipamiento educativo y de salud, déficit habitacional, de agua potable y de desagües cloacales (OPP, 2010; PNUD, 2010).

En cuanto a la gestión, se admite debilidad institucional por superposición de actividades y esfuerzos; carencia de políticas preventivas y predominio de acciones reactivas a la emergencia; déficit presupuestario que dificulta la planificación y la inversión preventiva; y formación escasa de los recursos humanos en gestión de riesgos de desastres.

VII. Los municipios bonaerenses y la gestión de riesgos de desastres

La gestión integral de riesgos de desastres reposa en el Municipio, y ante una emergencia, los “primeros respondedores” son las áreas de Defensa Civil de los municipios. En pos de la optimización de las acciones en materia vinculada a la Defensa Civil, en 2007 el Decreto 270/7 estipula que “atento la necesidad de aprovechar los recursos comunales, la proximidad y relación entre los diferentes municipios, se propicia la organización en zonas”. Así, los 134 municipios de la provincia son agrupados en XII zonas que poseen factores sociales, económicos, geográficos y políticos que generan diferentes grados de vulnerabilidad con riesgos comunes a sus localidades. Las zonas de Defensa Civil son:

Zona I: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanus, La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Zona II: General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingo, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, San Miguel, Tres de Febrero.

Zona III: Alberti, Bragado, Carmen de Areco, Chivilcoy, General Las Heras, Lobos, Luján, Mercedes, Navarro, Nueve de Julio, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Suipacha, Veinticinco de Mayo, Saladillo, Roque Pérez.

Zona IV: Chacabuco, Colón, Florentino Ameghino, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, Junín, Leandro N. Alem, Lincon y Rojas.

Zona V: Azul, Benito Juárez, Bolívar, General Alvear, General Lamadrid, Laprida, Olavaria, Rauch, Tandil y Tapalqué.

Zona VI: Adolfo Alsina, Adolfo González Chávez, Bahía Blanca, Carmen de Patagones, General Borrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Guaminí, Monte Hermoso, Puán, Saavedra, Tres Arroyos, Tornquist y Villarino.

Zona VII: Balcarce, General Alvarado, General Pueyrredón, Lobería, Mar Chiquita, Necochea y San Cayetano.

Zona VIII: Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, Pilar, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López y Zárate.

Zona IX: Berisso, Cañuelas, Coronel Brandsen, Ensenada, General Paz, La Plata, Las Flores, Magdalena, Presidente Perón, Punta Indio, San Miguel del Monte, y San Vicente.

Zona X: Arrecifes, Baradero, Capitán Sarmiento, Pergamino, Ramallo, San Nicolás y San Pedro.

Zona XI: Carlos Casares, Carlos Pellegrini, Carlos Tejedor, Diareaux, General Villegas, Hipólito Irigoyen, Pehuajó, Rivadavia, Salliqueló, Trenque Lauquen y Tres Lomas.

Zona XII: Ayacucho, Castelli, Chascomús, De la Costa, Dolores, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, Maipú, Pila, Pinamar, Tordillo y Villa Gesell.

Si bien los municipios bonaerenses poseen un área de defensa civil, no han avanzado en la creación de un sistema de gestión de riesgos. Son pocos los que impulsaron la formulación de políticos, y la mayoría ni siquiera posee espacios participativos destinados a trabajar en la prevención y mitigación de



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

riesgos, en los preparativos para dar una mejor respuesta ante los eventos y en la recuperación posterior a emergencias o desastres.

Para fomentar el empoderamiento de los municipios en la gestión integral de riesgos, en 2016 la Dirección provincial de Gestión de Riesgos y Emergencias decidió realizar talleres para la incentivación de la creación de un Sistema Municipal de Gestión de Riesgo en relación al manejo de cuenca del río Luján. El primer taller se realizó en Pilar y concurrieron representantes de las comunas de Suipacha, Luján, San Andrés de Giles, Mercedes, Tigre, General Rodríguez, Campana, Escobar y Exaltación de la Cruz. Poco después, esa misma Dirección coordinó el debate “La Gestión de Riesgo en la política municipal” destinada a los municipios conformantes de la Cuenca del Río Luján” también en Pilar.

Estos esfuerzos esporádicos y puntuales, si bien son valorables, parecen no ser suficientes para impulsar en la provincia una estrategia de gestión integral de riesgos de desastres tal como lo impulsa la Organización de Naciones Unidas a través de la EIRD. En este sentido sería útil recurrir a herramientas brindadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) como la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”¹⁰. Esta campaña brinda a los municipios herramientas para diagnosticar vulnerabilidades, amenazas y riesgos y para que puedan prepararse y aumentar su resiliencia ante los desastres. El presupuesto es que la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres deben formar parte del diseño y estrategias urbanas para lograr un desarrollo sostenible.

VIII. Conclusión

En correspondencia a la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) y los Marcos de Acción de Hyogo y de Sendai, los gobiernos argentinos desde 2003 impulsaron la creación de organismos especiales, y se esforzaron en adaptar el marco legal a la gestión de riesgo de desastres, que

¹⁰ La ciudad de Santa Fe ha formado parte de la Campaña Mundial de Ciudades Resilientes, y ha sido reconocida internacionalmente por el Sistema de gestión de riesgos. En el año 2011 recibió el Premio Sasakawa, distinción otorgada al Municipio por los esfuerzos significativos en la reducción del riesgo de desastres en sus comunidades. En la provincia de Buenos Aires, el municipio de Esteban Echeverría ha participado en esta campaña mundial.



VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

apunta a desarrollar estrategias integrales (prevención, mitigación, reconstrucción y rehabilitación), evitando recaer en la visión respuestista de la emergencia. Asimismo, promovieron la gestión local del riesgo a través de una estrecha relación con los estados provinciales y municipales.

En la provincia de Buenos Aires, las iniciativas institucionales han sido valorables, pero los resultados no son los esperados. La manifestación más contundente de esto se produjo en 2012 con las inundaciones de los partidos de conurbano y del centro de la provincia, y en 2013 con el horror vivido en la ciudad de La Plata. Las falencias demostradas ante estas emergencias, demuestran que la información continua dispersa, la coordinación entre Nación-Provincia-Municipios es precaria y depende de las voluntades de las autoridades involucradas más que de un comportamiento orgánico, y no se desarrolló un sistema eficiente de información y medición de riesgos y alerta temprana de desastres.

No se logró convencer a los funcionarios gubernamentales provinciales y municipales de que la gestión integral de riesgos, además de salvar vidas, reduce los costos producidos por los desastres y beneficia a la economía local-regional. Es necesario, capacitar a los funcionarios y a los sectores de la sociedad pertinentes sobre la necesidad de adoptar los lineamientos establecidos por las Naciones Unidas a través del Marco de Sendai y aprovechar las herramientas brindadas por la UNISDR como la Campaña “Ciudades Resilientes”, y articular un entramado para la gestión de riesgos de desastres provincial efectivo, a través de la detección de vulnerabilidades, la medición de riesgos, y el fortalecimiento de las capacidades de prevención, respuesta y rehabilitación ante emergencias.

Bibliografía

Celis, Alejandra et.al. , 2008: “Documento País: Riesgos de desastres en Argentina. Marco Normativo e Institucional Nacional Vinculado a Riesgos de Desastres”, Centro de estudios sociales y ambientales /FICR /Comisión Europea. Disponible en http://ec.europa.eu/echo/files/funding/opportunities/interest_dipecho6_argentina.pdf

26



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Colombo, Sandra (comp), 2014: Asistencia humanitaria y política exterior argentina: A una década del nuevo paradigma en la región latinoamericana y caribeña 2003-2013, Ed. UNICEN/ MREYC. CABA. 236 páginas

EIRD (2008): La gestión del riesgo de desastres hoy: contextos globales, herramientas locales, Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas.

MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO (2005): Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres 18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón. Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres.

Naciones Unidas, 2015: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Disponible en http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Observatorio de políticas públicas (OPP), 2005: El rol del Estado en emergencias y catástrofes, Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Observatorio de políticas públicas (OPP), 2010: Gestión de riesgos para emergencia por catástrofes en la provincia de Buenos Aires. Innovaciones 2008-2010, Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

PNUD, 2010: El Riesgo de Desastres en la Planificación del Territorio. Primer Avance. CABA. Disponible en: <file:///C:/Users/Sandra/Desktop/RiesgoTerritorial.pdf>

REY MARCOS, Francisco (2004): La financiación de la Asistencia Humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/9-REY_Financiacion.pdf

