

● ● ● Libros de carrera

HERRAMIENTAS PARA UN ABORDAJE DEL RIESGO DE DESASTRES

**Un enfoque integral, práctico
y estratégico**

**RICARDO NIEVAS
JOSÉ EDUARDO STEVENAZZI**

Impresión realizada con los aportes de



Editorial IUPFA
Rectorado



FUNDACIÓN
PARA EL INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA

POLICÍA FEDERAL ARGENTINA

Jefe de la Policía Federal Argentina

Comisario General Juan Carlos Hernández

Subjefe de la Policía Federal Argentina

Comisario General Osvaldo Rubén Mato

**Superintendente de Instrucción
y Formación Académica**

Comisario General Gerardo Rubén Ares

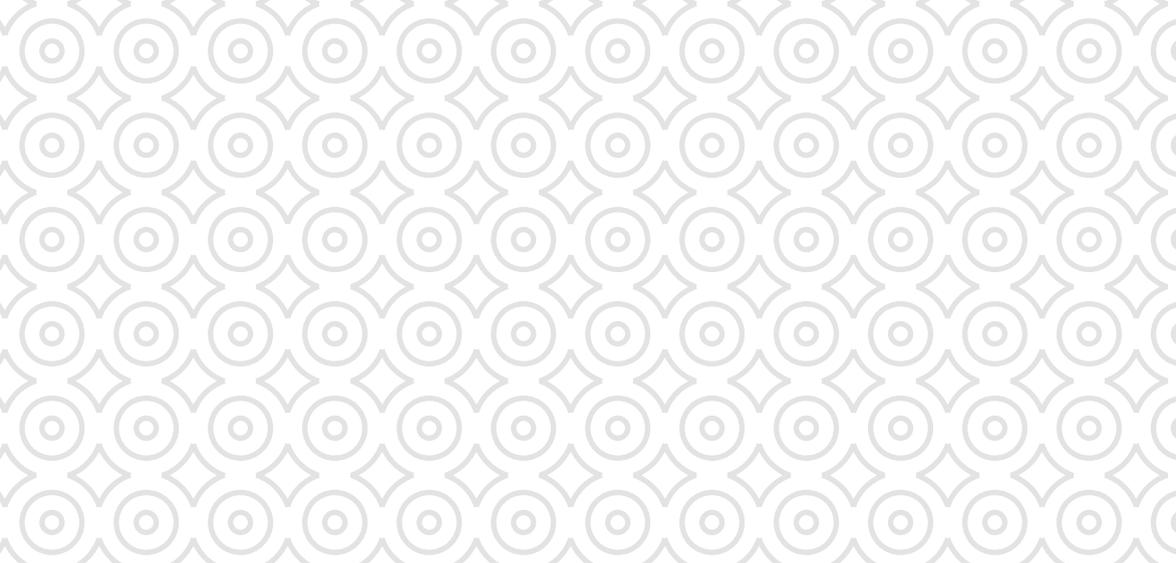
**INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA**

Rector

Comisario Mayor (R) Leopoldo Vidal

Vicerrector

Comisario General Rubén Marcelo Raimondi



HERRAMIENTAS PARA UN ABORDAJE DEL RIESGO DE DESASTRES

**Un enfoque integral, práctico
y estratégico**

**RICARDO NIEVAS
JOSÉ EDUARDO STEVENAZZI**



Editorial IUPFA
Rectorado

Nievas, Ricardo

Herramientas para un abordaje del Riesgo de Desastres : un enfoque integral, práctico y estratégico / Ricardo Nievas ; José Eduardo Stevenazzi ; editado por Ana María Viñas Amarís. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IUPFA, 2023.

Libro digital, PDF - (Libros de carrera. Gestión de Riesgo de Desastre ; 1)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-48569-4-4

1. Prevención de Riesgos. 2. Desastres Naturales. 3. Informe de Gestión. I. Stevenazzi, José Eduardo. II. Viñas Amarís, Ana María, ed. III. Título.

CDD 363.346



FUNDACIÓN
PARA EL INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE LA POLICÍA FEDERAL ARGENTINA

Esta iniciativa se ha llevado a cabo gracias a los aportes de la Fundación para el Instituto de la Policía Federal Argentina



Editorial IUPFA
Rectorado

Rosario 532, 1424
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
www.iupfa.edu.ar
www.editorialiupfa.com

Directora editorial: María Marta Rosa

Coordinación: Tomás Bover

Edición: Ana María Viñas Amarís

Diseño y diagramación: Cecilia Ricci

Colección Colección libros de carrera

Serie Gestión de Riesgo de Desastres

Primera edición: febrero 2023

© 2023, Editorial IUPFA

© 2023, Ricardo Nievas, José Eduardo Stevenazzi

La opinión de los autores o autoras no necesariamente expresa las de la editorial.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio mecánico, electrónico o de cualquier otro tipo, sin el consentimiento previo y por escrito de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11723 y 25446 de la República Argentina.

Índice

•••		
Agradecimientos		7
•••		
Prólogo		9
El caso de la Sección Centro Atómico Bariloche		9
•••		
Introducción		15
La Gestión Integral del Riesgo de Desastres		15
Desastres, desarrollo y ambiente		18
•••		
Capítulo 1		
Una hoja de ruta conceptual		21
Régimen legal de aplicación		21
Marco y definiciones		28

•••

Capítulo 2

El ámbito público y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	37
Sistema de gobierno y administración de la República Argentina	38
Modelo de Sistema Nacional de Protección Civil	39
Aplicación de un proceso de Gestión Integral de Riesgo de Desastres a nivel municipal	41
Inicio del proceso de gestión	44
Conformación del equipo de trabajo	45
Plan de capacitación	45

•••

Capítulo 3

La sociedad civil, el ámbito privado y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	53
El desastre como fenómeno social	59
Riesgos de la sociedad contemporánea	63
Sociedad civil	64
Gestión local integrada	67
La resiliencia y la cultura de la prevención	67
Resiliencia de los individuos	69
Resiliencia comunitaria	72
La relación entre el género y los desastres	72
Articulación con el Sistema de Emergencias	76
El ámbito privado	77
Organizaciones privadas con ánimo de lucro	77
Empresas privadas y la gestión de emergencia	79

•••

Aportes en el ámbito académico	83
Influencia de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en las instituciones	88

•••

Epílogo ..	91
------------	----

•••

Los autores ..	97
----------------	----

•••

Bibliografía ..	99
-----------------	----



Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestro sincero agradecimiento al Suboficial Mayor (R) de la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina, Miguel Ángel Barbolla, por su valiosa colaboración y apoyo en la elaboración de este proyecto. Asimismo, agradecemos al Doctor Jorge Grande, mentor, impulsor e innovador en la Gestión del Riesgo de Desastres, por habernos formado en esta disciplina. También queremos agradecer al equipo de la Editorial IUPFA por su ayuda y confianza en nuestro trabajo. Sin su contribución, este proyecto no habría sido posible.



Prólogo

El caso de la Sección Centro Atómico Bariloche

Se iniciaba el año 1999 y con él mi nuevo destino como Jefe de la Sección Centro Atómico Bariloche de la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina, con un cúmulo de incógnitas y desafíos por delante.

¿Los riesgos se gestionan?

En ese contexto, el primer puesto en mis prioridades fue abordar la problemática de los incendios forestales. Existían antecedentes de incendios que habían afectado no solamente las cercanías del Centro Atómico, sino también los alrededores durante los años 1987, 1996

y 1998. Por ello, inicié el proceso analizando y considerando qué acciones y estrategias podía adoptar para mitigar el riesgo.

Lo primero fue identificar las vulnerabilidades propias del lugar entre las que se contaba su ubicación geográfica: el predio se encontraba en una posición semi elevada y con vegetación circundante, y los vientos provenían del sector oeste en forma constante, potenciando las condiciones para la propagación de un incendio forestal. A este riesgo propio de la geografía se le sumaba el no contar con el suficiente personal para brindar una primera respuesta adecuada, sabiendo que este tipo de siniestro suele demandar una gran cantidad de recursos humanos y materiales.



Fig. 1. Centro Atómico Bariloche. Fuente: Comisión Nacional de Energía Atómica. CONICET



Fig. 2. Intervención de los entonces Principal Ricardo Nievas y Sargento 1ro Miguel Barbolla en el incendio forestal del cerro Otto en el año 2000

Busqué apoyo en el personal de la Sección y nos contactamos con instituciones para establecer alianzas. Así fue como iniciamos diálogo con la Escuela Militar de Montaña Teniente General Juan Domingo Perón. La escuela contaba con diez soldados disponibles cada día, destinados especialmente a participar en la extinción de incendios forestales. Esta dotación, a su vez, estaba munida del equipamiento específico, cedido por las autoridades nacionales en ocasión de los incendios ocurridos en 1995, y con dos camiones cisterna. Todo esto fue puesto a nuestra disposición y, en contrapartida se nos

sugirió preparar y entrenar a soldados en aras de optimizar el conocimiento que poseían hasta el momento, lo que aceptamos con mucho agrado.



Fig. 3. Unidad Mercedes Benz, interno 4000, asignado a la Sección Centro Atómico Bariloche y perteneciente a la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina

Por otra parte, tomamos contacto con autoridades del Centro de Salmonicultura Bariloche, perteneciente a la Universidad Nacional del Comahue, quienes nos ofrecieron su equipo y equipamiento: motobombas y mangas de distintos diámetros, además de seis personas capacitadas para circular agua entre piletones de grandes dimensiones, debido a que esta era una de las actividades que realizaban a diario.

Asimismo, sabíamos que en su momento se había conformado una brigada de personas voluntarias en el propio Centro Atómico Bariloche

para colaborar en distintos tipos de siniestros, por tanto contactamos al Gerente de Seguridad y, con su autorización y apoyo, coordinamos la recreación de la brigada, conformada por 20 personas, quienes no tendrían funciones operativas de riesgo sino netamente logísticas.

Por último, articulamos con el personal de Gendarmería Nacional destinado a la seguridad del predio, a los fines de que se sumaran al equipo que estábamos armando.

Así, de contar inicialmente con tres integrantes del cuerpo de bomberos de guardia por día, más otros seis que podrían sumarse de franco, pasamos a conformar un equipo con diez soldados con entrenamiento y equipamiento del Ejército Argentino, otras seis personas capacitadas en el uso de motobombas provenientes de la Universidad del Comahue, 20 trabajadores del Centro Atómico Bariloche para tareas de apoyo, más el personal de Gendarmería para las funciones de seguridad.



Fig.4. Personal de la División Cuartel Aeropuerto Internacional "San Carlos de Bariloche" y Sección Centro Atómico Bariloche" de la Superintendencia Federal de Bomberos, en un descanso durante las tareas de extinción del incendio forestal desarrollado en el cerro Otto

Este caso me demostró que la falta de medios económicos o materiales no necesariamente es un límite para realizar un correcto abordaje de la problemática de los incendios de interfase. Comprendí que, para optimizar nuestras acciones, es posible articular con otros recursos disponibles que tal vez no visualizamos en una primera instancia.

A fines del mes de octubre de ese año, fui designado para realizar el curso en Administración para Desastres (APD), dictado a través del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica de la dependencia regional para Latinoamérica y el Caribe (LAC) de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA, por su siglas en inglés). La asistencia a este curso significó descubrir un mundo nuevo respecto a las emergencias y desastres, ya que como bombero solo estaba formado para la respuesta a eventos adversos. Allí conocí a José Stevenazzi, coautor de este libro, quien junto al equipo de instructores me permitió entender que los riesgos se deben *gestionar* y no solo reaccionar frente a la materialización de ellos (incendios, terremotos, explosiones, etcétera), es decir se debe ser *proactivo* y no *reactivo*.

A partir de la implementación de herramientas de gestión, aplicables a la identificación y reducción de riesgos, al manejo del evento y a su recuperación, es posible disminuir las vulnerabilidades. Ligado a esto, observo además un aspecto importante: como personal del cuerpo de bomberos, somos solo una parte de quienes actúan y no el único grupo en la Gestión de Riesgos de Desastres, debemos coordinar con el resto de integrantes del sistema de emergencias para formar un equipo en el que cada miembro sea fundamental.

No tardé mucho en relacionar esta nueva disciplina con la experiencia narrada anteriormente. Comprendí que, sin saberlo, había aplicado los principios de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, aunque en forma intuitiva y artesanal y no científica como debe ser.

Licenciado Ricardo Nuevas



Introducción

La Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Para introducirnos en el abordaje de las emergencias y desastres debemos reconocer que los seres humanos somos, en gran medida, agentes generadores de riesgo y que lo construimos socialmente por distintas razones: ya sea por el afán de mejorar oportunidades laborales o económicas, por la ocupación y explotación desmedida y sin planificación del espacio geográfico o por la rápida urbanización. A ello le sumamos la incidencia del cambio climático que también es resultado del impacto de las personas en el medio ambiente.

El *riesgo* está relacionado con la probabilidad de que se sufran ciertos daños que dependen no solo de una amenaza, sino también de la susceptibilidad, la vulnerabilidad y la capacidad de reacción, que es directamente proporcional a ambas.

La gestión y Reducción del Riesgo de Desastres es un proceso constante que implica análisis, planificación, toma de decisiones e implementación de acciones concretas, que faciliten su coordinación en forma local, antes, durante y después de la ocurrencia de eventos físicos potencialmente peligrosos, generadores de pérdidas y daños que interrumpan severamente la cotidianidad de la vida de las personas, sus hogares y lugares de trabajo, sus medios de subsistencia o que impacten en los ecosistemas locales.

No podemos esperar simplemente que la inundación, terremoto o cualquier otro evento adverso ocurra, para recién actuar ante sus consecuencias u optimizar solamente la respuesta. Una manera adecuada de manejar este tipo de acontecimientos, por ejemplo en una localidad, sería:

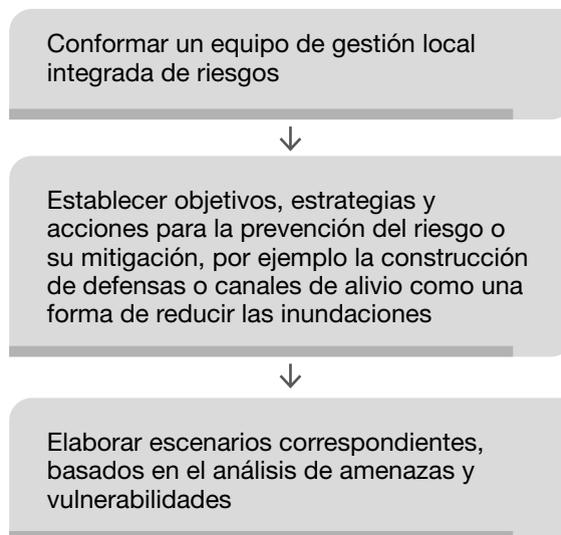


Fig. 5. *Puntos clave para optimizar la respuesta ante un evento adverso*

Estas medidas descritas son realizadas por los organismos de respuesta en conjunto con autoridades municipales, provinciales o las que correspondan en cada caso, basadas en la legislación vigente, para luego sí realizar los planes de contingencia o de respuesta a los riesgos identificados, en caso de materializarse. Por último, es necesario planificar la recuperación ante el evento ya ocurrido, verificando la importancia de una adecuada organización territorial que aporte en forma contundente a la reducción de riesgos de desastres.

Actores públicos y privados, organizaciones e individuos deben involucrarse y participar en una gestión integrada ya que, además de ser responsables, poseen valiosos conocimientos sobre el territorio y conciencia sobre los factores que generan el riesgo y limitan el desarrollo. Asimismo, reconocemos que los primeros son fundamentales en la consolidación de una adecuada gestión ya que pueden transformar el conocimiento en una política pública.

La *Gestión del Desastre* es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de que estos ocurran, con el propósito de prevenir nuevos, reducir los existentes y gestionar el llamado *riesgo residual*, referido al “riesgo que permanece y no se puede reducir, incluso cuando se han tomado medidas efectivas para reducir el riesgo de desastres y por el cual deberán mantenerse los preparativos para la respuesta a emergencias y las capacidades para la recuperación” (INEE, s.f.).

El abordaje integral de dicha gestión implica, por tanto y a modo de condición necesaria, que la totalidad de partícipes tenga una visión compartida mediante el trabajo conjunto, basada en el marco dado por las actuales agendas globales.

La gestión de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de que estos ocurran, con el propósito de prevenir nuevos, reducir los existentes y gestionar el llamado *riesgo residual*.

Desastres, desarrollo y ambiente

Estamos en presencia de problemas de alta complejidad y deben ser abordados como tales. Estos se han tratado bajo una lógica racional instrumental que ha demostrado su desfase, ya que no solamente involucra pérdidas de bienes materiales y recursos financieros, sino que atañen a la protección del ser humano ante una serie de riesgos ocasionados por desastres que pueden afectar a sus comunidades. Ya no se trata de que algunas de ellas presenten altos índices de vulnerabilidad física, social, cultural, psicológica, institucional, económica y de otra índole; sino que el problema también recae en el riesgo medioambiental que el planeta sufre y cómo esto las afecta.

Como ya hemos planteado, los desastres son eventos ambientales cuya materialización es el resultado de la construcción social del riesgo, mediante el aumento en unos casos de la vulnerabilidad, y en otros casos de las amenazas o de ambos factores simultáneamente.

Actualmente, la gestión de riesgos está más cerca que nunca del desarrollo de las naciones. Sin importar cuáles sean los modelos de desarrollo o las políticas públicas, quienes antes trabajaban en desastres tienen ante sí nuevos campos de acción, tanto estos como las emergencias están dejando de ser ámbitos reducidos y aislados para ser incorporados cada día más por gobiernos, instituciones y personas como parte de sus procesos básicos de funcionamiento.



La gestión de riesgos está más cerca que nunca del desarrollo de las naciones.

Pese a la comprensión y reconocimiento de la importancia de la Reducción del Riesgo de Desastres y a que han aumentado los medios de respuesta, la gestión de estos sigue representando un desafío mundial.

No es posible alcanzar el desarrollo sostenible sin reducir el riesgo de desastres.

A partir de esta idea clave, comprendemos que el desarrollo no puede ser generador de nuevos riesgos y la Reducción del Riesgo de Desastres no debe ser un impedimento para el desarrollo. El balance entre ambos es indisoluble y la *resiliencia* es un puente entre estos dos conceptos, tal como veremos en el capítulo III.

Dicho muy simplemente, si se construye una casa en la ladera de un volcán activo, años después de una erupción, ya que se trata de la tierra más fértil y luego el volcán hace erupción, ¿es el volcán el responsable de que la lava se lleve la casa o de las pérdidas que puedan haber? Ejemplos similares pueden ser las urbanizaciones temporarias en riberas inundables; construcciones permanentes en valles de inundación; urbanizaciones temporarias levantadas en laderas con deslizamientos, producto de lluvias intensas, o la construcción de urbanizaciones cerradas sobre rellenos que eran humedales, etcétera.

Ahora bien, ¿cómo abordamos estos interrogantes? Esta pregunta nos llevó a pensar la manera en la que ordenaríamos esta temática interdisciplinaria, y de esas reflexiones surgió la estructura de esta publicación. Optamos por enfatizar en los dos campos que consideramos acordes a la realidad argentina: la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y su aplicación en los ámbitos público y privado.

Una hoja de ruta conceptual

Régimen legal de aplicación

Al referirnos al abordaje de las emergencias y desastres, a partir de un proceso de gestión integral e inter, trans, y multidisciplinario, se torna necesaria la estandarización no solo de los procedimientos, sino también de los conceptos y términos a utilizar, para lo cual acudimos a la Ley 27287, referida a la creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR).

También tendremos en cuenta los criterios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de organismos públicos de otros países, a fin de que podamos homogenizar procedimientos y protocolos, permitiendo una mejor comprensión de quienes forman parte del Sistema de Emergencias, ya sean públicos, privados o de la sociedad

civil. Cabe aclarar que es responsabilidad de la esfera pública que dichos estándares sean impulsados a través de diversas herramientas administrativas, educativas o legales. Asimismo, es recomendable la difusión de los conceptos básicos de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres para optimizar su articulación y comunicación, que apropiados por la comunidad, pueden redundar en una mayor resiliencia.



Fig. 6. *Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil*. Fuente: @Sinagir_Arg

Nos centraremos en los dos componentes más importantes para Argentina, sin olvidar que para una comprensión global del régimen existen más normativa al respecto.

- Ley 27287. Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

Establece la creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil con el objeto de integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Estado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación.

- Decreto 383/2017

Decreto reglamentario de la Ley 27287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, que trata aspectos relacionados no solo con dicho sistema, sino también con las emergencias sociales, el Centro Nacional de Información en Gestión Integral del Riesgo, el derecho administrativo y el bienestar social.

El Decreto operativiza esta ley, de acuerdo a las definiciones y principios generales que fueron adoptados para el funcionamiento y la implementación del Sistema Nacional, según encontramos en su Capítulo I, artículo 1, el cual considera a la protección civil como

aquella parte integrante de la seguridad pública que, mediante la Gestión Integral del Riesgo, se ocupa de prevenir o reducir el impacto de amenazas de cualquier origen que puedan afectar a la población, sus bienes, el ambiente y la infraestructura productiva y de servicios.

Desde nuestra perspectiva, la *seguridad* es el valor que relaciona la Gestión del Riesgo de Desastres con el desarrollo. El artículo además indica que el Sistema

comprende la planificación operativa de la asistencia federal a la jurisdicción nacional, las provincias, la ciudad autónoma de buenos aires y los municipios en caso de desastre, a través de planes de contingencia y protocolos operativos que comprendan todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo, incluyendo el manejo de la crisis y la recuperación.

Este apartado nos permite enfatizar que nuestro campo exige la ciencia y el arte de la administración, visto como subsistema regulador de todo el sistema social.

A su vez, los objetivos de la creación del Sistema Nacional van desde “promover la preservación de la vida de las personas, sus bienes, el ambiente y la infraestructura productiva y de servicios ante la ocurrencia de eventos adversos de cualquier origen”, “promo-

ver la resiliencia de las generaciones presentes y futuras en su lugar de origen, mediante programas y acciones de reducción de riesgos, procurando evitar, siempre que sea razonable y posible, el desplazamiento de comunidades”, “promover cambios en los valores y conductas sociales para fomentar una cultura de la prevención y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres que posibiliten el desarrollo de la protección civil a través de las instituciones públicas y privadas del Sistema Educativo Nacional”, “fomentar la autoprotección de la población frente a emergencias y desastres”, “coordinar la actuación articulada de los organismos y entidades competentes así como la implementación de las diversas herramientas disponibles que permitirán la constitución de un sistema de protección civil eficaz” hasta “desarrollar estructuras destinadas a prevenir el acaecimiento de desastres naturales y antrópicos, así como a reducir sus impactos negativos sobre los bienes tutelados en el artículo 1” (Decreto 383/2017, artículo 3).

Tan vastos propósitos deben guiar el diseño, establecimiento y estructura de los organismos de la administración pública nacional que sean indicados en la Ley de Ministerios, además de lo dispuesto en la propia ley de creación del sistema. Se puede advertir que los cuatro objetivos iniciales promueven y fomentan la protección civil, mientras que los dos finales coordinan y desarrollan las estructuras del sistema de gestión. Ahora bien, si nos planteamos que este se encuentra sustentado en la protección civil, no podemos soslayar que hay diversas perspectivas que se pueden considerar, por ejemplo como instrumento de derecho o de Estado, como organismo de la administración pública o como derecho de los ciudadanos y habitantes. Tema que dejamos abierto al público lector ya que escapa al propósito de este libro.

Por su parte, el artículo 4 alude a los principios que rigen al Sistema Nacional y abarca desde planes y protocolos hasta instructivos, manuales y procedimientos, en todos los cuales deberán operativizarse la coherencia, la prevención, la progresividad y la subsidiariedad. Este artículo enriquece esta ley y colabora para un mejor funcionamiento e implementación de la misma.

A fin de ampliar perspectivas, podemos ver como ejemplo el caso de la República Oriental del Uruguay y su Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), regido por la Ley 18621 del año 2009 y que detalla en su artículo 3 el funcionamiento del sistema y sus principios, incluye la protección de la vida, de los bienes de significación y del ambiente, la subordinación de los agentes a las exigencias del interés general, la integralidad, la planificación, la formación y capacitación, el orden público, entre otros (Ley 18621, 2009).

Es importante destacar que el SINAGIR cuenta con la facultad para dictar manuales internos de procedimiento y elaborar protocolos de coordinación interministeriales, en el marco de las funciones asignadas por la Ley 27287 (Capítulo III, artículo 7). Asimismo, puede dirigir las comisiones técnicas que sean creadas por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, destinadas al tratamiento de emergencias específicas.

Es interesante observar que el Capítulo V, sobre el agrupamiento territorial, actualiza las *regiones de protección civil*. Cuando la Dirección Nacional de Defensa Civil era parte del Ministerio de Defensa también tenía un agrupamiento territorial por regiones que coincidían con el área de los entonces Cuerpos de ejército, pero con la nueva ley se fortalece la perspectiva regional, a la luz de la reforma constitucional de 1994.

El agrupamiento territorial tiene como principios generales que cada región de protección civil esté integrada por varias provincias, respetando la integridad de cada una, sin subdivisiones que separen su territorio. Además, deberá haber un representante del Estado Nacional para cada una de ellas, y se considerará tanto el riesgo de ocurrencia de eventos adversos como los medios y recursos disponibles.

Una perspectiva local de la Gestión del Riesgo de Desastres, y su relación con el desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial, puede encontrarse en el Capítulo VI, artículos 11 y 12. Tríada que ya se tenía en cuenta desde la ya mencionada *Conferencia Hemisférica para la Reducción de Riesgos* (CRID, 2001).

También en el artículo 11 se especifican acciones encuadradas a la *gestión de la respuesta* destinadas a salvar vidas; proveer de refugio y alimentación a las personas afectadas para resguardar los núcleos familiares, así como condiciones sanitarias adecuadas; proteger el ambiente, la infraestructura productiva y de servicios; brindar seguridad a personas y bienes y restablecer los servicios esenciales para la vida. El espíritu de la adecuación de la normativa, que busca atender a la demanda específica, se evidencia en esta definición “la gestión de la respuesta se basará en planes de contingencia y protocolos de información y gestión operativa específicos para cada amenaza” (Decreto 383/2017).

Para Argentina, el Decreto Reglamentario, correspondiente al SINAGIR, contiene un articulado específico para establecer el denominado Plan Nacional para la Reducción del Riesgo y la Protección Civil (PLANGIR) y sus correspondientes Programas Operativos Anuales para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (POAGIR).

De acuerdo a lo visto hasta ahora, y según la Ley 27287, la finalidad del sistema es proteger integralmente tanto a personas como a comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos. La estructura establecida comprende una autoridad de aplicación de la ley, que recaerá sobre la Jefatura de Gabinete de Ministros, que a su vez ostenta la Presidencia del Consejo Nacional; el Ministerio de Seguridad queda como Representante del Poder Ejecutivo Nacional en el Consejo Federal; mientras que la Secretaría Ejecutiva de ambos Consejos será ejercida por la Secretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad.

Los artículos 14 y 15 del Capítulo IV complementan la estructura anterior mediante la creación de un registro de asociaciones civiles, voluntarias y organizaciones no gubernamentales para la Gestión Integral del Riesgo en el ámbito de la Secretaría Ejecutiva. Mientras que el SINAGIR cuenta con una red de organismos científico-técnicos para la Gestión Integral del Riesgo que tiene por objeto atender los requerimientos de información específica de ambos Consejos.

El régimen legal argentino de aplicación considera diversos objetivos, metas, programas y proyectos para orientar las actividades institucionales para la reducción del riesgo. Se encuentra asociado a las metas del Marco de Acción de Sendai, acuerdo promovido por Naciones Unidas y firmado por la mayoría de los estados miembros, que funciona a modo de una guía global para la Reducción del Riesgo de Desastres y expresa un *compromiso-país* con el sistema de las Naciones Unidas.

Podemos agregar, como uno de los distintos aportes y acciones referidas a la capacitación de miembros de los sistemas de emergencias, la presentación realizada en el marco de Semana de la Acción Climática organizada por el Gabinete Nacional de Cambio Climático y la Secretaria de Articulación Federal de la Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación, ocurrido en el mes de octubre del año 2022. Esta colección que se encuentra a disposición de la población en general, está conformada por una serie de manuales sobre Gestión Riesgos y Desastres, disponible en portal oficial del Estado argentino (Argentina.gob) en la sección de SINAGIR y cuyos títulos se muestran a continuación:

- Gestión integral de riesgos de desastres
- Normativa de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres
- Hacia una Gestión Integral de Riesgo de Desastres
- Mapeo comunitario de gestión de riesgos
- Resiliencia urbana y planificación del desarrollo local
- Participación de la comunidad y organización del voluntariado
- Planificación, preparación y respuesta a emergencias
- Sistemas de gestión para las organizaciones.

Estas publicaciones constituyen un desarrollo teórico y práctico para abordar los desafíos que implica la Gestión Integral del Riesgo.

Marco y definiciones

Acudiremos al glosario elaborado por las Naciones Unidas en el marco del *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos*, de composición abierta, sobre los indicadores y la terminología relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres (ONU, 2021), la terminología sobre desastres de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, 2009) y las definiciones del portal de Gestión del Riesgo de Desastres *UN-SPIDER Knowledge* (ONU, 2004).

Pese a la existencia de varios glosarios, algunos poseen limitaciones en cuanto a la práctica y operativización de las definiciones que contienen, continúan arduos debates epistemológicos sobre la mayoría de las definiciones y las traducciones introducen otros inconvenientes.

Muchas veces se utilizan distintos términos para referirse a un mismo concepto, por ejemplo, ante la ocurrencia de un evento que produce daños a la población, los bienes o el ambiente se habla de *desastre*, *catástrofe*, *hecatombe*, y otros.

Por tanto, hemos seleccionado algunos de los términos de más reciente reconocimiento e identificación, que son claves para obtener un manejo del lenguaje común entre diversas disciplinas.

El término y concepto considerado en la legislación nacional nombrada es el de desastre y refiere a la interrupción súbita del funcionamiento de una comunidad como consecuencia de su exposición a fenómenos peligrosos. Por ejemplo, las intensas lluvias ocurridas entre los días 22 al 24 de abril del año 2003, produjo que cedieran las defensas que protegían la ciudad de Santa Fe, provincia homónima de la República Argentina, ingresando agua a la ciudad lo que provocó 23 víctimas fatales oficiales aunque se estiman extraoficialmente a 160 aproximadamente, contabilizándose también 28000 viviendas afectadas, 5000 establecimientos agropecuarios fuera de servicio y dos millones de hectáreas afectadas entre otros daños. Pe-

ro el desastre no aparece por generación espontánea, requiere de un *suceso peligroso* que, considerando el ejemplo anterior lo constituye las intensas lluvias previas a la inundación (que potencialmente podrían provocarla). Concurriendo simultáneamente, la *exposición* es representada por la ubicación espacial de la ciudad frente a la potencial inundación que luego se produjo (UNISDR, 2009).

En tanto, la *vulnerabilidad* es conformada por todas aquellas condiciones de la ciudad, que aumentan potencialmente los daños que pueden sufrir las personas, los bienes y el ambiente frente a la inundación a la que está expuesta. Mientras que, la *amenaza* está constituida por la inundación propiamente dicha, que provoca la potencial ocurrencia de muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales a la ciudad (UNISDR, 2009).

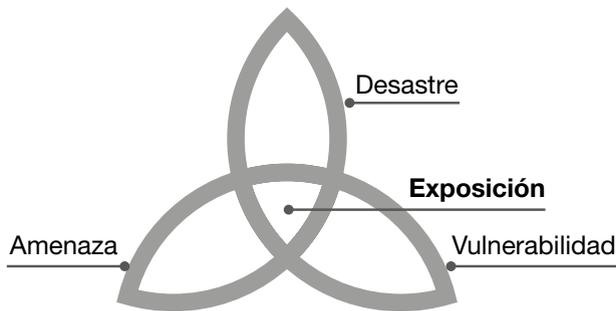


Fig.7. La triada ineludible de desastre-amenaza-vulnerabilidad se refiere a los tres factores claves que contribuyen a la ocurrencia de un desastre, mientras que la exposición se refiere al grado en el que una comunidad está expuesta a una amenaza específica.

A partir de los términos anteriores, podemos decir entonces que en este ejemplo el *riesgo de desastres* hace referencia a todas aquellas contingencias a las que se encuentra expuesta la ciudad de Santa Fe, no solo las inundaciones sino también incendios y tormentas severas, que pueden provocar daños a la salud de las personas o la muerte, como así también afectar a los bienes y el ambiente, lo que es impres-

cindible su identificación para luego tomar las medidas necesarias para eliminarlos o reducirlos y favorecer el aumento de la resiliencia, y constituir así el concepto de *Reducción de riesgo del desastres*. Si además de esto, se realizan acciones como el reforzamiento de las defensas, creación obras hidráulicas, elaboración de planes de contingencias y evacuación, establecimiento de alertas tempranas, etcétera, de manera permanente y sostenible en el tiempo, a través de una política pública, introducimos el concepto de *Gestión del Riesgo de Desastres*.

Desastre	Interrupción súbita del funcionamiento de una comunidad como consecuencia de estar expuesta a fenómenos peligrosos.
Exposición	“La población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y, por consiguiente, están expuestos a experimentar pérdidas potenciales” (ONU, 2004).
Suceso peligroso	“Manifestación o materialización de una o varias amenazas en un periodo de tiempo específico”. (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2018)
Amenaza	Fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que provoca la potencial ocurrencia de muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales (UNISDR, 2009).
Vulnerabilidad	Todas aquellas condiciones que aumentan potencialmente los daños que pueden sufrir las personas, los bienes y el ambiente frente a la amenaza.
Riesgo de desastres	Todas aquellas contingencias a las que se encuentra expuesto un lugar o una comunidad que puede provocar daños a la salud de las personas o la muerte, como así también afectar a los bienes y el ambiente.
Reducción del Riesgo de Desastres	Identificación de los riesgos de desastre a fin de tomar las medidas necesarias para eliminarlos o reducirlos y favorecer el aumento de la resiliencia.
Gestión de Riesgos de Desastres	Desarrollo de planes de contingencia y acciones permanentes y sostenibles en el tiempo, a través de una política pública.

Tabla 1. *Conceptos básicos para la Gestión Integral de Riesgo de Desastre*

Si tenemos en cuenta que un evento adverso o suceso peligroso será una realidad concreta, en cierto tiempo y en una ubicación específica, debemos considerar las diferentes etapas al abordar y gestionar un desastre, tales como la *prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación*, así como los términos que las definen. Es importante tener en cuenta que el *ciclo de desastres* no es lineal, y que pueden ocurrir retroalimentaciones entre las diferentes etapas.

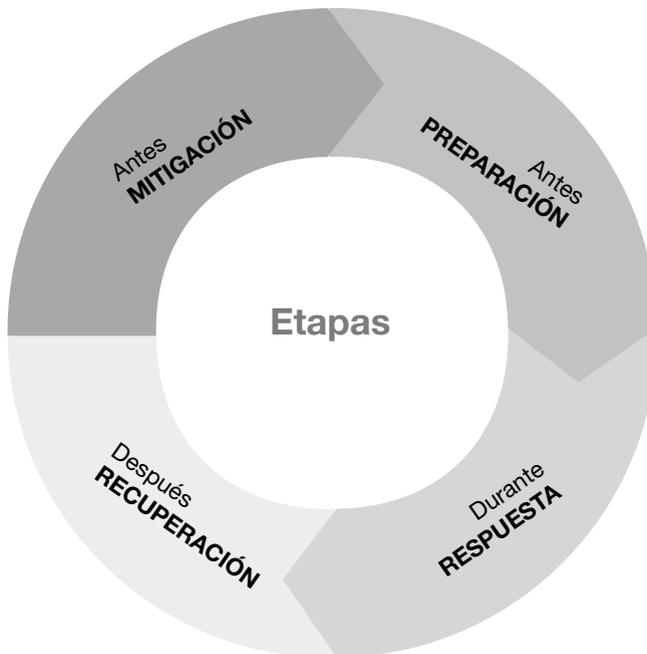


Fig. 8. Gráfico tradicional del ciclo de desastres.
Fuente: Preparete NC (2000). Etapas de un desastre.
Recuperado de <https://www.preparatenc.com/cuales-son-las-etapas-de-un-desastre/>

Con el transcurrir del tiempo el concepto de *ciclo de desastres* ha cambiado por una visión más amplia basada en áreas y componentes de la Gestión del Riesgo de Desastres, ya que se considera que en un ciclo parte de un punto para llegar al mismo sin un aporte significativo.

ÁREAS	COMPONENTES
Análisis de riesgos	Estudio de amenazas y vulnerabilidades
Reducción de riesgos	Prevención, mitigación
Manejo de eventos adversos	Preparación, alerta y respuesta
Recuperación	Rehabilitación, reconstrucción

Tabla 2. *Visión basada en áreas y componentes de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre.* Fuente: USAID/OFDA LAC. (2006).

Existen a su vez otras maneras válidas de considerar los riesgos de desastre, desde una perspectiva que se ubica entre las teorías del riesgo y las teorías de los desastres, en un diálogo intrincado y difíciloso.

Muchas veces el concepto de *prevención*, es uno de las más utilizados en el vocabulario habitual de quienes tienen relación de una forma u otra con el mundo de las emergencias y desastres, aunque su empleo coloquial se puede percibir como una muletilla. Se entiende como las actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos (gestión correctiva y prospectiva). Expresa la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos de los sucesos peligrosos. Aunque es imposible eliminar ciertos riesgos de desastres, la prevención pretende reducir la vulnerabilidad y la exposición en los contextos en los que, como resultado, el riesgo de desastres es eliminado.

Si no es posible evitar o eliminar el riesgo, debido a las características de la amenaza, de la vulnerabilidad o del evento adverso, tenemos que acudir al concepto de *mitigación* que se refiere a la disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso. Esto es válido sobre todo para los peligros de origen natural, por lo que el trabajo será reducir considerablemente su magnitud o gravedad mediante diversas estrategias y medidas.

Cabe señalar que en la política relativa al cambio climático, mitigación se define de forma diferente, y se aplica a la reducción de

las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático.

Esta etapa es la más eficiente y económica en términos de inversión de recursos y del costo social, y se utiliza para disminuir la exposición de los elementos vulnerables tales como las personas, la infraestructura y el medio ambiente.

Toda vez que sabemos que en algún momento un suceso peligroso impactará en un lugar determinado, se llevará a cabo la *preparación*, referida a los conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes. Se abarca así una amplia gama de funciones, actividades y tareas dentro del manejo del riesgo.

Si retomamos el ejemplo de la inundación de Santa Fe, notaremos que la evolución hidrometeorológica, por intensas y prolongadas lluvias en la cuenca del río Salado, no fue tomada en cuenta o no fue advertida cabalmente por quienes tomaban las decisiones en otros niveles de gobierno, a pesar de que los organismos científico-técnicos habían monitoreado y producido los informes habituales. La preparación fue postergada hasta último momento, cuando las aguas hicieron su entrada a la ciudad por un tramo faltante en la defensa perimetral, obra no terminada que algunos vecinos y vecinas habían reclamado con anterioridad.

El 40% de la ciudad de Santa Fe quedó bajo el agua. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) ubicado en Castellar venía informando desde el 15 de marzo, más de un mes antes, que el río Salado estaba saturado, en alerta y que los suelos no podían absorber más agua. Las lluvias de abril duplicaron los niveles normales de la época.

Una vez concretado ese suceso peligroso, la *respuesta* comprende las medidas adoptadas directamente en el inminente antes, en el durante de la manifestación del evento y el inmediatamente después, o al menos en la fase aguda de la misma. Todo esto con el fin

de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

En el caso de Santa Fe, una de las acciones clave de la respuesta era desagotar el agua embalsada por la Avenida de Circunvalación en la emblemática ubicación del barrio Centenario y la cancha de fútbol del Club Colón. Para ello, profesionales en ingeniería del ejército procedieron a la voladura de tramos del terraplén de la avenida permitiendo que el agua escurriera hacia el cauce natural del río.

Cuando la manifestación del suceso peligroso lo permite, la *recuperación* se entiende como el restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicas, físicas, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de *reconstruir mejor* (*Building Back Better, BBB*), con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro (Ladra Álvarez, 2020).

La *rehabilitación*, por su parte, se trata de un restablecimiento de los servicios e instalaciones básicas para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre. Se advierte la diferencia con la recuperación, en cuanto a las variables tiempo y calidad.

Para facilitar una distinción entre la rehabilitación y la reconstrucción, podemos aplicar el criterio de *calidad*, así en la primera encontramos acciones provisionarias y en la segunda, acciones como la reedificación a mediano y largo plazo, restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectadas por un desastre.

Prevención	Se entiende como las actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos
Mitigación	Permite llevar a cabo las acciones anticipadas, con el propósito de reducir significativamente las consecuencias esperadas por un evento.
Preparación	Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes.
Respuesta	Medidas adoptadas en el antes, durante y después de la manifestación del suceso peligroso.
Recuperación	Restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicas, físicas, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de reconstruir mejor.
Rehabilitación	Restablecimiento de los servicios e instalaciones básicas para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre
Reconstrucción	Proceso de reparación, a mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, a un nivel de desarrollo superior al existente antes del evento (USAID/OFDA LAC, 2006).

Tabla 3. *Conceptos básicos del ciclo de desastres*

El ámbito público y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Entendemos el ámbito público como el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir, la política o voluntad expresada en las leyes de un país. Esta definición general es también una simplificación, pues la administración pública es solo uno de los componentes del sistema político que hace a la estatalidad, pero no es el único componente de esta, tendríamos que agregar tres componentes más: el gobierno, la sociedad y el espacio o territorio. Hecha esta sucinta aclaración, veamos el ámbito público argentino mediante sus notas y características básicas.

Sistema de gobierno y administración de la República Argentina

El estructura política argentina comprende gobierno y administración, y se trata de un sistema republicano, representativo, federal, presidencialista en cuanto al gobierno y ministerial en cuanto a su administración nacional, con sector central y descentralizado. Cuenta con libertades variadas y en crecimiento, es plural, su sociedad tiene un mestizaje cultural y su espacio tiene una base municipal, que en porciones extensas del territorio no se encuentra integrado geopolíticamente.

La problemática del *espacio*, y la forma de definirlo, tiene una relación directa con las características que conformarán la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Consideramos al *municipio*, nivel local, como una verdadera comunidad natural de familias que se relacionan a partir de la vecindad, el arraigo, y la tendencia a organizarse sociopolíticamente en busca del bien común.

La idea de *municipal* se expresa por la vecindad, el territorio (ciudad, distrito y/o partido) y un gobierno (intendente, concejo deliberante, tribunal de faltas). El municipio tendrá una forma institucional determinada en función de la mayor o menor independencia respecto de una entidad pública superior como la provincia. Los dos tipos básicos de esta forma institucional son *municipio por delegación*, encuadrados en la ley provincial, y *municipio por convención*, con facultad constituyente para tener sus propias cartas orgánicas, las cuales se elevan a la provincia. A su vez, lo municipal tiene competencias propias, concurrentes con las de provincia y de Nación, y delegadas por los niveles superiores. La provincia puede supervisar, a modo facultativo, lo que sucede en el municipio.

La característica *federal* de la Argentina implica que nos planteemos la forma de las relaciones Nación-Provincia, las cuales podemos clasificar como relaciones de participación, de coordinación, de

subordinación y de cooperación. A partir de este marco, desde hace pocos años, el país ha establecido un Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. Previo a tratar este punto, es necesario describir lo siguiente:

Modelo de Sistema Nacional de Protección Civil

Los sistemas nacionales fueron tomando forma a lo largo de varias décadas, sin embargo podemos considerar como un hito importante a la *Conferencia Hemisférica para la Reducción de Riesgos realizada* en San José de Costa Rica (CRID, 2001), en cuyo informe hay un capítulo específico sobre los sistemas nacionales. Los antecedentes y alcances del tema, que allí se tomaron en cuenta, se encuadraron en el concepto de reducción de riesgos y se describió un sistema nacional de gestión de riesgo que incluyera los principios orientadores, las consideraciones generales acerca de su estructura básica y la organización jerárquica del mismo.

Una descripción del modelo de *Sistema Nacional*, al menos para los países americanos, quedaría redactada de esta manera:

El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias/organismos del sector público entre sí, con las instituciones de los diversos grupos personas voluntarias, sociales, privados y con las autoridades de las provincias/estados/regiones y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros/amenazas que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre/calamidad (SINAPROC, 2014).

El Sistema Nacional de Protección Civil busca integrar, coordinar y supervisar, con el fin de ofrecer prevención, mitigación y reducción de desastres, así como dar respuesta, rehabilitación y reconstrucción para toda la población, sus bienes y su entorno, a través de

programas y acciones específicas (Secretaría de Gobernación, 1999). Asimismo, pretende

ser una instancia de excelencia que privilegie la participación activa, coordinada, corresponsable y solidaria de sociedad y gobierno, mediante el establecimiento de una nueva relación entre los individuos, las organizaciones/entidades, los sectores y entre los municipios, los estados/provincias/regiones y el nivel nacional, con el objetivo común de preservar a la persona y a la sociedad, ante los riesgos de los eventos adversos, fenómenos perturbadores, coadyuvando al logro del desarrollo sustentable/sostenible de nuestro país, propiciando la forma de vida justa, digna y equitativa a que aspiramos, y una adecuada interacción con la comunidad internacional (Secretaría de Gobernación, 1999).

Sabemos que el riesgo de desastres ha aumentado de forma rápida y que la Reducción del Riesgo de Desastres está evolucionando también rápidamente. Ante estos factores, el Sistema Nacional deberá incorporar nuevos actores como los gobiernos locales, en este caso municipales, y el sector privado como los negocios y el sector financiero.

Los cambios no pueden evitarse, esto lo vemos en innovaciones en temas como la gobernanza del riesgo o los conocimientos sobre el riesgo y la rendición de cuentas, *accountability*, que han creado nuevas oportunidades. Instalados los debates sobre el futuro de la Reducción del Riesgo de Desastres y a medida que los países abordan los retos que les plantean las agendas globales y los nuevos acuerdos internacionales sobre el tema, así como sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible, se debe contar con un sistema nacional proactivo que estimule la reflexión, el debate y el mejoramiento de las prácticas.

Un ejemplo reciente es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, llamado acuerdo de Escazú, aprobado en Argentina por la Ley 27566 del 24 de septiembre de 2020. Este acuerdo tiene, entre otros objetivos, la “creación y forta-

lecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyen a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible” (Ley 27566, 2020).

Con el desarrollo de los puntos anteriores, estamos ahora en mejores condiciones para abordar la especificidad argentina en cuanto al ámbito público y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Aplicación de un proceso de Gestión Integral de Riesgo de Desastres a nivel municipal

Como hemos desarrollado en este capítulo, existe una preeminencia del sector estatal para impulsar, capacitar, articular y hasta exigir determinados objetivos, estrategias y acciones con el fin de prevenir o mitigar riesgos a través de la legislación local, provincial y nacional, mucha de ella basada en lineamientos de organismos supranacionales como la ONU.

Pero aquí es donde la dirección o coordinación de Protección Civil o Gestión de Riesgos municipal debe realizarse las siguientes preguntas:

Si tomamos como modelo una Defensa o Protección Civil municipal típica, en una localidad mediana o pequeña de Argentina, estará compuesta por un responsable, personas voluntarias locales y tal vez se sumen dos o tres trabajadores, un móvil y equipos de comunicación portátiles.

La localidad tal vez no sea muy diferente a cualquiera de otro país de la región y es probable que el responsable ejerza de forma voluntaria o coincida con la jefatura del cuartel de bomberos.

¿Puedo aplicar un proceso de gestión en mi municipio?, ¿poseo la estructura adecuada?

Esa estructura surge de las funciones que tradicionalmente cumple este equipo, como la asistencia inicial a víctimas de eventos adversos, proporcionándoles chapas para reparar sus viviendas, abrigo, alimentación, etcétera; acciones de carácter preventivas o de mitigación como el corte de la vegetación en aquellas áreas que comprometan el tendido eléctrico; capacitación a la población y acciones de respuesta o apoyo.

¿Qué acciones se deben tener en cuenta para dirigir la Protección Civil de un municipio?

En principio, es necesario que la persona responsable tenga una formación en Gestión Integral de Riesgos de Desastres, a los fines de impulsar e implementar acciones como el desarrollo de un Sistema Municipal de Gestión de Riesgos. Este deberá

crearse a partir de la legislación local, como una Ordenanza Municipal, que brinde el marco legal y administrativo que garantice que su existencia sea viable y sustentable en el tiempo, al transformarse en una verdadera política pública.

¿Cómo debe ser la estructura básica de una Coordinación de Gestión de Riesgos municipal?

Por más pequeña que sea la estructura, debe poseer dos áreas o sectores bien definidos: gestión y operaciones. Ambas tendrán funciones diferenciadas, pero a la vez complementarias entre sí.

El área de gestión será la encargada de realizar todas aquellas acciones que tengan como objetivo reconocer riesgos a partir de herramientas específicas, tales como la elaboración de escenarios posibles, que constituye el instrumento de diagnóstico inicial a partir del cual comenzaremos a elaborar la estrategia de gestión. Una vez que hemos identificado y priorizado los riesgos, se aplicarán todas aquellas estrategias tendientes a su reducción. Este es el momento de la confección de planes para eliminar o reducir los efectos negativos del suceso adverso sobre la población, bienes o ecosistema, los cuales son elaborados con el aporte de especialistas para

cada riesgo, he aquí su carácter intrer, trans y multi disciplinario antes mencionado. Al planificar el diseño de los planes de contingencia o respuesta para cada uno de los riesgos identificados es necesario trabajar junto a todos aquel personal cuya intervención consideremos necesaria, como cuerpo de bomberos, policía, salud, desarrollo social, etcétera; lo que redundará en la coordinación y optimización de la respuesta al encontrarse bien definido qué organizaciones actuarán y cuáles son sus roles, funciones y responsabilidades.

Por último, este sector de gestión municipal, que conforma la coordinación, también actuará en la rehabilitación el evento adverso, al planificar el funcionamiento de centros de evacuados o al trabajar, junto a desarrollo social, en los procedimientos de asistencia a personas evacuadas o que hayan perdido sus viviendas. Su participación y aporte en la elaboración de planes a largo plazo, diseñado por especialistas, permiten implementar medidas estructurales para reducir o evitar posibles daños a la vida, bienes y ambiente. Estas medidas también contribuyen al desarrollo de la comunidad al proteger áreas productivas, viviendas, centros educativos y otras infraestructuras críticas necesarias para el funcionamiento de la sociedad, aquellas que en caso de dañarse o destruirse comprometerían el reinicio de las actividades vitales.

En relación al área de operaciones, nos enfocaremos en las acciones de respuesta y fundamentalmente en las articulaciones con los organismos de bomberos, policía, salud, etcétera. Esto implica poner en juego todo lo planificado en el área de gestión, como la aplicación de planes de contingencia o el impulso, articulación y funcionamiento del Sistema Comando de Incidentes. Mientras el área de gestión se encarga de diseñarlo y establecerlo (basado en la ordenanza municipal), el área operativa lo activa en caso de ocurrir un evento adverso, y de cerrarlo al finalizar las operaciones. Es importante destacar, una vez más, que gestionar los riesgos no es solo responder frente a un evento adverso, sino que esta respuesta debe ser anticipada, establecida y diseñada previamente en el área de gestión. Solo así, ambas áreas trabajan de manera complementaria para optimizar la respuesta.

Otra actividad que puede sumarse al ámbito de operaciones es la realización de inspecciones preventivas para la habilitación futura de eventos con concurrencia de público, como recitales, actividades deportivas, etcétera. También se puede impulsar, articular y dictar programas de capacitación tanto para integrantes del sistema de emergencias como para la población en general.

¿Cómo sumamos a los distintos integrantes que conformarán el sistema de emergencia?

Para conformar un sistema de emergencia eficiente, es importante involucrar a diferentes organizaciones y especialistas que puedan contribuir en la reducción de riesgos, respuesta y recuperación ante eventos adversos.

Un primer caso es constituir un núcleo básico integrado por personal del cuerpo de bomberos, salud, policía y el área de desarrollo social municipal, ya que estas organizaciones son las encargadas de responder en caso de eventos adversos y de implementar acciones de recuperación.

Además de estas organizaciones, es importante contar con personas expertas en distintos campos como geología, psicología, química, ingeniería, entre otros, para abordar de manera específica y optimizada los riesgos relacionados con su campo de especialización.

Inicio del proceso de gestión

Para iniciar el proceso de gestión de riesgo de desastres, es necesario asegurarnos primero de contar con un marco legal, en forma de ordenanza municipal, que establezca el sistema municipal de gestión. Además, es esencial disponer de la estructura física adecuada para el funcionamiento de la secretaría o coordinación de gestión de riesgos, incluyendo un espacio donde sus integrantes puedan recibir formación en la disciplina, es decir, instalaciones básicas como una sala de reuniones, equipos informáticos, sistemas multimedia, entre otros.

Conformación del equipo de trabajo

La estrategia para establecer una estructura sólida y sostenible en el tiempo es la conformación de un grupo técnico para la gestión local del riesgo de emergencias y desastres, constituido por personal técnico y profesional que pueda intervenir o tenga responsabilidad en las actividades relacionadas con cada uno de los riesgos identificados o a identificar. El equipo de trabajo, incluye personal no solo del sector público, sino también del sector privado y de las organizaciones de base comunitaria. Es importante fomentar un grupo integrado que se constituya como un verdadero equipo de trabajo.

Una vez identificadas y convocadas a las personas encargadas de estandarizar conocimientos, léxico, procedimientos, etcétera, será necesario impulsar desde nuestra área un programa de capacitación básico en la materia. Este programa será diseñado y desarrollado en base a las necesidades identificadas previamente y dará inicio a un proceso de gestión continua, que posibilitará la identificación de riesgos, su reducción, optimización de la respuesta, así como favorecer su recuperación y promover el desarrollo de la comunidad.

Siempre tener en cuenta lo más importante, la población como integrante de este equipo de trabajo, a través de representantes, delegados, referentes sociales, etcétera.

Plan de capacitación

En primera instancia, será necesario brindar los conocimientos y procedimientos básicos para la elaboración de escenarios de riesgos, por lo que es indispensable recolectar información de campo a fin de analizar amenazas, vulnerabilidades y la estimación del escenario de riesgo. Esta función puede extenderse a integrantes de distintas instituciones, población, voluntariado, etcétera.

Otra capacitación importante es la relacionada a la planificación, ya que nos permitirá adquirir los conocimientos, habilidades y capacidades para realizar actividades que, a través de distintas herramientas, contribuyan a la elaboración de planes que son esenciales a lo largo de todo el proceso de gestión. Estos incluyen la reducción de riesgos (prevención o mitigación), planes operativos o de contingencias, como así también para la rehabilitación o reconstrucción.

Es recomendable que el modelo que se aplique para la capacitación y aplicación sea igual al de municipios vecinos y regionales, lo que permitirá una estandarización en criterios, procedimientos, lenguaje, etcétera. De esta manera, cuando sean necesario el aporte o la ayuda entre localidades, hablaremos un lenguaje común, que permitirá que las acciones fluyan sin inconvenientes y se genere una verdadera sinergia que redundará en una optimización en la respuesta y recuperación de la zona afectada.

En cuanto a la respuesta ante eventos adversos, y avanzando en la matriz, es el momento de activar el Sistema Comando de Incidentes, en función a lo establecido en el diseño y establecimiento realizado en el área de gestión. Por lo tanto, resulta necesario realizar una capacitación interna con todas aquellas instituciones, ONG, empresas estatales o privadas, etcétera, que se encuentren incluidas en los planes de contingencias y que por su importancia, capacidad, especificidad conformen dicho sistema.

Para eventos de gran envergadura o aquellos que, por sus características, la respuesta y la rehabilitación se prolonguen en el tiempo, los sistemas se basarán en el principio de subsidiariedad, referido a cuando la capacidad local o municipal es superada, y por tanto se solicita ayuda al nivel administrativo superior (en caso de Argentina, provincial y luego al nacional) que será el estamento que definirá si se requiere apoyo internacional. Para todo ello, una herramienta fundamental es la conformación de equipos de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) que se encargan de recolectar información sobre la identificación y registro cualitativo y cuantitativo de la extensión, gravedad y localización de los efectos de un evento adverso.

A continuación presentamos algunos apuntes del Manual de Campo del curso de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, dictado por la agencia USAID OFDALAC¹

Esta actividad consiste en la recolección de datos e información por medio de diversas técnicas para la realización de una evaluación inicial, intermedia o final, basada en cuatro áreas prioritarias que son salud, líneas vitales, infraestructura productiva, viviendas y edificio públicos. Una vez establecidos los daños, se procede a analizar las necesidades que surjan, teniendo en cuenta la importancia de que todos aquellos recursos humanos y materiales que puedan ser suministrados a nivel local ayudarán a una veloz recuperación. Solo se solicitará ayuda externa cuando no se disponga de recursos o estos resulten insuficientes ante la magnitud del evento.

Si entre los riesgos identificados encontramos incidentes o accidentes con materiales peligrosos, se hace necesaria una formación específica en primeras respuestas, destinada a aquellas agencias, organismos, concesionarios, empresas, etcétera, como policía, agentes de tránsito, trabajadores de concesionarios viales, empresas de transportes, etcétera que por sus funciones, se encuentren en los primeros momentos ante la ocurrencia de una emergencias de estas características.

En síntesis, y partiendo de la base de que toda capacitación surge de una necesidad, se desarrollarán todos aquellos planes de capacitación que surjan de los riesgos identificados, siendo necesario señalar que no necesariamente los integrantes del área de Gestión Integral del Riesgo de Desastres municipal deban impartir las capacitaciones, sino aquellos integrantes del sistema de emergencias que por su capacidad, conocimientos, habilidades y experiencia estén en condiciones de hacerlo.

¹ Los autores de este libro son también instructores del curso EDAN dictado por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA, por su siglas en inglés), que tiene por finalidad la recolección de datos e información, por medio de diversas técnicas, para la realización de una evaluación inicial, intermedia o final, basada en cuatro áreas prioritarias.

Recapitulando, podemos sintetizar que la guía u hoja de ruta que todo responsable de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres a nivel municipal debe seguir es:

Acción	Producto
Formación en materia de Gestión Integral de Riesgo de Desastres del responsable y personal.	Equipo profesional en Gestión Integral del Riesgo de Desastre que elaborará, impulsará y ejecutará las acciones tendientes a la identificación y reducción de riesgos, el manejo del evento adverso y su recuperación.
Conformación de un Sistema Municipal de Emergencias.	Ordenanza Municipal que lo conforme y estructure.
Conformación de un grupo de Gestión Local Integrada de Riesgos y Desastres.	Equipo local para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres municipal y demás sectores involucrados de acuerdo a los riesgos identificados.
Determinación de acciones y estrategias para la reducción de riesgos identificados.	Elaboración de planes de prevención o mitigación de riesgos identificados.
Determinación de acciones y estrategias para la respuesta ante la ocurrencia de eventos adversos.	Elaboración de un plan de emergencias municipal que contenga todos los planes de contingencias frente a los riesgos identificados.
Implementación de herramientas que optimicen las acciones de respuesta frente a los riesgos identificados.	Implementación Sistema Comando de Incidentes, Primera Respuesta ante Incidentes con Materiales Peligrosos, etcétera.
Implementación de actividades que optimicen la Recuperación ante la ocurrencia de un evento adverso.	Planes para la conformación de centros de evacuados, manejo de cadáveres ante desastres, contención emocional a familiares de víctimas y personal de respuesta, etcétera.
Aportes al desarrollo de las comunidades.	Participación y asesoramiento técnico en materia de planificación territorial, nueva infraestructura, etcétera.

Para finalizar, podemos asegurar que la figura o perfil del responsable de la Gestión Integral de Riesgos municipal, debe poseer conocimientos, capacidades y habilidades en la planificación, organización, dirección y control en el ámbito de las emergencias y desastres; y estos no son más que los cuatro pilares de la administración que complementados en el uso de matrices y herramientas de gestión permitirán una mejor Gestión del Riesgo de Desastres. Esta concepción nos obliga a realizar un cambio de paradigma en esta materia, dejando de aportar solamente a la respuesta al momento de la ocurrencia de un evento adverso. Nos impone la tarea de identificar riesgos para reducirlos y luego realizar un adecuado manejo y recuperación ante la ocurrencia del mismo, por lo tanto, el solo tener experiencia en respuesta no es condición necesaria para aplicar una adecuada gestión integral.

Ahora bien, un profesional en el campo de la gestión de riesgos requiere tener amplios conocimientos en las áreas relacionadas con esta especialidad para desempeñar eficientemente sus funciones. Debe ser capaz de manejarse con aceptable solvencia en las distintas fases del proceso administrativo y dominar los componentes de la gestión de riesgos. ¿Es esta preparación, el único requisito para ser un buen profesional en el campo de la gestión de riesgos? Dado que trabaja en un ambiente diferente al de otros ámbitos de la administración, sus actividades incluyen la predicción de probables eventos adversos que demandan acciones de prevención, preparación, mitigación, etcétera; enfrentar hechos, a veces inesperados, que requieran respuestas de diversos tipos; la lucha contra el tiempo; decisiones que pueden definir si sobrevivirán personas; el manejo de situaciones en las que se presentan cantidad y diversidad de reacciones individuales y de grupos como miedo, fatiga, depresión, conducta demandante, hiperactividad.

Si bien el estudio, la capacitación y el entrenamiento son esenciales, también es importante tener conciencia de la necesidad de ciertas características personales, para poder trabajar en un ambiente de presión y estrés. ¿Qué cualidades y actitudes son deseables? Les dejamos la siguiente lista a tener en cuenta para reflexionar:

Motivación, creatividad, tolerancia, autovaloración positiva, disposición para trabajar en equipo, disposición para aprender, paciencia

y serenidad, imparcialidad y equidad, integridad y honestidad, cuidado de la salud personal, sentido del humor.

(USAID/OFDALAC, 1995)

La necesaria referencia al régimen legal vigente en nuestro país, al menos con los instrumentos legales principales, debe ser ampliada y complementada con el marco normativo provincial y municipal. Allí observaremos las fortalezas y debilidades del sistema nacional actual, cada vez que alguna provincia tenga una legislación actualizada, con la perspectiva de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Por ejemplo, la municipalidad de Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba, en su moderna Carta Orgánica Municipal incluye la Gestión del Riesgo de Desastres, y se refiere en particular a la defensa civil (artículo 58), el plan de riesgos (artículo 60) y al cuerpo de bomberos voluntarios (artículo 61).

Un punto clave a considerar y debatir es que las leyes nacionales y provinciales pueden presentar cierto desorden en relación a los conceptos incluidos en el texto y los principios que las inspiran. Incluir en los textos legales el establecimiento de organismos de la administración pública, a nivel nacional o nivel provincial, es otro punto debatible.

Es común la incorporación del principio de subsidiaridad del Estado en los textos legales de Protección Civil o Defensa Civil, sin embargo ¿se cuenta con una acabada comprensión del mismo para que sea concretado en la realidad, en la operativa cotidiana de los organismos públicos? El principio de subsidiaridad tiene como función general garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local en relación a un poder central. En la práctica, este principio indica qué nivel jerárquico estatal tiene que actuar o está habilitado para actuar, es decir, qué autoridad debe resolver el problema, que debe ser aquella que está más cerca del objeto del problema.

El Estado debe intervenir solo cuando otros agentes particulares no pueden resolver adecuadamente un problema, y debe abstenerse

en aquellos casos en los que otros agentes particulares, como grupos o asociaciones, pueden resolver el problema por sí mismos o tienen suficiencia al respecto.

La autoridad pública debe resolver los problemas en las instancias más cercanas a las partes interesadas y, por tanto, asume su función subsidiaria cuando participa en aquellas cuestiones que por diversas razones no puedan resolverse eficientemente en el ámbito local o más inmediato. Esto tiene directa relación con el diseño, establecimiento y funcionamiento de los organismos públicos con competencia en las áreas y componentes de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres². Atentos a los párrafos anteriores, consideramos que si utilizamos el principio de subsidiaridad se enriquecerá la observación de nuestro campo de estudio en la realidad del ámbito público argentino, lo que debería conducirnos a un debate fructífero para la construcción del bien común a nivel local.

En el ámbito público y en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres está siendo influenciada por varias agendas globales. Al menos cinco de estas agendas están interrelacionadas y tienen un impacto directo en la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático.

- El *Marco de Sendai 2015-2030* para la reducción del riesgo de desastres
- Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*
- La *Conferencia de las Partes sobre Cambios Climático (COP)*
- La *Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, La Nueva Agenda Urbana)*
- La *Cumbre Humanitaria Mundial*

² Para ampliar este punto, sugerimos la lectura de la nota *Qué es el principio de subsidiaridad y por qué es importante ante la pandemia* (Bernasconi, 2021).

La razón para integrarlas es simple, forman parte de la realidad de la vida de la especie humana, del medio ambiente, y de su comportamiento social. Desde una perspectiva externa, estas agendas podrían conllevar distintos grados de compromiso para Argentina, sin embargo, desde una perspectiva interna, nos cuestionamos si estamos en capacidad de llevarlas a cabo y qué cambios implicarían para el país. Sabemos del debate acerca de los ODS, también de la crisis del sistema humanitario y la ya larga sucesión de COP que no han registrado avances significativos, nos preguntamos si es necesario sumar estas cuestiones a la crisis interna del modelo de sistemas nacionales.

Si tomamos distancia de los acontecimientos diarios, podemos observar que en Argentina estamos experimentando profundos y rápidos cambios en el sistema político y sus componentes. La estatalidad se discute cada vez más a medida que la crisis profundiza un proceso de degradación del país que ha perdurado durante varias décadas. Los desafíos para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres también tienen una dimensión colosal.

La sociedad civil, el ámbito privado y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

La problemática de las emergencias y desastres suele abordarse, en la mayoría de los casos, desde la perspectiva de la respuesta, enfocándose en la reacción a eventos adversos una vez que han ocurrido. Se responde a la inundación, incendio, terremoto u otros eventos, desplazando brigadas especializadas, equipos y herramientas específicas para salvar vidas y reducir el sufrimiento de las víctimas, además del control del mismo. Esta actitud reactiva ante la emergencia o desastre, implica que no hubo un intento previo para reducir el riesgo, evitar que ocurriera o disminuir las consecuencias, sin considerar que recién a través de medidas

de prevención y mitigación también trabajaremos para optimizar la respuesta.

Por ejemplo, supongamos una típica pequeña localidad del interior de Argentina, formada y desarrollada a ambas veras de una ruta provincial o nacional, con una estación de tren y que con el correr del tiempo se ha transformado en zona urbana en la que circulan, entre otros vehículos, gran cantidad de camiones de transporte y en algunos casos con materiales peligrosos.

La conformación de una brigada especializada en la respuesta a incidentes o accidentes con materiales peligrosos es la medida más común ante la situación descrita, sin embargo no es suficiente si se quiere garantizar una adecuada gestión del riesgo. Un enfoque más integral consistiría en articular con los diversos actores que intervienen en la misma como la Policía, para realizar los controles previos al ingreso a la zona poblada, verificando el estado y la documentación del transporte, manifiestos de carga, habilitación profesional del chofer. Además, es importante la recolección de datos e información que nos permita conocer los materiales peligrosos transportados, lo que nos servirá para articular con el hospital o sala de primeros auxilios de la localidad y saber si cuentan con la preparación y recursos necesarios para atender a eventuales personas contaminadas con esos productos. En caso de no disponerlos, comenzar las gestiones para contar con los mismos.

Asimismo, es necesario contactarse con las autoridades viales, para evaluar si las medidas de seguridad de circulación son las adecuadas o si es necesaria una modificación antes estas circunstancias. Se deberá considerar la factibilidad técnica, económica, legal, política, etcétera, de proyectar una vía de circunvalación en el futuro y, de esa forma y con base en una adecuada planificación territorial, comenzar a trabajar a mediano plazo para su planificación y ejecución, lo que permitirá disminuir ostensiblemente el riesgo.

Esta planificación a futuro no significa descartar la optimización de la respuesta de los organismos a cargo y actores de la sociedad civil, como personas voluntarias y el personal del cuerpo de bombe-

ros que actúe en cualquiera de las áreas o componentes del proceso de gestión de riesgos, así como la población en general que puede ser afectada por un evento y debe, por ejemplo, evacuar un sector o la totalidad de la localidad afectada.

Consideramos de valor toda esta explicación, ya que a partir de un caso práctico de campo podemos tener una visión más amplia e integral de la gestión de riesgos y, fundamentalmente, de quienes intervienen a lo largo de todo el proceso y no solamente en la respuesta. Esto permite la inclusión de recursos que la sociedad civil nos aporta, que muchas veces no son considerados y resultan de gran importancia.

En esta pequeña descripción apenas se pueden identificar temas de índole social como el desarrollo urbano, la articulación entre el ámbito público y la sociedad civil, el rol de la población en general en la gestión integral de riesgos de desastres, entre otros. Pero en urbanizaciones mucho más complejas surge indefectiblemente una agenda que incluye a la sociología política; los estudios de la democracia; el desarrollo urbano y regional; el empleo y el sector informal; las políticas de ajuste estructural y sus impactos sociales; las formas de organización social; mujer, infancia y juventud; ya que la ocurrencia de eventos adversos repercutirá de diversas formas e intensidades en cada uno de los sectores de la sociedad. Todos los aspectos identificados en esta agenda, se encuentran íntimamente relacionados con la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Un desastre que afecta a un sector no desarrollado de la población, una infraestructura nula o básica, residir en un lugar no planificado, la falta de una *cultura del riesgo*, no hacen más que aumentar el grado de vulnerabilidad social, económica y educativa, lo que impide o retrasa un mayor desarrollo e incrementa las posibilidades de daño ante cualquier evento adverso como una inundación, terremoto, tormenta severa, pandemia, etcétera.

Es también frecuente que pobladores afectados tengan pérdidas o roturas de herramientas y máquinas que son empleadas en su labor cotidiana, como sucede con quienes hacen artesanías, con las fa-

milias que tienen un taller en su vivienda, o aquellas que tienen una producción casera de alimentos o comidas preparadas con entrega en el vecindario.

Otro ejemplo es lo que ocurre en aquellas culturas o sociedades en las cuales la mujer no se encuentra en un nivel de reconocimiento igualitario respecto del hombre. Esto puede aumentar su vulnerabilidad en situaciones de riesgo y desastres, ya que sus necesidades y derechos no son considerados, colocándola en una posición más débil, aspecto que tal vez no se le relacione directamente con los riesgos tradicionales.

Otra situación a considerar, son aquellos estados gobernados por regímenes no democráticos que, al no reconocer derechos fundamentales como el de petionar, no disponen de una legislación específica sobre el tema, o de existir no se cumple, lo que coloca a la población en un grado mayor de riesgo. La relación entre desastres y democracia se hace evidente y podemos ver su alcance en las políticas públicas, es decir en cómo se plasma la acción del Estado ante la sociedad y sus demandas, en los mecanismos institucionales de administración pública y en la participación organizada de la comunidad en la esfera política. Esos tres factores no se desarrollan, o se encuentran poco desarrollados, en los países con regímenes no democráticos, lo que conlleva a una creciente vulnerabilidad y su consecuente aumento del riesgo.

Ante lo desarrollado anteriormente, podemos afirmar que la Gestión Integral de Riesgos de Desastres posee un campo propicio para realizar importantes contribuciones al fortalecimiento de la población no solo en cuanto a la reducción de riesgos, la mejora de la respuesta frente a los eventos adversos y fomentando una cultura del riesgo, sino también contribuyendo al desarrollo de las comunidades en áreas como infraestructura, salud, educación, tanto en la identificación y reducción de riesgos como en la respuesta y la recuperación luego de ocurrida una emergencia o desastre.

Estas acciones deberán emanar siempre desde el Estado con verdaderas políticas públicas que respalden al desarrollo de las comunidades, mientras que integrantes del *tercer sector* facilitan estas

tareas a través del voluntariado, ONG, etcétera. Llamamos tercer sector a los espacios coordinados con la contraparte del Estado, que se transforman en efectores a través de relevamientos, capacitaciones, contención y acciones propias de respuesta ante la emergencia.

En países como Argentina, donde existe una visión cultural de los habitantes de tipo estatista, se presume que todo debe estar previsto o suministrado por el Estado, incluso el abordaje de las emergencias y desastres, por lo que no se identifica o valora el aporte tanto de los sectores de la sociedad civil como del privado. Esto puede dar lugar a la mal llamada *desastrología*, cuyo objeto de estudio se considera coyuntural y no estructuralmente determinado, y de causalidades predominantemente físico-naturales.

Lo que nos lleva a la primera prioridad del Marco de Sendai, “comprender el riesgo” (UNISDR, 2015). Hace 50 años o más que se ha asumido que los desastres no son naturales, sin embargo aún existen agencias de las Naciones Unidas que siguen hablando de *desastres naturales*, lo que implica continuar con un enfoque naturalista de los desastres como fenómenos incontrollables ante los cuales solo podemos actuar una vez acaecidos. Es decir, se estudia y actúa a partir del hecho generador de la respuesta (terremoto, tormenta severa, etcétera) y no de manera integral, aplicando una metodología científica que permita una adecuada gestión que parta de la identificación y reducción de riesgos hasta el manejo y recuperación del evento una vez ocurrido. Sabemos que los desastres dependen del modelo de desarrollo que tiene cada país, comunidad o localidad y la manera en la que lo gestionan.

Sabemos que los desastres dependen del modelo de desarrollo que tiene cada país, comunidad o localidad y la manera en la que lo gestionan.

A modo ilustrativo, diremos que se insiste en brindar capacitaciones a los organismos de respuesta o a la población para optimizar la extinción de un incendio, pero no en identificar el riesgo de

incendio en un establecimiento y llevar a cabo acciones que tengan como objetivo la prevención o mitigación del mismo, como contar con detectores de humo y sistema de alarma; disponer de una instalación eléctrica con disyuntor diferencial y llave térmica, según la normativa, que además prevendrá otros siniestros como electrocución, o verificar que la edificación responda a las medias estructurales de acuerdo al cálculo de carga de fuego y demás exigencias que imponga el código de edificación. En síntesis, con brindar solo la capacitación no vamos a evitar que se produzca un incendio, es necesario realizar una verdadera Gestión del Riesgo de Desastres.

Un primer paso para obtener una conceptualización adecuada consiste en acordar que actualmente se entiende el desastre como un fenómeno eminentemente social. Por ejemplo, un movimiento sísmico en un desierto no se consideraría desastre porque no provoca daños a la salud o la muerte de personas ni a bienes o infraestructura o al ecosistema, ya que carece de habitantes. Pero si ese mismo evento adverso se produce en una zona densamente poblada, los efectos negativos serán cuantiosos. El desastre es entonces un fenómeno colectivo y, al igual que el riesgo, constituye una construcción social, ya que el mismo evento en un lugar que no produce daños es solo una manifestación de la naturaleza. Esto refiere tanto a las condiciones necesarias para su materialización como a las características que lo definen.

Desde esta perspectiva, un desastre es producto de procesos sociales, histórica y territorialmente circunscriptos y conformados.

Un desastre es producto de procesos sociales, histórica y territorialmente circunscriptos y conformados.

Con esta afirmación iniciamos este capítulo para discurrir sobre los desastres desde la perspectiva de la sociedad civil. Discutiremos sobre la cooperación entre diversos actores claves de la sociedad civil, que desde hace tiempo incluye al sector científico-académico y,

más recientemente, al sector privado, lo que ha conllevado a procesos de sensibilización y movilización para una reducción considerable de los daños ocasionados por un desastre, tanto en términos de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y de los países.

Asimismo, analizaremos cómo la aplicación de una gestión local integrada de riesgos permite un fortalecimiento de la sociedad y una favorable recuperación luego del desastre, con base en la *resiliencia*, concepto muy utilizado en los últimos tiempos en esta disciplina. En un sentido amplio, desde distintos enfoques, la *resiliencia individual* y la *resiliencia comunitaria* se han transformado en términos del vocabulario técnico del gestor de riesgos de desastres, en los que profundizaremos más adelante.

Consideraremos a la política pública como una herramienta prioritaria y de mucha utilidad en este ámbito, ya que constituye una serie de objetivos a alcanzar para solucionar los problemas de la sociedad a los que el gobierno les asigna prioridad.

Por último, incluiremos el enfoque de género a estos estudios, ya que visibiliza al aumento de la vulnerabilidad a un sector afectado de la sociedad, que también debe ser considerado desde la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

El desastre como fenómeno social

Para complementar el concepto consideremos la siguiente frase del referente internacional en Gestión Integral del Riesgo de Desastres, Allan Lavell.

Los desastres, equivocadamente llamados “naturales”, parecen convertirse en circunstancias cotidianas de la existencia para millones de pobladores en América Latina. Caracterizados comúnmente por la cantidad de pérdidas humanas y económicas sufridas a corto plazo,

los desastres son más bien fenómenos de carácter y definición eminentemente social, no solamente en términos del impacto que los caracteriza, sino también en términos de sus orígenes, así como de las reacciones y respuestas que suscitan en la sociedad política y civil.(1993)

Una consecuencia importante de esta determinación es que un desastre no debería considerarse como un fenómeno anormal, en lo que se refiere a su contenido o impacto, sino solamente en cuanto a la irregularidad o desarrollo temporal de su aparición en un territorio determinado.

El denominado *riesgo cero* no existe, toda comunidad está expuesta a los mismos riesgos, en forma permanente, por ello no debemos considerarlos como sucesos extraños o no comunes, convivimos con los riesgos, Por ejemplo, en una zona de inundaciones cíclicas no consideraríamos una inundación como algo ajeno o inesperado, más bien como la concreción de un particular estado de normalidad o una expresión de las condiciones normales y prevalecientes de una sociedad que opera bajo circunstancias extremas.

Una vez establecido que los desastres son producto de procesos sociales históricamente determinados, es necesario evitar su conceptualización como *problemas sociales*, y por el contrario caracterizarlos como un componente del *cambio social*. De esta forma no solamente se evita un énfasis en aspectos disfuncionales, sino que deja abierta la posibilidad de identificar cambios positivos que derivan de sus impactos, sino que también

permite ubicar los desastres dentro de la dinámica de la vida social; una parte integral de lo que suele suceder en la estructura social en lugar de considerarlos como una intrusión externa (Lavell Thomas, 1993).

Es común que la ocurrencia de un evento adverso puede dejar una consecuencia positiva, por ejemplo, a partir del lamentable incendio en la discoteca *Cromañón*, ocurrido la noche del 30 de diciembre de 2004, la mayor tragedia por incendio en Argentina que dejó un

saldo de 194 fallecidos y centenares de heridos y afectados, se produjo una amplia revisión y cambios radicales en las exigencias de seguridad en locales de afluencia de público. Estos cambios se plasmaron en una nueva legislación que, con seguridad, impactó en la prevención o mitigación de potenciales eventos similares en el futuro.

En cuanto al enfoque frente a los desastres, contraponer un *planteo social* respecto del *planteo naturalista* implica propiciar a una visión más amplia y abarcadora de los mismos, que dependerá también del modelo de desarrollo en cada sociedad.

Asimismo, el fortalecimiento de la sociedad civil y el impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación favorecen la adopción y ejecución de políticas públicas como vehículos y herramientas para llevar a cabo acciones de Gestión del Riesgo de Desastres de forma sustentable en el tiempo y, como un resultado esperado, contribuir a la gobernanza, al permitir una adecuada interrelación del Estado con la sociedad civil y el mercado, que favorezca a un verdadero desarrollo estable en el aspecto social, económico e institucional.

En este sentido, asistimos a un incremento de la actividad por parte de la sociedad civil y de los regionalismos, que están conformando escenarios en los que se despliegan como sujetos sociales y políticos. Así también surgen mecanismos regionales, subregionales y nacionales con unidades formalizadas sobre gestión de desastres en MERCOSUR, CELAC y otros procesos en cuanto a las relaciones internacionales. A estos se suman mecanismos y entidades nacidas en el sector civil como la Organización de Bomberos Americanos (OBA), entre muchas otras.

Existe una relación directa entre democracia, desarrollo y desastres, ya que a mayor democracia se incrementan las posibilidades de lograr un desarrollo y una mejora en la Gestión del Riesgo de Desastres (CRID, 2001). En definitiva es una temática sujeta a debates y tensiones, que nos plantea interesantes desafíos. Uno de ellos es la tensión entre la visión local y la regional, y otro entre la planificación a corto plazo y a largo plazo.

Para reflexionar

Abordar las características y notas clave de la vida social en una sociedad específica e identificar los factores prioritarios relacionados con la Gestión del Riesgos de Desastres, implica adoptar una perspectiva multidisciplinaria, interinstitucional, multisectorial y transversal al proceso de desarrollo. Al trasladar estas características y notas a los conceptos expuestos precedentemente, nos introduce al desafiante y apasionante proceso de articular saberes.

Si tomamos como ejemplo el tratamiento inicial de la pandemia por COVID-19 en Argentina, podemos observar que en principio se convocó a un comité de especialistas en infectología, a partir del cual se consideraron las acciones solamente desde el punto de vista de la salud, pero más adelante se amplió el enfoque con el objetivo de abordar la pandemia desde el carácter holístico de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres que incluye a profesionales de diversas disciplinas a fin de establecer objetivos, estrategias y acciones en conjunto. Por lo que a la infectología se sumaron especialistas del campo de la economía, educación, psicología social e individual, laboral, entre otras. Esto permitió no solo dar respuesta a la pandemia en sí, sino además tomar medidas de prevención o mitigación, evitar o disminuir los efectos negativos sobre las personas que se podrían producir tiempo después de finalizada la misma.

Riesgos de la sociedad contemporánea

Considerando la realidad respecto a las vulnerabilidades, la sociedad actual se encuentra muy expuesta no solo por los modelos productivos y de organización social y política, sino también por el hecho de que la población urbana constituye más de la mitad de la población mundial. Para comprenderlo mejor es necesario conocer los conceptos de sociedad moderna y de ciudad.

La vastedad y controversias alrededor del concepto de *modernidad* y su producción teórica, nos lleva a simplificar su abordaje, por lo que proponemos compartir algunas notas claves sobre la sociedad moderna, aclarando que nos referimos a la modernidad clásica sin desconocer diversas transformaciones como posmodernidad, modernidad tardía y otras.

- El sistema político que más se adecua a la modernidad es la democracia, así como el sistema económico se basa mayormente en el capitalismo.
- Una educación pública para la población retroalimenta la democracia y el capitalismo y favorece la continuidad en la evolución industrial y, como expresión de los Estados modernos, surge la conformación y sostenimiento de los ejércitos nacionales, extendidos a otras ramas de las fuerzas armadas.
- En la actualidad, la orientación social y legal basada en el individualismo, típico de la modernidad, entra en un creciente debate con una mayor conciencia de organización comunitaria.
- Una gran expresión de la ciudad moderna la encontramos en la transformación de París, de la mano de Georges Haussmann por orden de Napoleón III en 1852.

**¿Vamos por otra
clave del marco
de referencia?
¡Piensen en la ciudad!**

- Buenos Aires se constituyó como una ciudad moderna entre 1870 y 1880, mediante el trazado de nuevas calles, el adoquinado, la construcción de servicios hospitalarios y educacionales, además del uso de los primeros tranvías a caballo.
- La sociedad moderna se compone de tres esferas interactuando: el Estado, el mercado y la sociedad civil (CRID, 2021).
- El riesgo urbano, como temática de las actuales agendas globales, debe ser actualizado para incluir las amenazas emergentes, teniendo en cuenta la evolución de las ciudades y su devenir a megalópolis como el caso de San Pablo y Ciudad de México. Esto demanda una gestión moderna y una Reducción del Riesgo de Desastres.
- La isla de Java, Indonesia, es un ejemplo de una megalópolis emergente, con una población mayor que toda la Federación rusa y la capital, Yakarta, supera en aproximadamente dos millones a grandes urbes como San Pablo o Ciudad de México.

Sociedad civil

La sociedad civil es una de las esferas de la sociedad moderna, junto al Estado y al mercado, tal como se planteó anteriormente. Podemos describirla como el ámbito de la vida social organizada de forma voluntaria, autogeneradora, apoyada por sí misma, autónoma del Estado, cohesionada por un orden legal o por un conjunto de reglas compartidas.

Como los desastres dependen, más que nunca, del comportamiento humano, una aproximación a la relación entre la sociedad civil y gestión del riesgo contempla la participación de la primera a partir de la apropiación de la información técnica, el trabajo manco-

munado con el Estado y la generación de sinergia en el desarrollo, a fin de reducir los niveles de vulnerabilidad. Tengamos en cuenta que los sectores prioritarios para la participación de la sociedad civil en la Gestión del Riesgos son la salud, las instalaciones críticas, la educación y la seguridad alimentaria.

A modo de ejemplo, podemos nombrar el trabajo que realizan organizaciones voluntarias a diario, como el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en relación a la prevención de accidentes y la reducción de los efectos de la contaminación por armas; la preservación de los sistemas de abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento en las zonas de conflicto: la recuperación e identificación de víctimas fatales en eventos adversos o conflictos armados; la salud y la erradicación de la violencia sexual. Asimismo, señalamos las acciones que realiza la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), tales como impulsar y gestionar proyectos de desarrollo en las comunidades, brindando a su vez servicios en respuesta a emergencias y desastres, sin dejar de nombrar el inmenso aporte a las múltiples de asociaciones de bomberos voluntarios en todo el mundo, al realizar rescates, control de incendios, entre otras, en aquellos lugares que el Estado no está presente.

Si bien las mencionadas organizaciones son las más reconocidas, no hay dejar de nombrar a aquellas más pequeñas que, basadas en el voluntariado, realizan importantes contribuciones a los sectores prioritarios de participación consignados en el párrafo anterior, como grupos de personas voluntarias especializados en búsqueda y rescate, en contención emocional o binomios hombre-can, para la búsqueda de personas entre otras.

En aquellas comunidades en las se impulsa la Gestión Integral del Riesgos de Desastre en forma sustentable a partir de políticas públicas adecuadas, se logra una combinación de fortaleza, organización, recursos etcétera. Por ejemplo, conocer los riesgos a los que están expuestas, tomar medidas para su reducción, coordinar el sistema de emergencia para una mejor respuesta y trabajar previamente en una recuperación ideal. Todas estas acciones tienden a

optimizar la gestión del riesgo y brindar a la comunidad una mayor *capacidad* para enfrentar los diferentes eventos adversos. Este último es uno de los conceptos considerados por Naciones Unidas, al igual que el de *resiliencia*, que consiste en la rápida adaptación y recuperación de las consecuencias ocasionadas por el evento adverso (IPCC, 2018).

El *acondicionamiento*, por su parte, consiste en todas aquellas tareas que permiten reforzar la infraestructura para lograr una mayor fortaleza para afrontar los daños que pueda sufrir la comunidad, y junto a la resiliencia se relacionan con la noción de *medidas estructurales*, que se establecerán en el momento en que se decidan las disposiciones para la reducción de riesgos. Por ejemplo, barreras de contención o canales aliviadores que permitirán evitar o disminuir los efectos negativos de una inundación.

Las *medidas no estructurales* son aquellas que no involucran ningún tipo de infraestructura, pero que le brindan a la población expuesta una mayor capacidad y resiliencia frente al riesgo. Esto es conocimientos, prácticas o disposiciones para reducir los riesgos de desastres y sus efectos, en particular mediante políticas y leyes, la concientización pública, la capacitación y la educación.

El término *afectado* refiere a todas aquellas personas que resultan perjudicadas en forma directa o indirecta como resultado de un evento adverso, en términos de salud como sufrir lesiones o enfermedades, así como en términos económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales como las evacuaciones, los desplazamientos, la reubicación, entre otros. En tanto que los *afectados indirectos* son aquellos a los que el evento adverso provocó consecuencias adicionales o a largo plazo, debido a disrupciones o cambios en la economía, las infraestructuras vitales, los servicios básicos, el comercio o el trabajo, así como consecuencias sociales, sanitarias y psicológicas.

Si nos ubicamos en momentos cercanos a que se produzca un evento adverso es importante destacar la concepción del sistema de alerta temprana, que consiste en disponer, por ejemplo, de imágenes satelitales o de radar que permitan anticiparnos a la evolución

de una tormenta severa o un huracán y que a partir de tal predicción se tomen decisiones para afrontarla, como la evacuación de un lugar, la aplicación de planes de mitigación, etcétera.

Gestión local integrada

Con las definiciones anteriores, nos encontramos en mejores condiciones para encarar la gestión y Reducción del Riesgo de Desastres como práctica del desarrollo local sostenible.

Las vulnerabilidades en un espacio geográfico específico son el resultado del impacto del hombre con prácticas socioculturales, económicas, productivas y ambientales o decisiones basadas en políticas erróneas, falta de planificación o falencias institucionales a través de patrones equivocados de desarrollo, que aumentan la susceptibilidad ante las amenazas.

La Gestión del Riesgo de Desastres ha evolucionado de un enfoque reactivo a uno proactivo y preventivo. En lugar de esperar a que ocurra un desastre para actuar, se busca anticiparse a los eventos adversos y tomar medidas para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. La resiliencia se ha convertido en una guía para el diseño, desarrollo, y aplicación de la planificación y las estrategias que permitan concretar una gestión local integrada.

La resiliencia y la cultura de la prevención

La Real Academia Española de la Lengua define resiliencia como la “capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos” (RAE, s.f.). Y por otra parte, cuando asocia el término a la ciencia de los materiales, lo de-

fine como la “capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido” (RAE, s.f.).

En cualquier acepción podemos deducir que la resiliencia es una propiedad que está presente antes, durante y después de la perturbación, en nuestro caso de estudio después de las crisis. Al tratarse de individuos, esta condición puede ser innata o adquirida.

Una aparente similitud entre los materiales y los individuos es que una vez que el agente perturbador o la crisis ya no están presente, los materiales recuperan su estado inicial, mientras que las personas tienden a recuperar la alterada normalidad. No obstante, advertimos que no es igual en todos los individuos, aunque en una primera lectura parecería la situación esperable.

La diferencia es que el individuo adquiere experiencia, la asimila e incorpora como una lección aprendida. Entonces aún en procura de recuperar la normalidad ya no es el mismo que antes del evento, al menos en su conocimiento práctico, y es, en tanto, más eficiente.

Nos detenemos en este análisis, pues este nuevo o incrementado factor es un activo que debe ser capitalizado y por lo tanto ponderado. El Marco de Sendai nos recuerda que por “cada 1 dólar invertido en infraestructura resiliente puede permitir ahorrar al menos 7 dólares en respuesta y recuperación” (UNISDR, 2015).

En términos cuantitativos, este punto demuestra una vez más la importancia del carácter preventivo y de mitigación que también involucra a la resiliencia antes del desastre, en tanto se construye desde antes del evento adverso, y cómo esta contribuye directamente a la preparación para enfrentarlo en la respuesta o el durante, y colabora a una rápida rehabilitación y una recuperación viable.

Resiliencia de los individuos

El término resiliencia se reserva a menudo para referirse a las personas que superan obstáculos abrumadores, aunque la realidad es que todos los individuos sienten estrés a diario y nadie sabe cuándo surgirá un contratiempo inesperado. En definitiva, una mentalidad resiliente nos proporciona la fortaleza emocional que nos acompañará tanto en nuestros retos diarios como frente a las emergencias, los desastres y las crisis de todo tipo.

El habitante de la ciudad sufre a diario trastornos de ansiedad debido a la velocidad del cambio y de la inseguridad, nuestra salud mental y física es sometida a prueba de manera constante, pero ciertas pautas pueden contribuir a mantener la resiliencia como fuerza fundamental de nuestra vida. Esta actúa como un paraguas, como recurso que las personas y las comunidades utilizan para evitar o mitigar el impacto de las condiciones adversas, de riesgos diversos.

Una estrategia podría ser la formación en Gestión del Riesgos de Desastres, que incluya no solo programas educativos y contenidos referidos a esta disciplina, sino también enfocar esfuerzos en la concientización. Más allá de sus posibles respuestas, lo cierto es que quienes componen los grupos vulnerables esperan nuestro compromiso ante eventos que puedan afectarlos.

¿Por qué algunas personas pueden hacer frente a las pruebas más duras de la vida, mientras que otras se sienten superadas por el más pequeño obstáculo?

¿Cómo podemos convertirnos en agentes proactivos, pensando por ejemplo en los grupos vulnerables, como las infancias, las personas con discapacidad y adultos mayores?

Para reflexionar

Establecer objetivos y estrategias es fundamental en función de lograr tanto la resiliencia individual como la comunitaria para sobreponerse a momentos críticos y adaptarse ante la ocurrencia de un evento adverso. Es importante la articulación con profesionales de la psicología con especialización en el manejo emocional.

En términos generales, una manera de iniciar esta capacidad de resiliencia es importante no solo aceptarnos a nosotros mismos sino también conocer al otro, en lugar de excluirlo socialmente o marginarlo. Una vez logrado esto, debemos buscar formas de desarrollar y aumentar la resiliencia, así como aprender a admitir y superar los errores y los horrores.

De igual forma, es muy constructivo establecer contactos, evitando el aislamiento, participar activamente en la comunidad ocupándose de los temas alrededor de la Gestión del Riesgo de Desastres. Convertirse en agentes proactivos para generar resiliencia comunitaria.

Como hemos desarrollado anteriormente, la Gestión del Riesgo de Desastres es un campo interdisciplinario que necesita la aplicación de herramientas de gestión como matrices, instrumentos que permitan la identificación de riesgos, planificación, procedimientos de respuesta y recuperación, además por supuesto de las capacidades y habilidades de profesionales o especialistas en las innumerables disciplinas que aportan a la misma como la salud, protección civil y bomberil, psicología, ingeniería, educación, por nombrar solo algunas.

Toda esta complementación y articulación no debe surgir en forma espontánea, sino a través de objetivos, estrategias y ac-

ciones, no solo para identificar todos aquellos recursos humanos y materiales necesarios, sino para impulsarlos y guiarlos hasta lograr las metas establecidas con la conformación de redes que los incluyan y se optimice a partir del conocimiento y la relación.

Si encaramos, por ejemplo, los efectos dañinos de una inundación desde la mejora de habilidades y material de la respuesta, no evitaremos las consecuencias o no disminuirémos la mitigación y posterior recuperación. Sin embargo, si consideramos una perspectiva estratégica y amplia, identificaremos la necesidad de involucrar a profesionales en ingeniería civil e hidráulica para establecer medidas estructurales que eviten o reduzcan los efectos de una inundación. Además, si convocamos al área de salud, cuerpo de bomberos, policía para articular y optimizar la respuesta; sumamos a estos recursos oficiales los esfuerzos de personas voluntarias que puedan ofrecer contención emocional hacia los sujetos damnificados; así como recursos de desarrollo social para atender las necesidades inmediatas y posteriores ante la pérdida de bienes o fuentes de trabajo; y apoyo educativo para que niños, niñas y adolescentes no pierdan su formación y estén a su vez ocupados, podremos conformar un sólido equipo.

Allí es cuando se evidencia la necesidad de no aislarnos y favorecer la conformación de alianzas que redundarán en una efectiva sinergia, entendida como la “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales” (RAE, s.f.).

Resiliencia comunitaria

¿Qué es la resiliencia Comunitaria?

Hemos incorporado el concepto de *resiliencia comunitaria*, ya que la conceptualización de la resiliencia se amplió al incluir no solo la capacidad individual de sobreponerse a desafíos, sino también la interacción del ser con el entorno. El enfoque de resiliencia comunitaria desde la gestión del riesgo, la sitúa como la condición colectiva para sobreponerse a desastres y situaciones masivas y construir sobre ellas.

La definición con la que abordamos el tema es la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.

Tomemos en consideración que, de acuerdo con los *Informes de Evaluación Globales*, los Estados son los responsables primarios de llevar adelante la gestión y Reducción del Riesgo de Desastres, lo que no exime la responsabilidad del sector público y privado, organizaciones del tercer sector, ni mucho menos las comunidades e individuos (UNISDR, 2015b; UNISDR, 2019). Ante ello, es indispensable aunar esfuerzos para comprometer a todos los sectores nombrados y trabajar en conjunto para que cada uno reconozca y asuma su grado de responsabilidad en el sistema de emergencias.

La relación entre el género y los desastres

¿De qué hablamos cuando hablamos de género?

Existe la creencia de que hablar de género solo se refiere a las mujeres, pero en realidad es más complejo que eso. Cuando hablamos de mujeres o

de varones, nos referimos simplemente a una condición biológica, a una serie de características que tienen como base los órganos reproductivos, a una condición de nacimiento. En cambio, al referirnos a género, estamos dando cuenta de una construcción cultural y social, y por tanto también histórica.

La cuestión de género nos remite sobre todo a una forma de relación que es construida social y culturalmente a partir de una serie de estereotipos sobre lo que se supone que es ser mujer o ser varón en diferentes sociedades determinadas.

Por lo tanto, nos referimos no solo a mujeres sino también a hombres y las relaciones entre ambos en ámbitos como el mundo del trabajo, la política, las relaciones amorosas o íntimas y también la relación con las emergencias y la gestión del riesgo.

La potencia de observar el concepto de género desde una perspectiva cultural e histórica, y no solo como una condición biológica, es que nos permite encontrar as posibilidades de cambio y trabajar para eliminar toda forma de discriminación.

Distintas organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, OXFAM (que proviene del Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre, fundado en Gran Bretaña en 1942), entre otras, han estudiado estos fenómenos y observado un número mucho mayor de víctimas fatales entre mujeres que entre hombres en las grandes catástrofes de los últimos años.

¿Cuál es la relación entre la cuestión de género y los desastres?

Cifras de Naciones Unidas indican que las mujeres y las infancias están 14 veces más expuestas a morir durante un desastre que los hombres, las razones delineadas están vinculadas con los roles d de género establecidos en estos contextos específicos.

Uno de los primeros casos citados para reflejar este hecho sucedió en 1999, cuando Bangladesh fue afectada por un ciclón en el que murieron 140000 personas, de las cuales el 90% de eran mujeres. Otro ejemplo, es el tsunami del sudeste asiático en 2004, en el cual el 77% de las víctimas fatales fueron mujeres.

Los desastres son profundamente discriminatorios.

Oxfam hizo un estudio de este caso en el 2005 y señaló que los desastres son profundamente discriminatorios (Hillier, 2018). Durante el análisis se observó que en los países afectados por el Tsunami las mujeres y niñas no solo no sabían nadar, sino que nunca habían aprendido a trepar árboles, algo que sí se enseña a los niños. Esto conllevó a que mujeres y niñas tuviesen menos posibilidades de salvarse a sí mismas por este tipo de restricciones sociales.

Además, en muchos países las mujeres deben ser acompañadas por un hombre para abandonar su casa; son quienes cuidan a las personas mayores y a niños y niñas, por lo que es imposible escapar rápidamente; y en algunos casos hasta la vestimenta tradicional les dificulta el movimiento.

Sin ir más lejos, en el terremoto de México ocurrido en el mes de septiembre de 2018, el número de mujeres fallecidas en la capital mexicana casi duplicó al número de hombres. En este caso, se manifiesta que las mujeres fueron mayoritariamente afectadas por un conjunto de motivos vinculados a su rol social: la feminización del trabajo doméstico, indistintamente si remunerado o no; la realización de tareas de cuidado, ya sea de sus hijos, hijas o adultos mayores, entre otros; una inclusión menor en el mercado laboral, con una tasa de trabajo de 5 de cada 10 en mujeres y 8 de cada 10 hombres. Todos estos hechos hicieron que las personas que se encontraban dentro de los edificios al momento del terremoto fueran, con mayor probabilidad, mujeres. A estos se suma su menor acceso a la información de sistemas de alerta temprana.

En resumen, lo que se observa en estos casos es la tendencia general que las mujeres y las niñas sean afectadas de manera desproporcional en relación a los hombres durante los desastres.

Desde el punto de vista de la Gestión del Riesgo se pueden impulsar múltiples acciones para incorporar consideraciones de género en los análisis de vulnerabilidad y capacidades comunitarias. De esta forma, se pueden analizar de forma diferenciada roles y necesidades de mujeres y hombres.

Es importante también, garantizar la presencia de personas capacitadas en un enfoque de género para que puedan ejercer su labor de manera eficiente y segura. Durante la emergencia, lo que a simple vista es una intervención neutral, puede afectar a mujeres y hombres de diferentes maneras. Es importante involucrar mujeres en todo el proceso de Gestión del Riesgo, especialmente en un contexto de desastre, tanto en la preparación para la respuesta, la emergencia y en la toma de decisiones para la reconstrucción. Garantizar su presencia también conlleva a construir un mundo más equitativo.

La propuesta superadora es cuestionar la desigualdad implícita en los roles sociales y culturales establecidos, para ello es necesario no quedarse con la idea de mujer como víctima de los desastres, sino que es importante velar por aumentar sus capacidades. Es importante distanciarse de los estereotipos y las falsas generalizaciones, reconociendo las capacidades de hombres y mujeres con el objetivo de impulsar procesos que fomenten la equidad.

Desde el lugar que ocupemos en el ámbito de la seguridad o la emergencia, cualquiera sea, podemos colaborar en reducir la desigualdad de género al tomar conciencia de que estas diferencias existen. Recordar que promover acciones equitativas hoy salvará vidas mañana.

¿Qué medidas se podrían tomar para gestionar los riesgos de desastres con un enfoque de género?

¿Qué podemos hacer desde nuestro lugar para contrarrestar la desigualdad de género?

Desde el ámbito de la seguridad y de la emergencia, podemos colaborar en la reducción de la desigualdad de género al tomar conciencia de que estas diferencias existen.

Recordar que promover acciones equitativas hoy salvará vidas mañana.

Articulación con el Sistema de Emergencias

Es común encontrar en la sociedad equipos, a veces numerosos y a no tanto, que por iniciativa propia y con recursos personales, se forman en alguna especialidad. Ejemplos de ellos son la conformación de binomios con canes para la búsqueda y rescate de personas, brindar primeros auxilios, rescate de personas en altura, apoyo emocional, entre otros. Estas personas, con mucho esfuerzo y vocación, logran habilidades y capacidades que constituyen un gran aporte en situaciones de emergencias. Sin embargo, muchas veces, por cuestiones institucionales y personales, quedan marginadas ya sea por desconocimiento de su existencia o por posiciones conflictivas que se toman en desmedro de una adecuada y coordinada intervención.

Para ello, aconsejamos que desde el Sistema de Emergencias local exista un adecuado registro de estas entidades voluntarias. De tal forma que, una vez cumplimentadas las exigencias establecidas, exista una formación estandarizada y certificada que determine sus roles, funciones y responsabilidades al ser convocadas ante una emergencia o al asistir a reuniones de trabajo, de coordinación o de capacitaciones. Esto permitirá una adecuada optimización de recursos y evitará los tradicionales conflictos que no facilitan la participación de quienes desean brindar su ayuda, por no existir una articulación operativa y normativa.

Por lo tanto, es necesario organizarse desde el Sistema Público de Emergencia con la ayuda de la ordenanza municipal correspondien-

te. Para ello, es importante que cada grupo voluntario disponga de alguna certificación o aprobación en Gestión Integral del Riesgo de Desastres, aunque sea local, para conocer e interpretar las áreas y componentes de la misma y así poder realizar los pasos necesarios para incorporarse al Sistema de Emergencias.

El ámbito privado

Si partimos de una definición estrictamente técnica, podemos definirlo como el “conjunto de individuos u organizaciones cuya titularidad no corresponde al Estado” (López, 2018).

Aquí surge, por tanto, un aspecto diferenciado entre este y el sector público, ya que son conceptualmente opuestos. Sin embargo, esto no significa que solo deben ser considerados en este grupo aquellos entes económicos que tienen como objetivo una ganancia, renta o rendimiento, ya que, por ejemplo, una ONG que no persiga beneficios económicos, también conforma el sector privado puesto que no forma parte del Estado. De esta manera podemos identificar a quienes conforman el sector privado.

¿De qué hablamos cuando nos referimos al ámbito privado?

Organizaciones privadas con ánimo de lucro

Este tipo de organizaciones, conocidas como *empresa privada*, son un actor importante en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Podemos distinguirlas según su enfoque: hacia el *aspecto interno* o hacia el *aspecto externo*.

Cuando se piensa a la Gestión del Riesgo de Desastres, es interesante trazar el siguiente paralelismo: así como una población que sufre un evento adverso trata de recuperarse lo antes posible para

volver a la normalidad, una empresa expuesta a los mismos riesgos, buscará también la forma de recuperarse con la inmediatez posible para volver a producir, ya que esta es su finalidad.

Frente a ello, la organización debe lograr un estándar de preparación que le permita mantener las operaciones esenciales ante la ocurrencia de riesgos a los que se encuentren expuesta, esto se conoce como *continuidad de los negocios* o *continuidad de las actividades*. Podemos usar como ejemplo, cómo algunos establecimientos que vieron alterada su producción o actividad como consecuencia de la cuarentena establecida ante la pandemia por COVID-19 adoptaron medidas, previamente planificadas, para mantener sus operaciones.

El concepto de continuidad de los negocios tiene su origen en la década de 1970, al incrementarse el uso de centros de cómputos e identificarse rápidamente la dependencia que generaban. Ante ello, comenzaron a utilizarse sistemas de respaldo, que fue de la mano con la masificación de los sistemas abiertos como internet. Surgió, entonces, el concepto de *recuperación tecnológica* ante desastres o *Disaster Recovery*. Un punto de inflexión en este tema, fue el atentado del 11 de septiembre de 2001, en el que resultaron destruidas todas las instalaciones de empresas multinacionales, con los graves perjuicios que esto produjo. A partir de este evento, nace la preocupación por asegurar el funcionamiento y la recuperación de los sistemas y, desde el gobierno, se incentiva la elaboración de los llamados Sistemas de Gestión de la Continuidad de los Negocios y Planes de Recuperación, generando un gran desarrollo de esta nueva disciplina.

Con el correr del tiempo estos conceptos que se aplicaban solamente a las tecnologías de la información fueron extendidos a todas las áreas de la organización, como procesos críticos, mantenimiento, recursos humanos, suministros, entre otros.

Hasta aquí, hemos considerado el *aspecto interno* de la empresa para asegurar su funcionamiento total o limitado ante la ocurrencia de un evento adverso. Esto genera la necesidad, de acuerdo al riesgo

a gestionar, de establecer alianzas con el Sistema de Emergencias local o, en caso de inexistencia o escasa coordinación, con organismos de respuesta como cuerpo de bomberos, policía, salud, poniendo a disposición los planes de respuesta elaborados, realizando simulacros u otras acciones anticipatorias.

Si consideramos el *aspecto externo*, es muy común que empresas medianas o grandes se encuentren certificadas por normas internacionales (IRAM/ISO/NFPA), y que en las pequeñas esto sea inexistente.

Empresas privadas y la gestión de emergencia

Otra situación en la que encontramos una relación entre la empresa privada y la gestión de emergencias consiste en la donación de alimentos, medicamentos o la facilitación de maquinarias, herramientas y materiales de construcción por parte de estas, ante la materialización de un evento adverso como inundaciones, incendios de envergadura o terremotos. Esta suele ser la única acción válida realizada en forma espontánea o poco coordinada. Al igual que en el caso de las personas voluntarias espontáneas, el sistema de gestión de emergencias deberá propiciar los mecanismos que permitan potenciar y optimizar el aporte en pos de una adecuada Gestión Integral del Riesgo de Desastres, permitiendo además su inserción formal en el sistema de emergencias local.

A los fines de fortalecer esta integración, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNDRR), junto al Sector Privado para Inversiones Sensibles al Riesgo (ARISE), grupo conformado por grandes, medianas y pequeñas empresas del mundo, establecen una alianza para fomentar la creación de sociedades resilientes frente a la ocurrencia de eventos adversos. Al impulsar la consolidación de alianzas del sector privado, se contribuye a la aplicación del Marco de Acción de Sendai.

A partir de las enseñanzas y experiencia empresarial, ARISE posibilita trazar los objetivos, estrategias y acciones para lograr una verdadera reducción de riesgos basada en siete líneas de actividades:

- Estrategias para la Gestión del Riesgo de Desastres
- Métricas de inversión
- Estudios comparativos y estándares
- Educación y capacitación
- Aspectos jurídicos y reglamentarios
- Resiliencia y reducción del riesgo urbano
- Seguros

¿Cómo puede integrarse una empresa privada al sistema de emergencias local?

Todas las empresas, es decir no solo las grandes, deberán contar con una posición o puesto que posea conocimientos, habilidades y capacidades en materia de Gestión del Riesgo, a fin de que puedan ser identificados y reducidos. Deberán también desarrollar planes internos, coordinados con el sistema de emergencias local para tener respuesta cuando ocurran y lograr una rápida recuperación. Para que esto sea posible, es necesario realizar un abordaje integral, estimulando la cultura del riesgo, la utilización de herramientas de gestión internamente y la conformación de alianzas externas. Todo esto será más fácil en aquellos casos en que el establecimiento se encuentre certificado bajo alguna norma internacional.

Si nos concentramos exclusivamente en la Gestión del Riesgo de Desastres, esta integración debe comenzar por la identificación de los riesgos, para luego aplicar, por lo menos, un proceso básico de gestión que buscará reducirlos con la elaboración planes de contingencias para la respuesta y de recuperación. A la vez, es necesario tomar contacto con la persona responsable de la gestión de riesgos,

Defensa o Protección Civil local para establecer un vínculo y planificar futuras actividades que puedan surgir en común y que favorezcan la gestión integral.

La empresa dará a conocer los planes de respuestas que se han diseñado y en los que deberán incluirse actores externos como cuerpo de bomberos, policía, salud. Por otra parte, a través de dicha alianza se verá favorecido el contacto y la futura coordinación con los organismos de respuesta mencionados que, al estar incluidos en los planes, realizarán a su vez los aportes que consideren para su optimización y participarán en los simulacros para poner a prueba aquello que se ha planificado. Asimismo, el estar insertos en el Sistema de Emergencia local permitirá una mejor colaboración o ayuda cuando sea requerida. Esta deberá establecerse en un documento que evitará malos manejos en las solicitudes de uso de maquinarias, donación de combustible o insumos, entre otras.

Por último, es importante señalar que queda en evidencia el importante papel que cumple la empresa privada en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, al participar con aportes no solo económicos sino también relativos al conocimiento, la experiencia y herramientas de gestión con el sector público.



Aportes en el ámbito académico

Con el pasar de los años, notamos el gran crecimiento de esta disciplina en el área educativa y la creación de espacios académicos para tal fin, como la Licenciatura en Gestión del Riesgo del Desastre del Instituto Universitario de la Policía Federal, que da cuenta del gran potencial que posee esta perspectiva. Notamos también que esta orientación todavía no es tenida en cuenta por actores con poder de decisión.

¿El abordaje de las emergencias y desastres ocupa un lugar preponderante en el ámbito universitario o solamente es aplicable a lo operativo o técnico? ¿Se podrá considerar como un campo independiente o es complementario?



Fig. 9. *Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina*. Fuente: Twitter @PFAOficial

Con esto en vista, elaboramos un curso de ingreso para la Licenciatura nombrada, con el objetivo de visualizar la aplicación de esta perspectiva en distintos ámbitos como el público, el privado y la sociedad civil, que incluye a su vez la ayuda humanitaria internacional. Esto demuestra que todos ellos conforman una unidad disciplinar propia, lo que evidencia la amplitud del campo de la Gestión del Riesgo de Desastres, lo vasto de su desarrollo y la interdisciplinariedad que la atraviesa, como el área jurídica, la psicología, la tecnología, el liderazgo, la administración, la geología, entre otras.

Este abordaje no es solamente aplicable a una carrera de grado, sino que también lo es a los ámbitos de actuación operativo, táctico y estratégico. En el operativo, se plantea la necesidad de tecnicaturas y en los profesionales, especializaciones o posgrados para quienes poseen una formación de grado previa y relacionada, y necesiten profesionalizarse en el abordaje de las emergencias y desastres.

Tal como vimos, no todo se resume a lo público, desde el ámbito privado también se gestionan riesgos de desastres, ya que los establecimientos no están exentos de sufrir eventos adversos como inundaciones, incendios o terremotos. En dichos casos, deben recuperarse cuanto antes para continuar con la producción, ya que este es su fin. Y es aquí donde entra la especialidad en *Continuidad de los negocios o de las actividades*.

El tercer sector o sociedad civil es otro ámbito de aplicación de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, a partir del importante aporte que se realiza desde el voluntariado y mediante organizaciones como ONG y cuerpo de bomberos voluntarios.

En función del detalle de las líneas de trabajo y de la mención de algunas actividades y resultados de nuestra experiencia en la Dirección de carrera Área Siniestros, el público lector podrá apreciar la aplicación de la gestión de riesgos en el ámbito académico.

Nuestro trabajo en la carrera, con Ricardo Nievas en la Dirección, con el apoyo del licenciado José Eduardo Stevenazzi y de gran parte del cuerpo docente, estudiantes y profesionales externos al Instituto Universitario, consistió en impulsar una serie de acciones y actividades hacia adentro y afuera del mismo. Estas se fundamentaron en jornadas académicas que permitieron instalar esta nueva perspectiva de las emergencias y desastres, basada en la aplicación de herramientas de gestión integral. Asimismo, se convocaron a innumerables sectores del ámbito público, privado y de la sociedad civil para que realizaran un gran aporte a este importante campo de la seguridad.

Como ejemplo de ello, desde el año 2016 hasta la fecha, impulsamos cursos y seminarios con temáticas desde esta perspectiva, algunos de ellos fueron:

- Perfil profesional en Gestión Integral del Riesgo de Desastres
- El SINAGIR: una oportunidad al abordaje integral de los riesgos
- La interdisciplinariedad en la gestión integral del riesgo

- Armas químicas y gestión de riesgos
- La continuidad de las actividades en el sector gubernamental y privado

Asimismo, se llevaron a cabo actividades en otras modalidades como el Seminario virtual en Manejo de cadáveres o el curso de Especialización en Gestión Integral del Riesgo de Desastres o el de Manejo de cadáveres en situaciones de desastres, entre otros. Estos son ejemplos del grado de interdisciplinariedad que posee la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, que hace necesario descartar la visión tradicional basada en solo responder ante la ocurrencia de un evento adverso y considerar solamente riesgos tradicionales, como así también limitar la concepción de sus interventores solamente a cuerpo de bomberos, personal de salud, seguridad y defensa civil.



Fig.10. Afiche promocional del seminario virtual en Manejo de Cadáveres coordinado por la Dirección de carrera Área Siniestros (2020). Fuente: Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina

El aporte del sector académico a esta disciplina no se reduce a las actividades antes descritas, desde el campo de la investigación hemos fomentado proyectos, unos ya finalizados y otros en desarrollo. Algunos de ellos son:

- El papel del hierro y la abrasividad de las cenizas volcánicas en la salud respiratoria
- Diseño funcional de unidad arquitectónica para casos de catástrofes con víctimas múltiples fallecidas: un aporte desde la gestión del riesgo de desastres
- Lesiones y muertes por descargas atmosféricas de rayos trashumancia
- Sistema de alerta temprana y descargas atmosféricas rayos: vulnerabilidad social, protección, seguridad

Es importante destacar que los equipos de investigación fueron y son conformados no solo por docentes, estudiantes y quienes ya obtuvieron su título de grado del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, sino también por profesionales de distintas universidades y organismos, con cuyo valiosísimo aporte han producido la sinergia necesaria para seguir trabajando, aportando y creciendo en la disciplina.

Otras contribuciones realizadas desde nuestro ámbito universitario han sido la participación en congresos y seminarios, tanto en el ámbito nacional como internacional, las cuales generaron la conformación de redes de intercambio y crecimiento, a la vez que han transformado al Instituto Universitario como referente en la Gestión del Riesgo de Desastres.

Para finalizar, ha sido el conjunto de todas estas acciones planificadas, organizadas y llevadas a cabo, lo que nos permitió dar a conocer esta faceta en el abordaje de las emergencias y desastres y nos ha facilitado el acceso para participar en carácter de consultores en medios de comunicación nacionales e internacionales. Ante la ocurrencia de diferentes eventos adversos de gran repercusión pública,

distintos docentes de la carrera hemos sido entrevistados a raíz de nuestra formación técnica y profesional, demostrando nuevamente el valorable aporte que puede brindar el ámbito universitario a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Influencia de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en las instituciones

Desde las instituciones gubernamentales, por lo general se relaciona al abordaje de las emergencias y desastres solamente con la Defensa o Protección Civil a nivel municipal, provincial o nacional, como si otros organismos fueran ajenos. Sin embargo, existen aquellos que por sus funciones o actividades poseen una relación directa, por lo que se hace necesario que también gestionen riesgos de desastres. Este es el caso de Parques Nacionales, Autoridad Regulatoria Nuclear, empresas de servicios, así como otras instituciones relacionadas con la respuesta a eventos adversos que también pueden acrecentar sus roles y funciones desde la perspectiva de la gestión, como cuerpo de bomberos oficiales, fuerzas de seguridad, armadas, entre otras.

Asimismo, si consideramos específicamente lo que concierne a la Superintendencia Federal de Bomberos de la Policía Federal Argentina, a partir de la creación del Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de Buenos Aires (01/02/2017 Decreto 2017/59 AGJ) y la consecuente partición de esta Superintendencia, se produce una disminución de funciones como salvamento e incendio.

A raíz de estos cambios, surge un gran desafío institucional que encuentra en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, un campo de desarrollo propio y una optimización en el servicio que se brinda a la comunidad. Profesionales en Gestión de Siniestros que egresan del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina suman el

recurso profesional necesario para llevar a cabo estas nuevas funciones desde todas las dependencias que se encuentran desplegadas a lo largo de nuestro extenso país.

Esas funciones son las de aporte y apoyo a los sistemas de emergencias locales, no solo en materia de gestión, sino también de actividades operativas proyectadas propias como la conformación de equipos de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, Sistema Comando de Incidentes, búsqueda de personas, entre otras. Se suman las referidas a la elaboración de escenarios de riesgos, de planes de contingencias, mitigación, etcétera.



Fig. 11. *Unidad canina*. Fuente: Canal 9

En síntesis, la Gestión Integral del Riesgo de Desastres no se trata de una serie de acciones y procedimientos aislados y desconectados que ante la ocurrencia de una emergencia o desastre responde improvisadamente, sino que, como vimos a lo largo del libro, for-

ma parte de la disciplina de la seguridad y es transversal y articulada con muchas más. Su campo de aplicación es amplio y abarca diferentes ámbitos como el público, privado, sociedad civil y ayuda humanitaria internacional, contribuyendo al desarrollo de las comunidades en cada uno de estos ámbitos. Además, se requiere de profesionales especializados en todos los niveles de actuación, operativo, táctico y estratégico, y el ámbito académico juega un papel importante en la investigación y el desarrollo para mejorar las prácticas en esta disciplina.



Epílogo

Pasados ya más de 25 años desde nuestras primeras aproximaciones a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, podemos arribar a las siguientes importantes conclusiones:

La formación académica resulta clave en el abordaje de las emergencias y desastres, sin importar si pertenecemos al sector público o al privado. Este abordaje deberá basarse fundamentalmente en herramientas de gestión y no tanto de respuesta a emergencias, y deberá contar con capacidades para la conformación, dirección y seguimiento de equipos de trabajos, como así también de verdaderas redes que permitan contener y afianzar el trabajo inter, trans, y multi disciplinario. Es necesario que todo aquel que conforme el Sistema de Emergencias deje de lado egos personales o institucionales.

En el caso del ámbito público, el municipio o plataforma local debe transformarse en un ámbito de constante formación para lograr un adecuado nivel de profesionalización y convertirse en una

instancia de consulta para la toma de decisiones referidas a la protección de la vida, los bienes y el ecosistema. Es necesario asignarle amplias facultades y responsabilidades para tal fin.

Resulta fundamental la creación de un auténtico Sistema de Emergencias municipal, a partir de instrumentos administrativos y legales que normativicen su existencia y que se base, por ejemplo, en una ordenanza municipal o similar.

El trabajo integrado implica que las asociaciones, ONG, sociedades civiles, que operan en este campo, se capaciten en gestión de riesgos, coordinen y articulen su accionar con el Sistema de Emergencia local y no se manejen por fuera del mismo.

Supone también que las empresas privadas que no realicen su aporte al sector como una simple donación o entrega de herramientas, sino que formen parte del Sistema de Emergencias, articulando acciones para la identificación y reducción de riesgos, la respuesta y recuperación de ante los mismos. Señalamos la importancia de asociarse a iniciativas como ARISE.

A nivel político, mencionamos las responsabilidades tanto civiles como penales que tiene la Intendencia municipal, es decir, la máxima autoridad local en la Gestión del Riesgo de Desastres, y destacamos que el hecho de aplicar una política pública de gestión de riesgos disminuirá la vulnerabilidad.

La realidad argentina y de los países hermanos muestra el alcance de los movimientos y las organizaciones sociales, que aunque pueden parecer divididos, tienen una vocación de unidad. En parte, el crecimiento de movimientos sociales se ha nutrido con elementos teológicos comunes a la realidad latinoamericana, lo que es un aspecto adicional para relacionar la gestión del riesgo y la Reducción del Riesgo de Desastres.

Para cerrar, la Gestión Integral del Riesgo de Desastres posee una importancia que, aunque muchas veces es desestimada, ayuda a actuar para prevenir y minimizar los efectos de los desastres en las comunidades. Al percibir las consecuencias de una humanidad que se considera dueña del mundo y de las criaturas, incapaz de pensar en

el futuro y en las generaciones venideras, el Papa Francisco nos advierte sobre la necesidad de tomar conciencia de la realidad como primer paso para tomar cartas en el asunto.

Esto es descrito claramente en la Carta Encíclica *Laudato si'* sobre el cuidado de la casa común (Papa Francisco, 2015). Se trata de un documento de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), que enseña acerca de lo contingente, y puede ser útil tanto para las personas creyentes, como para aquellos que no lo son.

Los principios en los que se basa la DSI son permanentes, sin embargo, sus aplicaciones pueden variar conforme a los cambios que van surgiendo en el mundo, proporcionando un marco para abordar los desafíos actuales y tomando como base la metodología de los tres momentos: *ver, juzgar y actuar*. *Ver* se refiere a hacer un diagnóstico interdisciplinario de la realidad, *juzgar* es discernir a la luz de los principios y, *actuar* es elaborar propuestas para poner en práctica. Por ejemplo, si vemos el crecimiento desmedido de las ciudades, con la privatización de los espacios y urbanizaciones ecológicas al servicio de unos pocos, podemos *juzgar* sobre el destino común de los bienes y la subordinación de la propiedad privada, para actuar en la mejora integral de la calidad de vida humana, cuidando los espacios comunes para lograr una ciudad integrada.

Para describir los males sociales que afectan a nuestro mundo contemporáneo, las categorías que *Laudato si'* utiliza son la rapidación, cultura del descarte, tecnocracia, antropocentrismo y relativismo; aunque la más conocida es *casa común*.

La agenda del cambio climático y la gestión ambiental está teniendo una fuerte influencia en la gestión y Reducción del Riesgo de Desastres, esta perspectiva desarrolla una ética del cuidado, invita a cambiar el paradigma de la relación entre personas y naturaleza, y contribuye a tomar conciencia de que la humanidad es una familia que vive en una casa común.

En la Encíclica se hace énfasis en la relación entre la casa (oikos en griego) y la familia. La palabra *oikos* se utiliza tanto en ecología como en economía, hasta ahora esferas distintas, pero allí se argu-

menta que no deben ser vistas de manera fragmentada, sino como una sola y compleja crisis socioambiental. Aborda de forma simultánea la pobreza y el ambiente.

De acuerdo a esta mirada holística, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son un marco comprensivo, que sacrifica consistencia por la negociación política. *Laudato si'* cuestiona el modelo económico de acumulación y sobreconsumo y denuncia la irracionalidad del PBI (Producto Bruto Interno) como medida del progreso y el bienestar.

En una aproximación a la realidad, pensemos en los niveles de pobreza y en cómo el trabajo se encuentra ligado a un modo de vida digno. En este contexto, es importante la relación con la urbanización de las villas y la necesidad de que el Estado provea obras de infraestructura, agua potable, cloacas, luz eléctrica, gas natural, internet, asfalto; así como educación y formación para lograr mejores habilidades y más conocimientos

En la Encíclica se plantea un enfoque más amplio, que es capaz de denunciar aquello que debe ser denunciado, ya que el desarrollo sostenible convencional no nombra culpables (Papa Francisco, 2015). El contexto de esta es el debate internacional, paralelo a la agenda 2030 de la ONU, que reconoce cuatro amenazas: ecológica, económica, sanitaria y estatal. El documento papal puede ser interpretado como una propuesta de sueños o un llamado a la esperanza para abordar estas amenazas.

Si bien desde la ecología profunda han criticado la posición del Papa por resultar demasiado antropocéntrica, desde la universidad consideramos importante incorporar esta perspectiva, ya que nos invita a la reflexión sobre el cuidado. Es esencial que nosotros, por formar parte de una comunidad educativa, asumamos activamente ese desafío.

A siete años de su publicación, la vigencia de *Laudato si'* es exponencialmente mayor, pues introduce una lente de la ecológica integral, que se enfoca en las relaciones entre las cosas o la racionalidad del cuidado. Los desafíos en torno a esta han influido en la discusión

pública sobre el futuro del planeta, ya que se trata de una perspectiva socioecológica que muestra llamativa capacidad de articular el conocimiento científico con un ideario ético muy claro.

A través de la lectura de dicho documento nos vemos alentados a invitar a hacer un esfuerzo mancomunado para poder pensar desde la academia y desde las ciencias, las herramientas necesarias para afrontar profesionalmente los desafíos sociales, culturales y medioambientales actuales.



Los autores

Ricardo Nievas

Subcomisario (R) del escalafón Bomberos de la Policía Federal Argentina. Licenciado en Seguridad, con máster en Gestión de Riesgos especialidad Emergencias y Docente Universitario de la Universidad Nacional de Tres de febrero. Es Director de carrera Área Siniestros y docente en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina. Se desempeñó como *Surge Capacity* en USAID/LAC (*United State Agency for International Development, programa Latin American and the Caribbean*) y como consultor en la Subsecretaría de Emergencias del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y en el área de Capacitación en la Dirección Provincial de Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires.

José Eduardo **Stevenazzi**

Licenciado en Ciencias Políticas, con Especialización en Relaciones Internacionales, por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente universitario en la Universidad del Salvador, el Instituto Universitario CEMIC y el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina. Consultor especializado en gestión del riesgo de emergencias y desastres. Se desempeñó en la Defensa Civil Nacional de Argentina, en la Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Exterior (USAID/OFDA/LAC), *International Resources Group*.



Bibliografía

- Bernasconi, H (2021). *Qué es el principio de subsidiariedad y por qué es importante ante la pandemia*. INFOBAE: Buenos Aires. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2021/01/24/que-es-principio-de-subsidiariedad-y-por-que-es-importante-ante-la-pandemia/>
- Centro Regional sobre Desastres América Latina y El Caribe- CRID. (2001). *Conferencia Hemisférica para la Reducción de Riesgos-Costa Rica*. Recuperado de <https://www.eird.org>
- CEPAL – ONU. (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030*. Recuperado de https://www.issuu.com/publicacionescepal/docs/s1900070_es
- CEPAL – ONU. (1998, Junio). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* [Acuerdo de Escazú]. Firmado en San José, Costa Rica.
- Decreto 383/2017. Decreto de creación del Sistema Nacional de Emergencias Público y Permanente [Decreto]. Publicado en el Boletín Oficial, 12 de abril de 2017. Argentina.

- Gobierno de Argentina. (2022). *Manuales GIRD*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sinagir/manuales-gird>
- Hillier, D. (2018). *En riesgo: cómo garantizar que los programas destinados a financiar los riesgos climáticos y de desastres sean eficaces para las personas más vulnerables*. Oxfam. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes>
- IPCC (2018) *Anexo I: Glosario*. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/>
- Ladra Álvarez, S. (2020). *“Building Back Better”: las ciudades, piezas clave para reconstruir ‘mejor’ nuestra economía*. Economistas frente a la crisis. Recuperado de <https://economistasfrentealacrisis.com/building-back-better-las-ciudades-piezas-clave-para-reconstruir-mejor-nuestra-economia/>
- Lavell Thomas, A. (1993). *Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso*. Revista EURE 22(58). Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago.
- Ley 18621. *Ley de creación del Sistema Nacional de Emergencias Público y Permanente*. Publicada en el Centro de Información Oficial, 25 de octubre de 2009. Uruguay
- Ley 27287. *Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil*. Publicada en el Boletín Oficial, 5 de septiembre de 2019. Argentina
- Ley 27566. *Ley de creación del Sistema Nacional de Emergencias Público y Permanente*. Publicada en el Boletín Oficial, 24 de septiembre de 2020. Argentina
- López, J. (2019). *Sector privado*. Recuperado de Economipedia.com
- ONU (2004). *Gestión del Riesgo de Desastres*. UN-SPIDER Knowledge Portal. Recuperado de <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres/gestion-del-riesgo-de-desastres>
- ONU (2021). Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos. Recuperado de https://unctad.org/system/files/official-document/ciisard95_es.pdf
- Papa Francisco. (2015). *Laudato Si: Sobre el cuidado de la casa común*. Vatican. Recuperado de <https://www.vatican.va/>
- Real Academia Española (RAE). (s.f.). *resiliencia*. Recuperado de <https://dle.rae.es/resiliencia>

- Red Inter Agencial para la Educación en Situaciones de Emergencias – INEE. (s.f.). *Glosario de términos: Riesgo residual*. Nueva York. Recuperado de <https://inee.org/>
- Secretaría de Gobernación. (1999). *Visión de la Coordinación General de Protección Civil*. Recuperado de http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Vision_CGPC
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2018). *Glosario de términos y conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los países miembros de la comunidad andina*. Recuperado de <https://www.comunidadandina.org/>
- Sistema Nacional de Protección Civil – SINAPROC. (2014). *Conoce el SINAPROC*. Recuperado de http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Conce_el_SINAPROC
- UNISDR- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2009). *Terminología de ONU-ISDR sobre desastres*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- UNISDR - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Suiza. Recuperado de <https://www.unisdr.org/>
- UNISDR - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015b). *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015*. Suiza. Recuperado de <https://www.unisdr.org/>
- UNISDR - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2019). *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2019*. Suiza. Recuperado de <https://www.unisdr.org/>
- USAID /OFDALAC. (2006). *Curso Bases Administrativas para la Gestión de Riesgos (BAGER)*. Recuperado de <https://docplayer.es/84646788-Bases-administrativas-para-la-gestion-de-riesgos-bager-material-de-referencia.html>
- USAID /OFDALAC. (1995). *Curso Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades - EDAN*.



Ante la problemática de frecuentes incendios forestales en los alrededores del Centro Atómico Bariloche, el entonces Jefe de Bomberos, Ricardo Nievas, implementó una serie de acciones y actividades en colaboración con diferentes secciones y personal, no solo para dar una respuesta a estos eventos, cuando ocurrieran, sino sobre todo para gestionarlos desde una organización coordinada con capacidades para la conformación, dirección y seguimiento de equipos de trabajos.

A través de esta experiencia y de la formación en Administración para Desastres realizada por el entonces asesor de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de los Estados Unidos, el licenciado José Eduardo Stevenazzi, descubrió que es posible optimizar las acciones mediante la articulación con verdaderas redes que permitieran contener y afianzar el trabajo multidisciplinario. Sin saberlo, había aplicado los principios de la Gestión del Riesgo de Desastres, que Stevenazzi presentaba.

A partir de entonces, Nievas y Stevenazzi comenzaron a colaborar juntos en el desarrollo de estrategias y capacitaciones con esta perspectiva, en la que destacan el trabajo académico como eje clave para el conocimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el abordaje de las emergencias y desastres. Más de 25 años después de estas primeras aproximaciones, ya habían diseñado e implementado dos carreras universitarias basadas en este paradigma, lo que da cuenta del gran potencial que posee esta disciplina.

¿Por qué comprendemos los desastres como fenómenos sociales y qué consecuencias tiene esa caracterización?, ¿qué es el abordaje integral del riesgo de desastres y en qué difiere de las respuestas reactivas?, ¿cómo gestionar el riesgo en los ámbitos públicos, privado y de la sociedad civil?, ¿qué procesos, conocimientos y capacidades son necesarias para conformar los equipos de trabajo? Estos son solo algunos de los interrogantes que se responden en *Herramientas para un abordaje del Riesgo de Desastres*, un libro imprescindible para el campo, resultado de años de experiencias y trabajo conjunto desde un enfoque práctico, integral y estratégico.

