

CEPAS

CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA,
ADMINISTRACIÓN Y SOCIEDAD



[Asociación de
Administradores
Gubernamentales](#)

**A CINCO AÑOS DE LA CREACION DEL SISTEMA FEDERAL DE
EMERGENCIAS - SIFEM**

- UNA EVALUACION CRITICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL-

**Lic. RUTH ZAGALSKY
Miembro del CEPAS
Diciembre 2004**

INDICE

A CINCO AÑOS DE LA CREACION DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS - SIFEM.....	1
- UNA EVALUACION CRITICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL-.....	1
A CINCO AÑOS DE LA CREACION DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS – SIFEM -.....	4
- UNA EVALUACION CRITICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL-.....	4
I.- INTRODUCCION.....	4
II.- UNA INTRODUCCION AL MUNDO DEL RIESGO.....	4
II. 1. - ALGUNAS DEFINICIONES PREVIAS	5
Parece necesario para sostener un lenguaje común aclarar algunos términos, antes de continuar el desarrollo del trabajo. Es decir, debemos acordar el significado que se da a cada una de las palabras que se utilizan en forma permanente, por lo que incluimos un pequeño glosario.....	
II.2.- EL CICLO DE LOS DESASTRES.....	7
1.- <i>Etapa de Mitigación.</i>	7
2.- <i>Etapa de respuesta</i>	8
3.- <i>Etapa de recuperación</i>	8
IV.- LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA.....	19
<i>Desarrollos necesarios</i>	19
<i>Componentes previstos para el SIFEM</i>	20
IV.1.- ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA.....	23
IV.2.- EL MARCO NORMATIVO.....	24
Los proyectos de Ley que se han ido presentando nunca se terminaron de discutir en las comisiones de trabajo de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por lo que el único marco legal utilizable, pero no adecuado a la temática es la Ley de Seguridad Interior.....	
V.- LOS PROYECTOS QUE SE PLANIFICARON EN EL MARCO DEL SIFEM.....	25
PROYECTO N° 6: MATERIALES EDUCATIVOS CORRESPONDIENTES A EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES PARA POBLACIÓN ESCOLAR ARGENTINA..	28
PROYECTO N° 7: SISTEMA DE CAPACITACION.....	28
PROYECTO PILOTO N° 8: CARACTERIZACIÓN DE RIESGOS DE ANEGAMIENTO, SEQUÍA E INCENDIOS FORESTALES EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA.....	28
PROYECTO N° 9: COMUNICACIÓN SOCIAL.....	29
VI.- DE LA TEORÍA A LA REALIDAD.....	29
VI.1.- ALGUNAS CONCLUSIONES PARCIALES PARA PASAR DE LA TEORÍA A LA REALIDAD	34

A CINCO AÑOS DE LA CREACION DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS – SIFEM -

- UNA EVALUACION CRITICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL-

I.- INTRODUCCION

En octubre de 1999, luego de un intensivo trabajo de consenso con una gran cantidad de organismos, cuyas funciones concurrían y concurren a los efectos de contrarrestar las consecuencias de catástrofes y desastres, tanto de origen natural como antrópico, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 1250 que dio origen al Sistema Federal de Emergencias (SIFEM).

En dicho decreto se planteó la idea de promover el ordenamiento y la cooperación de las actividades de las distintas organizaciones, centralizadas y descentralizadas, del Gobierno Nacional y llevar con posterioridad el modelo a las provincias y por intermedio de ellas a los municipios con el fin de generar un modelo integral de atención de emergencias que contemplara desde la prevención y preparación hasta la respuesta y el trabajo realimentador sobre la reconstrucción posterior.

El presente trabajo se propone analizar el desarrollo institucional de dicho Sistema¹ a la luz de los objetivos trazados y de los resultados obtenidos cinco años después de su lanzamiento y plantear los requisitos imprescindibles para que una organización de esta naturaleza tenga viabilidad en el largo plazo.

II.- UNA INTRODUCCION AL MUNDO DEL RIESGO

El mundo moderno está signado por la velocidad y la aceleración. Los cambios culturales generan modificaciones en los diversos contextos sociales. El avance tecnológico es una de las principales fuentes de cambio, en particular los vertiginosos avances en las telecomunicaciones. La historia de la evolución del planeta, reflejada en su geología marca cambios que se van produciendo en plazos muy largos para el género humano, y el hombre colabora, muchas veces en forma poco apropiada u oportuna en los cambios planetarios generando fenómenos tales como el efecto invernadero y las consecuencias poco conocidas de las explosiones atómicas. Así la posibilidad de eventos catastróficos, tanto de origen natural como antrópico aumenta sin pausa.

En este contexto los tiempos necesarios para realizar cambios en las administraciones para responder a las necesidades de la población disminuyen vertiginosamente y requieren definiciones que aquéllos que rigen los Estados muchas veces no se encuentran en capacidad u oportunidad para tomar.

¹ Ya expuesto en el Cuaderno de Gestión CEPAS No 2 “La Creación del Sistema Federal de Emergencias de la Republica Argentina-SIFEM-” Autoras Lic. María Inés Pozzi y Lic. Ruth Zagalsky

Durante muchos años la visión del riesgo ha sido fragmentaria. Las diferentes instituciones de las Administraciones Públicas se hacen cargo de diversos riesgos. Los riesgos relacionados con las enfermedades se atienden por medio de instituciones de salud, los riesgos laborales por medio de comisiones y áreas de relaciones laborales, empleo y trabajo, los riesgos de seguridad urbana por medio de las fuerzas de seguridad. Estos riesgos y otros son atendidos como problemas diversos y justifican acciones efectuadas por distintos grupos en forma separada.

Este modo de pensar y actuar pierde espacio y se debilita ante un creciente incremento de la conciencia sobre las múltiples amenazas que se ciernen sobre la humanidad. Actualmente, las ideas confluyen en una corriente de pensamiento que se desarrolla en torno a un concepto fundamental que se podría sintetizar en una frase: “estamos viviendo en una sociedad del riesgo”.

Hay autores que coinciden en atribuirle a la modernidad una intrínseca capacidad para producir riesgo.

Según A. Giddens (1999) “vivir en el mundo generado por la modernidad es como cabalgar sobre los hombros de una divinidad destructora”.

Para Z. Bauman², el reemplazo de la idea de “peligro” por la de “riesgo” denota que el significado de “estar en crisis” ha cambiado: el riesgo es visto como un atributo inseparable de la condición humana, no como desgracia o revés de la fortuna. Si el riesgo es inherente a nuestra transformación del mundo – agrega el autor - su “reducción” pasa por transformar esa transformación.

II. 1. - ALGUNAS DEFINICIONES PREVIAS

Parece necesario para sostener un lenguaje común aclarar algunos términos, antes de continuar el desarrollo del trabajo. Es decir, debemos acordar el significado que se da a cada una de las palabras que se utilizan en forma permanente, por lo que incluimos un pequeño glosario.

AFECTADO: víctima del desastre que requiere apoyo limitado para recuperarse de los daños producidos por el desastre, por un menor grado de necesidades básicas insatisfechas a causa de éste, con respecto al damnificado.

ALARMA: avisos o señales por los cuales se informa a la comunidad para que sigan instrucciones específicas de emergencia debido a la presencia real o inminente de una amenaza.

ALERTA: período anterior a la ocurrencia de un desastre, declarado con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia un desastre.

AMENAZA: factor externo a una comunidad expuesta (o a un sistema expuesto), representado por la potencial ocurrencia de un fenómeno (o accidente) desencadenante, el cual puede producir un desastre al manifestarse.

DAMNIFICADO: víctima que no sufrió ninguna lesión en su cuerpo, pero perdió la estructura de soporte de sus necesidades básicas, como vivienda, medio de subsistencia, etc.

DESASTRE: suceso que causa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, excediendo la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.

² (citado en el plan de gestión de emergencias de Costa Rica)

EMERGENCIA: situación que aparece cuando, en la combinación de factores conocidos, surge un fenómeno o suceso que no se esperaba, eventual, inesperado y desagradable por causar daños o alteraciones en las personas, los bienes, los servicios o el medio ambiente.

MITIGACION: Acciones destinadas a la reducir la vulnerabilidad y los daños potenciales sobre la vida y los bienes.

PREVISION: es determinar las posibles amenazas y las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad.

RECONSTRUCCION: es el proceso de recuperación a mediano y largo plazo de las estructuras afectadas por la ocurrencia de un desastre mediante la reparación del daño físico sufrido en la infraestructura; dando un proceso de reasentamiento de la comunidad damnificada.

REDUCCION: término que agrupa los conceptos de prevenir la ocurrencia, mitigar las pérdidas, prepararse para las consecuencias y alertar la presencia.

REHABILITACION: es una etapa intermedia en la cual se continúa con las actividades de atención inicial de la población, pero en ella se restablece el funcionamiento de las líneas vitales, tales como la energía, el agua, las vías y las telecomunicaciones y otros servicios básicos como la salud y el abastecimiento de alimentos; previa a la reconstrucción definitiva de las viviendas y la infraestructura de la comunidad.

RESCATE: consiste en la aplicación de técnicas de estabilización, remoción, penetración extracción de víctimas por desastres o accidentes, que se encuentren atrapados o aprisionados por estructuras, vehículos (aéreos, terrestres o acuáticos), o perdidos en zonas de selva, afectados por nevadas y naufragios o víctimas de inundaciones, utilizando para ello equipos especiales y adecuados.

RESPUESTA: es la etapa que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación. En esta fase se da la reacción inmediata para la atención oportuna de la población afectada.

RIESGO: es el resultado de calcular la potencial acción de una amenaza (A), con las condiciones de vulnerabilidad (V) de una comunidad o sistema. En conclusión: $Riesgo = A * V$.

RIESGO GEOLOGICO: fenómeno geológico que es adverso a construcciones pasadas, presentes o futuras o el uso de tierras, significando un riesgo para la salud, seguridad pública o de sus bienes. Incluye avalanchas, deslizamientos, coladas de barro, pendientes inestables, efectos sísmicos, subsidencia de terrenos, etc.

VULNERABILIDAD: el factor interno de una comunidad expuesta (o de un sistema expuesto) a una amenaza, resultado de sus condiciones intrínsecas para ser afectada y de su incapacidad para soportar el evento o recuperarse de sus efectos

VULNERABILIDAD HUMANA: situación o proceso, en el que intervienen factores físicos, sociales, económicos y ambientales, que determina cuáles y cuántos daños podría acarrear determinada amenaza natural o de origen antrópico.

II.2.- EL CICLO DE LOS DESASTRES

Resulta necesario explicar el ciclo de los desastres con el fin de conceptualizar lo que significa el manejo de las emergencias, ya que la tendencia general es pensar que lo único que importa ante una emergencia es tener capacidad de respuesta, cuando dicha capacidad forma parte de un sistema integral, en la que constituye tan sólo un aspecto a considerar.

El manejo de los desastres se analiza y estudia para fines prácticos, en forma sistemática como una secuencia cíclica de etapas que se relacionan entre sí. A tal efecto consideramos que el ciclo de los desastres está conformado por las siguientes tres grandes etapas:

1. Mitigación (que incluye prevención y preparación)
2. Respuesta
3. Recuperación (que incluye rehabilitación y reconstrucción)

1.- Etapa de Mitigación.

Es la etapa de prevención y preparación para posibles situaciones de emergencia y tiene por objetivo reducir el impacto de los desastres.

Las tareas a realizar durante la misma implican la coordinación de las acciones y la disponibilidad de la información necesaria para la prevención y preparación ante cualquier tipo de emergencias. (ya sea a través de investigaciones científicas, técnicas o de otra naturaleza)

Esta etapa también supone el relevamiento y sistematización, así como la elaboración y aprobación cuando sea necesario, del marco normativo adecuado para la prevención y mitigación de emergencias de origen natural o causadas por la mano del hombre.

En esta etapa deben elaborarse, promoverse y ejecutarse estrategias relativas a la educación, la capacitación y la organización de los sectores públicos, nacional, provinciales y municipales, así como la capacitación y coordinación de otros órganos de la comunidad involucrados en este proceso, que permitan a la población disponer de una preparación adecuada para reaccionar coordinada y cooperativamente en casos de emergencia o desastre.

También debe instrumentarse un fluido sistema de relación con organizaciones no gubernamentales con capacidad de colaboración en emergencias y con entidades del sector empresarial que también puedan hacerlo.

En resumen, todas las actividades orientadas a promover conciencia en los ciudadanos en relación a su responsabilidad respecto de las situaciones de desastre, y a fortalecer la capacidad del Estado para actuar con mayor eficiencia e idoneidad en estos casos, suponen tareas de mitigación.

2.- Etapa de respuesta

En esta etapa deben considerarse todas las acciones que se producen en el momento de la emergencia. Supone la activación y articulación de las acciones previstas para cada caso.

Las acciones necesarias en esta etapa son:

Declaración de la Emergencia y del nivel de la misma por la autoridad política, lo que dará el encuadre para la acción de los diversos estamentos de gobierno.

Designación de los responsables directos y exclusivos de las acciones a seguir.

Coordinación y supervisión desde el nivel político de la ejecución de los programas de organismos nacionales y provinciales en aspectos de atención directa, rehabilitación y comienzo de la reconstrucción de las zonas afectadas.

Coordinación con los representantes de Cámaras, Federaciones o Entidades empresariales y ONG's de nivel nacional para la acción conjunta

Desde el nivel ejecutivo (provincial y municipal) es necesario coordinar con los comités de emergencia provinciales y municipales (constituidos por las defensas civiles provinciales y sus propias redes de emergencias, así como por las áreas específicas municipales) la asistencia humanitaria, la evaluación de los daños y la recuperación de toda la zona afectada, así como coordinar las acciones con ONG's locales y empresarios y comerciantes (individuales pero preferentemente organizados en entidades locales) de la zona afectada que puedan colaborar.

3.- Etapa de recuperación

Es la etapa que tiene por objeto la recuperación de las áreas que sufrieron los efectos de la emergencia, y puede implicar medidas de diverso tenor. Se puede considerar una rehabilitación de corto plazo que pretenda activar nuevamente las situaciones suspendidas por efecto del desastre, y una recuperación de más largo plazo que implique volver a las condiciones originales o mejorarlas para evitar la reproducción de situaciones equivalentes.

Las tareas principales en esta etapa son:

Elaborar, coordinar y supervisar la ejecución de un Plan Director de Rehabilitación de la zona de desastre, que contemple la evaluación de los daños, la descripción de la estrategia de la asignación de recursos y las responsabilidades de las instituciones de los distintos niveles en la reconstrucción y recuperación de las zonas afectadas.

Afianzar las relaciones con los sectores privados interesados en la reconstrucción y con las ONG's tanto nacionales como locales.

Hay muchos países en el mundo que han desarrollado sistemas propios de manejo de emergencias, entre ellos los citados en el trabajo precedente (Ver nota al pie N° 1).

Dado que entre los Planes Estratégicos Nacionales que se han podido analizar, el Plan Nacional de Emergencias de Costa Rica es el que usa una clasificación diferente de las etapas, ampliándolas a siete, a diferencia de los demás países consultados que siguen utilizando la precedentemente explicitada, se toma una versión simplificada del citado Plan a los efectos de intentar clarificar para el lector el significado de los conceptos.

³El ciclo de los desastres, como se le conoce a este sistema de organización, está compuesto por siete etapas, a saber:

- **Prevención**
- **Mitigación**
- **Preparación**
- **Alerta**
- **Respuesta**
- **Rehabilitación**
- **Reconstrucción**

Así, y expresado en una sola frase: el manejo de los desastres implica el esfuerzo de prevenir la ocurrencia de un desastre, mitigar las pérdidas, prepararse para sus consecuencias, alertar su presencia, responder a la emergencia y recuperarse de los efectos.

El mismo plan de Costa Rica define las FASES DEL DESASTRE⁴

1.- ANTES del desastre (equivale a la etapa de mitigación)

Fase previa al desastre que involucra actividades que corresponden a las etapas de: Prevención, mitigación, preparación y alerta. Con tales actividades se busca:

1. Prevenir para evitar que el impacto del desastre sea mayor a lo necesario.
2. Mitigar para aminorar el impacto, ya que muchas veces no es posible evitar su ocurrencia.
3. Preparar, fundamentalmente a la gente, para organizar y planificar las acciones de respuesta
4. Alertar para notificar formalmente la presencia inminente de un peligro.

2.- DURANTE el desastre (equivale a la etapa de respuesta)

En esta fase se ejecutan las actividades de respuesta inmediatamente después de ocurrido el evento o durante el período de emergencia. Estas actividades pueden incluir la evacuación de la comunidad afectada, la asistencia, la búsqueda y el rescate. También se inician las primeras acciones de rehabilitación con el fin de restaurar los servicios básicos y de reparar cierta infraestructura vital para la comunidad afectada.

³ Plan de Gestión de Riesgos y Emergencias de Costa Rica

⁴ Ídem anterior

En la mayoría de los desastres este período es el más visible para la comunidad y los medios de difusión pero suele ser corto o pasar relativamente rápido, excepto en algunos casos como la sequía o las hambrunas y los conflictos civiles y militares.

3.- DESPUES del desastre (equivale a la etapa de recuperación)

A esta fase le corresponden todas aquellas actividades que se realizan con posterioridad al desastre. En general se orientan al proceso de recuperación a mediano y largo plazo. Esta fase se divide en rehabilitación y reconstrucción. Con ello se busca:

- Restablecer los servicios vitales indispensables y el sistema de abastecimiento de la comunidad afectada.
- Reparar la infraestructura afectada y restaurar el sistema productivo con miras a revitalizar la economía.

Las distintas etapas tiene relaciones muy fuertes entre sí ya que los resultados de cada etapa están condicionados por como se hayan llevado a cabo las restantes.

Tomando las siete etapas del sistema de Costa Rica (aunque en general convenga agruparlas en las tres inicialmente mencionadas) definiremos cada una de ellas para mayor claridad conceptual de los procesos involucrados.

PREVENCION

Consiste en un conjunto de medidas cuyo objeto es impedir o evitar que sucesos naturales o generados por el hombre causen desastres.

Las acciones de prevención se relacionan con la efectividad en el cumplimiento de la legislación tanto en lo que respecta a la planificación territorial urbana y física, así como en la realización de planes de intervención directa en prevención de cada tipo de fenómeno.

Las actividades de prevención deben estar insertas en las políticas y estrategias de desarrollo, en los planes sectoriales, en los planes de inversión, en los programas de ordenamiento territorial, etc.

Ejemplificando:

- Planes específicos para la minimización de amenazas tales como inundación, sequías y deslizamientos.
- Planificación física y zonificación para la ubicación de industria e infraestructura.
- En lo que respecta a los desastres producidos por la mano del hombre (antrópicos) cuando se toman medidas preventivas es posible evitar totalmente o disminuir el impacto del desastre.
- Hay fenómenos naturales (huracanes, terremotos, erupciones volcánicas y maremotos), que no son evitables para las capacidades humanas, pero la prevención y la preparación de la población permiten minimizar el impacto, sobre todo en vidas humanas. Esto puede basarse en que las obras que se realizan sean diseñadas para soportar un evento extraordinario, incluso cuando la probabilidad de ocurrencia sea muy baja. De esta forma, la obra puede ser efectiva para los eventos más frecuentes y menores al previsto. Muchas de estas obras demandan recursos muy altos que, en la mayoría de los casos, están por encima de las posibilidades de las comunidades, por ello construirlas con

niveles altos de seguridad es una responsabilidad compartida de los diferentes niveles de gobierno.

Algunas de las actividades que comúnmente se realizan en esta etapa son las siguientes:

- Conservación y monitoreo de las cuencas hidrográficas con el fin de evitar el proceso de erosión e inestabilidad de laderas, las inundaciones, los deslizamientos y las avalanchas.
- Sistemas de irrigación y canalización de aguas para evitar sequías.
- Políticas y legislación tendientes a planificar el desarrollo territorial a nivel nacional.
- Métodos de conservación y uso de los recursos naturales.
- Programas para el control de vectores: según antecedentes y región.
- Programas de prevención y combate de incendios forestales o industriales
- Control de materiales químicos o radioactivos en sitios estratégicos.
- Programas de investigación de los fenómenos potencialmente peligrosos.
- Elaboración de mapas de riesgos.
- Programas de educación y capacitación en el tema de desastres dirigida a organizaciones, a sectores específicos y a la población en general.
- Legislación, planificación y estímulos fiscales y financieros.

MITIGACION

Es el resultado de la aplicación de un conjunto de medidas tendientes a reducir el riesgo y a eliminar la vulnerabilidad física, social y económica

La mitigación se constituye en una de las actividades más importantes, ya que permite llevar a cabo las acciones anticipadas, con el propósito de reducir significativamente las consecuencias esperadas por un evento. 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.

Para incorporar acciones de mitigación es necesario llevar a cabo estudios de amenazas y de vulnerabilidad, los que permiten definir las zonas más adecuadas para la ubicación de asentamientos humanos, actividades productivas, reforzamiento de edificios y desarrollo de obras ingenieriles.

Las principales actividades que se pueden desarrollar en esta etapa son:

- Estudios de vulnerabilidad: física, social, económica, cultural y ecológica.
- Planes de ordenamiento territorial con el fin de delimitar áreas de influencia de las amenazas, es decir mapear los riesgos.
- Programas de ubicación y reubicación de asentamientos humanos hacia zonas de menor peligro.
- Reforzamiento de edificaciones e infraestructura vulnerable.

- Vigilancia y control en la aplicación de normas de salud pública: seguridad industrial y de manejo de desperdicios contaminantes.
- Construcción de diques, represas y defensas en áreas expuestas a inundaciones o desbordamientos de ríos.
- Obras de conservación de suelos, tales como estabilización de taludes, barreras naturales, drenajes, cunetas para el control de avalanchas e inundaciones en cuencas de alta pendiente.

PREPARACION

Es el conjunto de medidas y acciones que se toman para reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando oportuna y eficazmente las acciones de respuesta y rehabilitación.

Cuando el fenómeno o la amenaza no se pueden eliminar, es necesario realizar acciones de preparación que permitan organizar y planificar estratégicamente la respuesta durante el desastre. De esta forma se refuerzan las medidas de mitigación.

La preparación busca reducir el sufrimiento individual y colectivo y se concreta en la elaboración de planes de emergencia, en los que se incorporan los planes de respuesta operativa.

Los planes de emergencia constituyen el mecanismo a través del cual se determina la estructura organizativa, y funcional de las autoridades y organismos llamados a intervenir en un desastre en los niveles regional, local o comunal. Asimismo permite establecer los mecanismos de coordinación y de manejo de recursos.

Las principales actividades de preparación son:

Elaboración de planes de emergencia

En ellos se debe considerar:

- Definición de funciones de los organismos participantes.
- Identificación de las amenazas y áreas vulnerables.
- Inventario de recursos físicos, humanos y financieros.
- Localización estratégica de recursos y suministros.
- Determinación y señalización de rutas de evacuación y áreas para alojamiento temporal.
- Establecimiento de la red o redes de comunicación alternas e información pública.

Capacitación

Información a la comunidad sobre amenazas de la zona y la forma de actuar en caso de desastre.

- Realización de ejercicios de simulación y simulacros.
- Capacitación al personal que participa en la atención de emergencias.

ALERTA

Alerta consiste en el aviso de la posible ocurrencia de un evento destructivo, declarada con el fin de tomar precauciones específicas.

El establecimiento de alertas antes de la ocurrencia de un evento, depende de la predicción que pueda hacerse del fenómeno.

Por las características de duración, desplazamiento y desarrollo, que presentan algunos fenómenos tales como huracanes, deslizamientos, avalanchas e inundaciones, es posible definir alertas previas. Sin embargo, en otros casos la alerta se puede definir sólo en el momento de impacto (caso de terremotos).

El alerta se declara para que la población y las instituciones adopten acciones específicas. Presupone que los organismos de socorro activen también los procedimientos de acción preestablecidos y que la población tome precauciones.

En algunos lugares se utilizan sistemas de alarma, que son señales sonoras o de luz que se emiten para que se adopten instrucciones preestablecidas de emergencia o para indicar el desalojo o evacuación inmediata de una zona de peligro.

Se define las alarmas como el aviso o señal que se da para que se sigan instrucciones específicas debido a la presencia real o inminente de un evento peligroso.

Actividades:

Vigilancia y monitoreo de eventos mediante la utilización de instrumentos específicos tales como:

- Pluviómetros y Redes hidrometeorológicas
- Redes de monitoreo de volcanes
- Detectores de flujo de lodo y avalanchas
- Redes de sismógrafos y acelerógrafos
- Extensores, piezómetros e inclinómetros para deslizamientos

Establecimiento de sistemas de alarma (sirenas, altavoces y luces) y utilización de los medios de comunicación.

Sistemas de detección de incendios y escapes de sustancias.

Sistemas de comunicaciones específicas.

RESPUESTA

Son las acciones que se llevan a cabo durante un desastre y que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir pérdidas en la propiedad.

Consiste en la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación. El objetivo fundamental es lograr salvar vidas, reducir el sufrimiento y proteger bienes. Para ello, se debe poner en práctica el plan de emergencia preestablecido.

En esta etapa es fundamental la coordinación de acciones interinstitucionales previstas en los planes de emergencias y de contingencias. De esta forma se busca un mayor grado de integración entre los organismos responsables de la organización para desastres y las organizaciones de la sociedad preparadas a tal efecto.

Actividades de Respuesta:

- Búsqueda y rescate de personas afectadas
- Asistencia médica para la población afectada
- Evacuación de la población afectada en zonas de peligro
- Alojamiento temporal, suministro de alimentos y abrigo a los damnificados.
- Seguridad y protección de bienes y personas
- Evaluación preliminar de daños
- Apoyo logístico
- Sistemas de comunicación.

REHABILITACION

Con posterioridad a las acciones de respuesta en la zona del desastre, se inicia la rehabilitación, que constituye la primera etapa del proceso de recuperación.

Rehabilitación es la recuperación a corto plazo de los servicios básicos y el inicio de la reparación del daño físico, social y económico.

En esta etapa se continúa con la atención de la población, se restablece el funcionamiento de servicios vitales tales como la energía, el agua, las vías de acceso, comunicaciones, y se proveen algunos servicios básicos de alimentación y salud.

Actividades de Rehabilitación:

- Restablecimiento de los servicios básicos: salud, energía, educación, transporte, comunicación, agua y suministros.
- Restablecimiento de los sistemas de comunicación.
- Evaluación preliminar de los daños
- Cuantificación de daños para la solicitud de cooperación externa para la etapa de reconstrucción.

RECONSTRUCCION

Es el proceso de recuperación a mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre.

Los efectos de un desastre repercuten tanto social, económica como ambientalmente. Por ello las acciones en reconstrucción deben reactivar la actividad económica de la zona o región afectada y reparar los daños materiales en especial en materia de vivienda y de infraestructura incorporando las medidas de prevención y mitigación del riesgo en el proceso, de modo de disminuir los riesgos y la vulnerabilidad ante futuros eventos del mismo tipo.

Los factores que más influyen en la reconstrucción son los siguientes:

- La movilización de los recursos financieros, y la adecuada cuantificación de los recursos financieros necesarios, incluso para solicitar ayuda externa.
- La participación del sector privado en las operaciones de reconstrucción.
- El involucramiento de los organismos responsables de los gobiernos etapa de reconstrucción que involucre los sectores e instituciones.
- La magnitud y el carácter de los daños, que determinan los plazos de reconstrucción del capital productivo.
- El nivel de desarrollo que ha alcanzado la población
- La capacidad de las comunidades para incorporarse al proceso de reconstrucción

Algunas actividades de esta etapa:

- Coordinación interinstitucional y multisectorial
- Canalización y orientación de los recursos y eventuales donaciones
- Establecimiento de sistemas de crédito para la reconstrucción de viviendas, infraestructura y la actividad productiva con la condición de cumplir con los requisitos de ordenamiento territorial necesarios
- Reubicación y ubicación de asentamientos humanos e infraestructura de los servicios básicos en zonas aptas y de menor riesgo.
- Desarrollo de programas adecuados de uso de tenencia de la tierra
- Aplicación de la legislación existente en materia de construcción sismo-resistente, resistente a huracanes, etc.

III.- LA CREACIÓN DEL SIFEM

En la República Argentina, ante las fuertes inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño, hacia fines de 1998, el Estado Nacional debió reconocer que no disponía de una organización con responsabilidad primaria de conducción y coordinación de acciones de gobierno en materia de mitigación, respuesta y recuperación de zonas afectadas por emergencias y desastres.

Esta situación estaba evidenciada claramente a lo largo de los años, entre otras, cosas por la baja capacidad de reacción gubernamental frente a las emergencias y por la dispersión y superposición de esfuerzos e ineficacia en la utilización de los recursos asignados para este tipo de circunstancias. Ya se había hecho evidente en el caso del atentado a la embajada de Israel⁵ en 1992 que no se disponía en el marco de la organización del Estado Nacional de una forma de coordinación efectiva que permitiera una respuesta ordenada ante una emergencia de ese tipo. En el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina de 1994 ya se había conseguido, previa creación de la Secretaría de Seguridad, contar con un poco más de entrenamiento, pero de todos modos la coordinación fue ineficiente y no se contaba con planes específicos de respuesta.

⁵ Pese a que en este tipo de eventos se superpone el manejo de la emergencia con las necesidades de la seguridad nacional

Históricamente, dentro de la organización del Estado han existido diversos organismos que se ocupan de la atención de situaciones de emergencia, tales como la Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil dependiente de la Subsecretaría de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior (anteriormente Dirección Nacional de Defensa Civil del Ministerio de Defensa) , la Dirección de Emergencias Sociales de la Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y varias otras dependencias que, en forma directa o indirecta, tienen asignada alguna forma de participación en este tipo de situaciones. Sin embargo, casi siempre, el accionar de todos los organismos se realizó descoordinadamente.

Ante la evidencia de la necesidad de hacer más eficiente la respuesta al fenómeno de las fuertes inundaciones que se produjeron en 1998 en el litoral argentino el Poder Ejecutivo Nacional creó en ese año y ante la emergencia un Consejo Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por las Emergencias Climáticas (CONAREC), con el fin de intentar establecer un ámbito institucional que resolviese, orgánica y funcionalmente, la participación de los diversos organismos e instituciones del Gobierno Nacional involucradas en la generación e implementación de los distintos proyectos de recuperación de las áreas afectadas por las inundaciones.

Esta convocatoria se hizo a posteriori de las inundaciones y cuando ya se había efectuado un análisis (y crítica) a la forma de actuar en la respuesta.

La respuesta había sido anárquica, con las fuerzas armadas imponiendo su peso logístico – por la carencia de planes de respuesta previamente elaborados con deslindes claros de funciones - y con interferencia de la política en numerosos aspectos. No se contó con mecanismos que permitieran tener disponibles centros de evacuación y ni siquiera se podía tener datos confiables sobre el número de evacuados durante todo el tiempo que persistieron las condiciones que generaron evacuados.

El CONAREC se abocó a la tarea de tratar de dar racionalidad a los programas de reconstrucción, ya que si no se ejercía influencia sobre las decisiones de reconstrucción se corría el riesgo de reinstalar poblaciones arrasadas por las aguas en los mismos lugares en los que estaban en forma previa a la catástrofe, muchos de ellos fruto de la falta de planificación y ordenamiento territorial de los tres niveles de gobierno que no existe desde los orígenes de la administración del Estado Argentino.

Del análisis de la experiencia quedó en claro la necesidad de diseñar un sistema que definiera las estrategias, coordinase el accionar de los distintos sectores de la Administración Pública Nacional y definiese los planes de acción con el fin de ejecutar acciones integrales de mitigación, de respuesta y de recuperación, optimizando la asignación de los recursos disponibles, pensándolo en forma inicial para todos aquéllos casos en los que debiese intervenir el Estado Nacional.

Estaba claro en los mas altos niveles de decisión que el modelo no cerraría hasta tanto no estuviese integrado en los tres niveles de gobierno, el nacional, el provincial y el municipal, pero la propuesta que se hizo en ese momento fue comenzar la organización a partir de reorganizar el Gobierno Nacional para luego, con los mecanismos nacionales coordinados, transferir la experiencia a Provincias y Municipios con el fin de disponer de un red efectivamente federal.

Mediante la reforma constitucional de 1994 se creó la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Con la aparición de esta institución gubernamental, se concentraron en ella las funciones de ministerio coordinador y responsable del presupuesto y los recursos humanos de la Administración Pública Nacional. Consiguientemente se llegó a la conclusión de que era ella el ámbito más apropiado para la instalación de la instancia de coordinación en materia de emergencias.

Además, al momento de creación del SIFEM preexistían en la JGM dos importantes instancias de coordinación intergubernamental más. Eran por entonces los casos del Gabinete Social y del Gabinete Científico-Tecnológico.

Tales funciones son las que le dan a la JGM una enorme ventaja institucional para liderar una empresa que requiere de un gran esfuerzo de articulación y priorización, así como de capitalización de experiencias y recursos especializados.

En ese momento se comenzó a hacer una evaluación de la gestión del Estado en estos temas y se concluyó, por medio de un rápido pero no por ello menos exhaustivo diagnóstico, en que existía en la materia un déficit importante, tanto a nivel institucional como a nivel social.

En el ámbito del Estado nacional ello suponía (y lamentablemente aún supone)

- déficit en materia de información: la información estaba dispersa, en algunos casos era incompatible y casi siempre inoportuna;
- déficit en materia de organización: existencia de múltiples organismos actuando sin coordinación y con confluencia de intereses políticos que no responden por lo general a políticas sino a cuestiones políticas personales o partidarias.
- déficit en materia de marco legal: situación de serio desorden normativo, en algunas cuestiones hay vacío legal y una gran incoherencia de los tres niveles de gobierno, y
- déficit en materia de capacidades: falta total de integración, de planeamiento y de priorización en el uso de los recursos.

Parte del diagnóstico consistió también en analizar el impacto que estos déficits generaban sobre las personas que trabajan en el Estado generando incremento de la desinformación, desinterés y falta de compromiso frente a las responsabilidades en caso de situaciones de emergencia o desastre.

Con un fuerte compromiso del Jefe de Gabinete de Ministros se propuso entonces la creación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) pensado no como un organismo más de la Administración Pública sino como un esquema de organización del Estado nacional, en coordinación con provincias y municipios para prevenir y gerenciar eficientemente su accionar y sus recursos ante situaciones de emergencia. Es decir, la propuesta no consistía en la creación de una organización adicional para la Administración Pública Nacional, con las superposiciones que siempre trae aparejada la aparición de un organismo nuevo, sino en un esquema de coordinación que utilizara las fuerzas disponibles dentro de los mecanismos de gestión del Gobierno Nacional

Se observa a menudo una metodología recurrente de quienes acceden a los gobiernos que consiste en crear un nuevo organismo cuando descubren la necesidad de determinada acción, que generalmente superpone funciones con otro u otros, multiplica gastos y dificulta la

respuesta oportuna de la administración pública para responder a las demandas de la sociedad. Esto se hace sin un análisis previo de la razón por la que las funciones, si bien están asignadas, no se cumplen correctamente. Para evitar esta situación fue que se insistió en la necesidad de crear un esquema de organización y no un organismo.

El esquema comprometía en ese momento a más de 50 áreas del Estado nacional, para que cada una de ellas brindase su aporte específico y se pudiera comenzar a integrar la gestión, complementando funciones concurrentes. En el esquema de funcionamiento que se originó con la creación del SIFEM, el Estado se responsabiliza por el ciclo completo de la gestión de emergencias: Mitigación, Respuesta y Recuperación.

La responsabilidad de la respuesta ha sido siempre visible de frente a la sociedad, pero la mitigación nunca fue un concepto compartido, ni por la misma comunidad, que olvida los riesgos durante los tiempos de calma, ni por los dirigentes que tienden en forma permanente a pensar en lo inmediato y no se piensa en el largo plazo, ya que generalmente las urgencias impiden pensar y planificar para lo que es relevante.

Es así que se entendió (y se entiende) que la responsabilidad frente a la mitigación, debe ser una responsabilidad compartida con los ciudadanos. En tal sentido, el Estado debería invertir para que las comunidades puedan prevenir y resistir las consecuencias de los desastres, informando, capacitando, educando y fortaleciendo a sus funcionarios y a los ciudadanos para prepararlos para enfrentar situaciones que ponen en riesgo la comunidad.

Es necesario evolucionar desde un Estado exclusivamente proveedor, que reacciona frente a la situación ya producida a un Estado previsor, que se anticipa y promueve el compromiso y la acción conjunta.

Si vemos los planes estratégicos de organizaciones equivalentes de diversos países del mundo podemos observar que se repite la visión expuesta en el Plan estratégico de la Agencia para el Manejo de las Emergencias (FEMA) de Estados Unidos de Norte América que es: “una Nación preparada”, entendiendo que en el contexto de la planificación estratégica la visión es el lugar a donde se quiere llegar, la utopía posible.

En ese momento se entendió que la construcción del nuevo modelo debía estar inmersa en el marco de una política de mediano y largo plazo, que trascendiese el ejercicio de un gobierno exclusivamente y que se debía consolidar como una política de Estado. El objetivo debe ser conseguir un país confiable y seguro para quienes viven y trabajan en él.

No parece necesario dar mayor cantidad de explicaciones para entender que es el Estado el que debe liderar y tomar la iniciativa para la prevención y la preparación, abriendo el camino para la instalación de un cambio profundo que implique el compromiso y el esfuerzo de todos.

En la respuesta, en cambio, en una sociedad madura y preparada, las responsabilidades deben ser asumidas desde la base, y deben ir ascendiendo en la pirámide social e institucional, según la magnitud y complejidad de la situación, hasta el máximo nivel de decisión política. Esto supone, entre otras cosas, que el Estado Nacional debería reforzar la acción de los gobiernos provinciales y locales únicamente cuando la capacidad de los mismos se vea superada. Es decir, en un sistema federal es necesario que la instancia comunal, y municipal tenga mecanismos definidos y rápidos de solicitud de asistencia a las provincias y que éstas cuenten con formas preconcertadas de solicitar la asistencia al Gobierno Nacional, de modo tal de evitar intervenciones innecesarias, pero también de contar con la asistencia necesaria en tiempo oportuno.

En la recuperación es también el Estado el que debe liderar y guiar el cambio. No sólo desde los poderes ejecutivos que deben cumplir con el análisis de las localizaciones de obras y construcciones, el asentamiento de poblaciones y con la educación y formación de la población, sino desde la legislación y la consecuente acción judicial que permitan manejar los niveles de riesgo, disminuir las vulnerabilidades y afianzar el camino hacia un país de respeto mutuo y cumplimiento de las leyes.

IV.- LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA

La institucionalización es un elemento fundamental, si bien no el único, para que cualquier proyecto de gobierno pueda tener continuidad y la inclusión de un proyecto en una norma abre el camino a dicha institucionalización. Así fue que en el momento del dictado del decreto de creación del SIFEM, se pretendió comenzar a instalar el marco jurídico necesario para la legitimidad de los acuerdos necesarios para llevar adelante el SIFEM en la medida en que se faculta al Jefe de Gabinete en su carácter de Presidente del Gabinete de Emergencias (GADE) a producir medidas de carácter obligatorio para los organismos de base, que son todos aquéllos que integran el Sistema.

El espíritu de la norma que aprueba el SIFEM respeta una serie de supuestos conceptuales que fueron los que orientaron su creación. Estos supuestos se presentan a continuación, como una forma de rescatar un proyecto que implicaba una enorme vocación de cambio y un gran esfuerzo para lograr mejorar la gestión del gobierno en relación a problemas críticos para la sociedad como son los consecuentes de las situaciones de emergencia.

Estos supuestos alimentaron el proyecto original, y como se verá mas adelante, no coinciden con el curso que fue tomando la iniciativa con el correr de los años.

Desarrollos necesarios

El SIFEM debería tener como mínimo los siguientes desarrollos:

Planes de Acción por tipo de Emergencia y por Etapa. Cada etapa requiere la elaboración y aprobación de un plan por evento, que deberán constituir los encuadres normativos para el funcionamiento del sistema en su conjunto, y para organizar las acciones de cada organismo. Los planes deben ser desarrollados para cada tipo de emergencia (o desastre) y dentro de ella para cada etapa de la emergencia. En dichos planes deben identificarse claramente las responsabilidades exclusivas de los organismos intervinientes, para que quede claro quien se responsabiliza por cada etapa y acción. Esto facilitaría además una adecuada capacitación y entrenamiento del personal involucrado

Responsabilidades exclusivas. Significa predefinir responsables para asegurar una rápida y eficiente actuación de los distintos medios involucrados. La exclusividad es esencial para evitar que se produzcan superposiciones en la acción. Esto implica la convicción de los integrantes del sistema de la necesidad de subordinar mandos en aras de una eficaz coordinación

Control de Gestión Dinámico: El control de gestión debe siempre permitir ajustes oportunos. Para ello el sistema debe contar con mecanismos de evaluación y monitoreo de la gestión, de la aplicación de los planes y de la ejecución presupuestaria, de modo de facilitar los ajustes necesarios y perfeccionar el planeamiento.

Es necesario una continua y permanente evaluación y ajuste de las acciones desarrolladas durante una emergencia para conocer, en forma rápida y precisa, el cumplimiento o no de cada uno de los planes o programas. Ella permitirá analizar las causas de su incumplimiento, y adoptar las medidas correctivas necesarias que pueden comenzar desde la misma respuesta, en la recuperación y que realimentan el sistema de mitigación.

Es necesario desarrollar indicadores que permitan evaluar en forma integral el grado de cumplimiento de los planes previstos para introducirles mejoras operativas y conceptuales.

Participación del Gobierno Federal. La atención de situaciones de emergencia es responsabilidad de las provincias, no delegada por la Constitución Nacional al Gobierno Federal. Ello no significa que el gobierno nacional desatienda tales situaciones, sino que, por respeto a las autonomías provinciales y con el objeto de coordinar la intervención, se deberán definir criterios para evaluar la magnitud de la emergencia o desastre, para habilitar la intervención del Estado Federal sin sobrepasar la autonomía de las provincias. Deberá además establecerse el nivel de intervención para las situaciones que superen las capacidades municipales y provinciales. Simultáneamente deberá promoverse la adhesión voluntaria de las provincias y seguir sus procesos de organización interna con el fin de contar con referentes únicos, tanto del Estado Nacional como de los Provinciales y Municipales ante el caso de emergencias de magnitud nacional.

Componentes previstos para el SIFEM

Los componentes básicos del sistema se entendieron como diversos subsistemas integrantes del SIFEM que deben responder al desarrollo de los objetivos específicos.

Estos componentes debían ser.

➤ Componente de Información y Alerta

Es el que releva la información sobre posibles tipos de emergencias provocadas por desastres de origen natural o antrópico que obran en los distintos organismos del sistema y la integra en un sistema de información y alerta (SIA) que debe mantener el estado de situación en tiempo real para el uso de la Secretaría Permanente y la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) sobre contingencias posibles de magnitud nacional.

Para ello debe:

- Concentrar información procesada de acuerdo a criterios fijados durante la etapa de mitigación.
- Generar alternativas a partir de datos relevantes procesados en tiempo real y mediante criterio de análisis adecuados para ayudar a la toma de decisiones durante la etapa de respuesta a una emergencia.
- Elaborar documentos que aporten a la etapa de recuperación.

- Efectuar el monitoreo permanentemente los factores determinantes de cada etapa, dar las alertas y mantener actualizados, en una primera instancia, los planes de respuesta a los siguientes tipos de emergencias:
 - Inundaciones
 - Sismos
 - Incendios forestales
 - Accidentes QBN (Químicos, Nucleares y/o Biológicos)
 - Aludes y deslizamientos
- Debe disponer de un lugar físico y del equipamiento necesario para operar eficientemente ante las emergencias precedentemente enunciadas
- Debe poseer capacidad de desarrollo y crecimiento para enfrentar nuevos tipos de emergencias e integrar progresivamente a todo el territorio nacional.

Todo lo anterior debe lograrse mediante la interconexión permanente de los diferentes organismos de base, integrantes del sistema, de modo tal de potenciar y optimizar el uso de la información compartible y compartida.

➤ **Componente de Coordinación Logística**

Es el que releva los recursos físicos, materiales y humanos disponibles para el caso de emergencias, en el seno de cada uno de los organismos participantes en la etapa de respuesta. Para ello, este sistema debe conectar tanto los organismos nacionales como los provinciales, de modo tal que el flujo de la información sea periódico, constante y no esporádico.

Es necesario contar con referentes claramente definidos que tengan, en el ámbito de sus áreas de pertenencia la información día a día de donde existen materiales e infraestructura que pueden resultar necesarios en caso de emergencia, y cual es su estado de conservación y mantenimiento para el caso de emergencias.

Esto permitiría que llegado el momento el funcionario responsable de la respuesta pueda disponer el traslado de materiales necesarios de otros lugares al del desastre, sabiendo la infraestructura disponible para, por ejemplo, relocalización de gente afectada o para su alojamiento en lugares transitorios.

➤ **Componente Comunicaciones**

Es el que estructura la coordinación del accionar de los sistemas de comunicaciones pertenecientes a los servicios públicos y privados, para asegurar su mejor rendimiento. La red de comunicaciones es importante en cualquier etapa pero es imprescindible en la etapa de respuesta a la emergencia.

Para ello se estimaba que en el centro de operaciones de emergencia que se pensaba instalar en la Jefatura de Gabinete se debería contar con un sistema de conexiones con las diversas redes de comunicaciones existentes.

Asimismo se había plantado la necesidad de disponer de un sistema de comunicaciones móviles para las emergencias, con un camión preparado como central de comunicaciones de emergencia para ser enviado de inmediato en caso de desastre, como para que el equipo de evaluación de riesgo tuviera la posibilidad de comunicarse sin problemas con el Centro de Operaciones de Emergencia.

➤ **Componente Educación y Capacitación**

Es un componente principal de la etapa de mitigación. Debe incluir en forma permanente mecanismos de capacitación y formación, que deben ser integrados a los sistemas educativos tanto formales como informales.

El sistema formal debe preparar a los educandos tanto en los conceptos básicos de la prevención, como en la ejecución de simulacros de emergencias, para que la población vaya teniendo preparación para tales casos, siempre en función de los problemas de ocurrencia más probable en cada zona.

Los medios de difusión, sobre todo los de las áreas potencialmente afectables, deben consustanciarse de la importancia de la preparación y ser los difusores para quienes se encuentran ya fuera de los sistemas de educación formal de las medidas y actitudes a tomar en caso de emergencia y para ello deben interactuar en forma constante con el Estado y realiza seminarios conjuntos de capacitación con los integrantes del sistema federal de emergencias

La red de Defensa Civil, integrada por todas las defensas civiles y/o protecciones civiles del país, debe interactuar, coordinar sus esfuerzos, compartir publicaciones y tener registro de los simulacros realizados y una evaluación de sus resultados de modo tal de transmitir experiencias entre sus diversos integrantes.

Se debe entrenar capacitadores de los municipios con mayor probabilidad de ser afectados por emergencias naturales para llevar a cabo simulacros de evacuación para casos de emergencias.

El sistema educativo, el formal a través del Ministerio de Educación y por su intermedio instar a las provincias a través del Consejo Federal de Educación, y el informal, por medio de los distintos actores del mismo deberá ser la vía de preparación de las comunidades.

➤ **Componente comunicación social**

La comunicación a la sociedad se debe realizar a través de algunos de los sistemas mencionados anteriormente, siempre teniendo en cuenta la importancia de la divulgación de los datos sobre estado de situación y la consistencia de los mismos.

Durante una emergencia, la comunicación a la sociedad, desde el primer momento debe centrarse en el responsable titular del nivel de gobierno que corresponda (Responsable del

Comité Operativo de Emergencia (COE) del Municipio, Responsable de la Protección Civil Provincial o en lo que hace al Estado Nacional en el Secretario Permanente del Gabinete de Emergencias).

IV.1.- ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA

A nivel nacional el SIFEM debía estar constituido por el GADE (Gabinete de emergencias).

De acuerdo con el Decreto N° 1250/99 el GADE estaba presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros e integrado por los siguientes señores Ministros y Secretarios de Presidencia de la Nación que por su competencia tenían responsabilidad directa en la materia:

- Ministro del Interior;
- Ministro de Defensa;
- Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos;
- Ministro de Salud y Acción Social;
- Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; y
- Secretario de Desarrollo Social
- En función de los cambios de Gobierno la integración debe cambiar en función de las modificaciones macro y microestructurales que se realicen.

En la misma norma se establece que cuando la naturaleza de la emergencia lo haga necesario el GADE podrá convocar a otros Ministros, Secretarios y máximas autoridades de los organismos descentralizados

En la misma norma se creaba la figura del Secretario Permanente, quien sería el funcionario que tendría a su cargo la conducción ejecutiva del sistema y la coordinación de todas las acciones de las etapas de mitigación, respuesta y recuperación, así como la responsabilidad primaria sobre la información a comunicar a la sociedad.

La organización mínima que se planteaba por medio del citado decreto era que la Secretaría Permanente debía contar para su funcionamiento con tres coordinadores:

- de Mitigación,
- de Respuesta y
- de Recuperación

Esta organización debería replicarse en las provincias, de modo que el Secretario Permanente pueda tener interlocutores directos para el trabajo cotidiano de mitigación y recuperación. Las provincias deberían nombrar sus Secretarios Permanentes, que en las tareas de rutina serían los representantes provinciales ante el GADE.

El Secretario Permanente por delegación del Jefe de Gabinete de Ministros podrá requerir la designación y/o asignación de funcionarios, tanto para desarrollar los planes como para trabajar u operar en forma conjunta en algunos de los organismos de base integrantes del Sistema Federal de Emergencias.

El perfil del Secretario Permanente es muy importante a los efectos de seleccionar a la persona más adecuada para cubrir ese cargo. Debe ser una persona con capacidad gerencial, con aptitudes para comprender los diferentes lenguajes profesionales pero también con habilidades para moverse en ámbitos políticos y facilidad para comprender los problemas y transmitirlos en palabras sencillas. Debe finalmente tener buenas capacidades de comunicación.

IV.2.- EL MARCO NORMATIVO

Durante el transcurso de los años 1998 y 1999 se realizó un trabajo intensivo desde la JGM en consulta permanente con todos los organismos de base integrados al proyecto de desarrollo del SIFEM con el fin de preparar una norma que se constituyese en el marco general de funcionamiento del sistema. Esta tarea culminó con un proyecto de decreto consensuado que se aprobó bajo el número 1250 el 28 de octubre de 1999 en Acuerdo General de Ministros.

Desde ese momento se presentaron diversos proyectos de ley en el Congreso de la Nación que al momento de escribir el presente no han tenido el necesario debate, significando esto que no se ha aprobado ley alguna. en la materia.

Se pensaba que con el dictado del Decreto N° 1250/99 se había iniciado una etapa en el proceso de institucionalización del SIFEM, ya que el mismo había consolidado las opiniones y propuestas de todos los organismos integrantes y eso garantizaba el consenso y la aceptación de la norma.

La normativa de años sucesivos va demostrando la evolución institucional del sistema, la que, por los avatares implícitos con cada cambio de dependencia gubernamental y con la consiguiente degradación en cuanto al nivel jerárquico del que se haría depender al SIFEM, bien podría denominarse involución.

Por Decreto N° 355/2002, ordenador de la Ley de Ministerios, se transfiere la Secretaría de Seguridad Interior a la Presidencia de la Nación y en el Decreto N° 357/02⁶ se transfiere específicamente el SIFEM a la Secretaría de Seguridad Interior de la Presidencia de la Nación.

⁶ **Art. 17.** — Transfírense al ámbito de la SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR de la PRESIDENCIA DE LA NACION: ... el SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS (SIFEM) creado por el Decreto N° 1250 del 28 de octubre de 1999 y el componente Prevención del Préstamo BID 1118/OC-AR de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Por Decreto N° 1210/2002 se adecua la denominación de MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS por la de MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, transfiriendo a su órbita los cometidos vinculados al área de la seguridad interior y se pasan las funciones del SIFEM a dicho Ministerio en forma conjunta con las de protección civil.

Por Decreto N° 1418/2002 se da de baja la Secretaría de Seguridad de la Presidencia de la Nación y se la transfiere al Ministerio del Justicia y Derechos Humanos y se incluye como función del citado Ministerio la de: Asistir en la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) creado por el Decreto N° 1250 del 28 de octubre de 1999.

Con posterioridad, y en el marco de problemas cada vez mas agravados de seguridad interior se resuelve sacar las funciones de seguridad del Ministerio de Justicia y devolverlas a la órbita del Ministerio del Interior por medio del Decreto N° 1067/2004 y en el mismo cambio pasan los escasos remanentes de la organización del SIFEM al Ministerio del Interior bajo la órbita de la Subsecretaría de Interior de la Secretaría de Seguridad Interior como un grupo de trabajo dentro de la Dirección Nacional de Protección Civil.

Los proyectos de Ley que se han ido presentando nunca se terminaron de discutir en las comisiones de trabajo de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por lo que el único marco legal utilizable, pero no adecuado a la temática es la Ley de Seguridad Interior.

V.- LOS PROYECTOS QUE SE PLANIFICARON EN EL MARCO DEL SIFEM

Para el desarrollo del SIFEM se consiguió incorporar en el marco del proyecto del BID N° 1118/OC/AR, de recuperación de áreas afectadas por las inundaciones, el financiamiento de algunos proyectos de inversión que tenían por objeto el desarrollo de tecnologías e infraestructura útiles para el desarrollo del sistema. A continuación se expone una breve síntesis de los mismos y más adelante se analizará su evolución en el tiempo.

PROYECTO N° 1: SALA DE SITUACIÓN Y ANEXOS DEL GABINETE DE EMERGENCIAS

El proyecto consistía en el diseño de una Sala de Situación o Centro de Operaciones para la Emergencia (COE) con sus respectivos anexos, a constituirse en el piso 11 del edificio de la JGM, que se encontraba (y se encuentra actualmente) deshabilitado.

Se esperaba realizarlo en cuatro etapas. La primera consistía en la puesta en obra del espacio físico, y las restantes estaban supeditadas a los insumos y proyectos procedentes del sistema de comunicaciones, información y alerta y prensa, como así también de las investigaciones sobre funcionamiento de salas equivalentes en otros lugares del mundo.

PROYECTO N° 2: RED DE COMUNICACIONES DEL SIFEM

Consistía en la implementación de una red de comunicaciones, con componentes fijos y móviles, para integrar a los organismos del Sistema Federal de Emergencias, y proveer servicios supletorios de los servicios públicos en áreas afectadas, por tiempo limitados.

PROYECTO N° 3: SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ALERTA DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS

El proyecto involucraba la creación de un sistema integrado de información básica para la toma de decisiones, con fuerte apoyo de soporte informático, provista por diversos organismos de base dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (ubicados en diversos sitios de la República) y con sede en la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Entre las principales organizaciones que le brindarían información es posible mencionar a : ARN, CONAE, CONEA, Dirección Nacional de Vialidad, ENRE, ENARGAS, ETOSS, IGM, INA, INDEC, INTA, Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Secretaría de Energía, Secretaría de Transporte, Servicio de Hidrografía Naval, SEGEMAR, Servicio Meteorológico Nacional, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Interior, Secretaría de Obras Públicas, ORSEP⁷

La propuesta consistía en integrar y compatibilizar sistemas de información disponibles, creando mecanismos para compartir la información necesaria de modo tal de potenciar su utilización y disponer de información sobre soporte SIG (sistemas de información geográfica) que permita visualizar alertas, monitorear situaciones de emergencia y utilizar modelos de simulación a los efectos de los planes de prevención y preparación.

En síntesis el propósito era dotar a la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) de un Sistema de Información y Alerta (SIA) que:

- Generara alternativas a partir de datos relevantes procesados en tiempo real y mediante criterio de análisis adecuados para ayudar a la toma de decisiones durante la etapa de respuesta a una emergencia.
- Centralizara la información procesada de acuerdo con los criterios a fijar en el curso del trabajo para la etapa de mitigación.
- Permitiera elaborar los documentos relacionados con la etapa de recuperación.
- Monitorease permanentemente los factores determinantes de cada etapa y poseyese la capacidad de dar el alerta y contener los planes de respuesta, en primera instancia, de los siguientes tipos de emergencias:
 - Inundaciones
 - Sismos
 - Incendios forestales
 - Accidentes QBN (químicos, biológicos y nucleares)
 - Aludes y deslizamientos

⁷ ARN: Autoridad Regulatoria Nuclear; CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales; CONEA: Comisión Nacional de Energía Atómica; ENRE: Ente Nacional de Regulación Eléctrica; ENARGAS: Ente Nacional Regulador de Gas; ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios; IGM: Instituto Geográfico Militar; INA: Instituto Nacional del Agua y el Ambiente; INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; INTA; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; SEGEMAR: Servicio Geológico Minero Argentino; ORSEP: Organismo Regulador de Seguridad de Presas.

- Dispusiera del lugar físico y el equipamiento necesario para comenzar a operar eficientemente ante las emergencias precedentemente enunciadas
- Poseyera capacidad de desarrollo y crecimiento para enfrentar nuevos tipos de emergencias y poder integrar progresivamente todo el territorio nacional.

PROYECTO N° 4: PROYECTOS PILOTO DE COMUNIDADES RESISTENTES A DESASTRES

El proyecto se inspiraba en el Project Impact, una modalidad de trabajo de movilización directa de comunidades adoptó exitosamente por FEMA (Federal Emergency Management Agency).

Se proponía desarrollar e implementar, a nivel local, los mecanismos propios de la mitigación, la respuesta y la recuperación, efectuando un detallado seguimiento y análisis de todas las actividades desarrolladas para propender a su estudio y replicación en el resto de las comunidades. Se comenzó en las localidades de El Bolsón – Lago Puelo, provincias de Río Negro y Chubut respectivamente.

PROYECTO N° 5: MEJORA DEL EQUIPAMIENTO DEL SISTEMA DE ALERTA HIDROMETEOROLOGICO ARGENTINO

El proyecto consistía en crear una red de nueve radares meteorológicos, que alimentarían un Centro de Procesamiento Integrado a instalar en el Servicio Meteorológico Nacional. En dicho centro se elaborarían alertas sobre la base de procesar en forma conjunta la información de los radares de todos los organismos integrantes y la de las demás fuentes de información meteorológica actualmente existentes o que se incorporen en el futuro.

Una red de radares meteorológicos hubiese permitido disponer de nuevas y sofisticadas capacidades de detección y medición y, consecuentemente de alertas, de condiciones de medio ambiente adverso y severo. Se podría con su uso disponer de alertas de inundaciones repentinas, de alertas anticipadas de tornados, de medios de detección y medición de vientos destructivos, turbulencias severas y tormentas de granizo así como de pronósticos más confiables así como de tecnología adecuada para manejar el recurso hídrico. Representaría una mejora significativa para los pronósticos de impacto y severidad de las tormentas eléctricas, serviría para aumentar la precisión en la identificación de las áreas amenazadas, así como la de las mediciones de precipitación y los pronósticos de inundaciones fluviales.

Los radares meteorológicos son las únicas plataformas de sensado remoto que miden partículas de agua, hielo y polvo en la atmósfera, y en el espacio. Es decir, no sólo observan las nubes sino que miden dentro y fuera de ellas sus características y severidad, y registran tornados cuando aún están generándose kilómetros arriba antes de que alcancen el piso. También permiten monitorear sistemas de mayor tamaño y medir sus características. Todos esos fenómenos son los causantes de inundaciones, aluviones y remociones en masa repentinas, vientos destructivos, peligros para la aeronavegación y para la navegación marítima, actividad eléctrica de envergadura y necesidad de manejo eficiente del recurso hídrico en las actividades sociales y económicas regionales.

Ya en ese momento se resaltaba que la red de radares, por si sola, no resuelve el sistema de alertas y pronósticos meteorológicos. Tanto en escala pequeña de fenómenos meteorológicos severos y extremos como en otras más grandes, para tener productos más confiables, reducir

errores de apreciación y disponer de mayor anticipación en la emisión de alertas, es imprescindible asegurar la complementación instantánea de los radares con las observaciones meteorológicas de superficie y altura, con las imágenes satelitales y con los modelos numéricos de previsión atmosférica y oceanográfica, para recolectar e intercambiar información instantánea en cada momento para poder luego distribuir rápidamente las alertas y pronósticos elaborados.

Las capacidades tecnológicas actuales permiten archivar y procesar la información que se obtiene día a día, posibilitando estudios y análisis posteriores que permiten mejorar y optimizar conocimientos de los fenómenos meteorológicos sobre determinadas regiones, que resultan realmente valiosos para el diseño y desarrollo de los planes de mitigación de emergencias por catástrofes naturales.

En las comunidades organizadas, el conocimiento de los rasgos climáticos adversos sobre una región, tiene una incidencia muy positiva sobre la planificación de asentamientos poblacionales y en general sobre el ordenamiento territorial.

Fue desarrollado por profesionales del INTA, INA, SMN y SHN y se contó con la asistencia técnica del National Weather Service de Estados Unidos.

La licitación se había completado totalmente. En función de las demoras y tiempos políticos se fue reduciendo el número de radares, primero de nueve a siete, luego a cinco y finalmente el crédito caducó y la licitación no fue convocada. Cabe señalar que en los años precedentes se había llamado a una licitación (mucho mayor en cantidad) para radares de aeronavegación para la red nacional de aeropuertos, que se dio de baja en medio de numerosas denuncias de corrupción y, es posible, que el temor a las acusaciones por asociación del término radares con los de la citada licitación haya atemorizado a los decisores políticos que tenían que convocarla.

PROYECTO N° 6: MATERIALES EDUCATIVOS CORRESPONDIENTES A EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES PARA POBLACIÓN ESCOLAR ARGENTINA

Los objetivos del proyecto eran formular una propuesta pedagógica y didáctica para el Nivel Inicial y EGB, en relación con emergencias y catástrofes prevalentes en la República Argentina y desarrollar las propuestas pedagógicas y didácticas, en soportes gráficos y audiovisuales, y se desarrollaba en forma conjunta con el Ministerio de Cultura y Educación.

PROYECTO N° 7: SISTEMA DE CAPACITACION

Se proponía aunar esfuerzos para integrar, en forma sistemática, las actividades de capacitación necesarias, destinadas tanto al personal de los organismos directamente vinculados a la problemática de las emergencias, como a la comunidad en general.

El equipo de trabajo estaba constituido por representantes de los siguientes organismos: Prefectura Naval, Dirección de Gendarmería Nacional, Policía Federal - Superintendencia de Bomberos -, Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), Ministerio de Salud y Autoridad Regulatoria Nuclear

PROYECTO PILOTO N° 8: CARACTERIZACIÓN DE RIESGOS DE ANEGAMIENTO, SEQUÍA E INCENDIOS FORESTALES EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA.

El objetivo del proyecto era, previo acuerdo con el Gobierno de la Provincia, dotar a la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y a las Instancias Provinciales y Municipales pertinentes de la Provincia de La Pampa, de cartografías de riesgo hídrico rural y urbano, de deficiencias hídricas y de riesgos de incendios; e instalar las rutinas de monitoreo imprescindibles en sustento de los sistemas de alarma y mitigación.

El objeto del proyecto aprobado por el BID en su Primera Fase fue realizar cartografía de riesgo por excesos hídricos, deficiencias hídricas e incendios forestales de la Provincia de La Pampa. El producto a obtener debía ser una cartografía de riesgos, mayoritariamente en soporte magnético (Sistema de Información Geográfica) de nivel preliminar, apta para su profundización, sistematización y consolidación en la Segunda Fase del Proyecto.

La segunda Fase (Profundización, Sistematización y Consolidación) preveía dos productos.

El primero era la profundización y sistematización del mapeo y matrices de riesgo implementadas en la Primera Fase.

El segundo, consistía en el diseño y puesta en marcha de rutinas de monitoreo y alarma además de un componente de capacitación de operadores y transferencia del sistema a los Gobiernos Nacional y Provincial y por intermedio de éste último a los Gobiernos Municipales.

Este producto se relacionaba en forma directa "Sistema de información y alerta" del que se constituiría en subsistema.

Los siguientes organismos participaron en la elaboración y comienzo del proyecto: Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INA); Servicio Meteorológico Nacional (SMN); Plan Nacional de Manejo del Fuego (PNMF-SRNDS); Estado Mayor General del Ejército (EMGE); Instituto Geográfico Militar (IGM); Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil (DNPPC); Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); y Contrapartes Provincial y Municipales

PROYECTO N° 9: COMUNICACIÓN SOCIAL

El proyecto consistía en trabajar hacia la instalación mediática, operativa y asociativa del SIFEM considerando que el impacto de sus acciones se reflejarían en todo el interior del país a través de una red formal e informal de medios de comunicación.

Tenía tres componentes: Capacitación, Comunicación y Organización.

VI.- DE LA TEORÍA A LA REALIDAD

El SIFEM fue concebido como una política de Estado, que debía trascender fronteras políticas y convocar en un mismo esfuerzo a todos los responsables de los tres niveles del Estado de la atención y prevención de situaciones de emergencia o desastre.

En tal sentido los integrantes de los organismos de base demostraron en forma permanente un fuerte compromiso no sólo con el proyecto en particular sino con la temática

El inicio del armado del SIFEM hacia fines del año 1998 fue de por sí una debilidad, ya que el proceso electoral comenzó muy temprano en el año 1999. El gobierno llevaba casi 10 años y se veía una inclinación de la sociedad hacia el cambio de línea política.

Los integrantes del equipo de trabajo de organización del SIFEM, junto con gran parte del personal afectado por los distintos organismos de base, convencidos de la importancia y la necesidad de mantener en vigencia la organización del sistema trabajaron intensivamente, tanto en el lapso restante del gobierno de ese momento como en la etapa de transición, tratando de llevar adelante los proyectos y de preparar toda la documentación posible que avalara la necesidad de mantenimiento, ampliación e institucionalización del SIFEM. Estas tareas contaron con el apoyo permanente del Jefe de Gabinete de ese momento y de su equipo de asesores y autoridades dependientes.

Lamentablemente la etapa de transición no fue integralmente aprovechada por el gobierno entrante para la definición de las políticas que consideraba importantes para darles continuidad.

Al asumir, las nuevas autoridades en diciembre de 1999 no consideraron al tema de importancia, sino que lo mantuvieron sin conducción y luego bajo la dependencia de un director sin designación formal que cumplía en realidad funciones de asesor de uno de los subsecretarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El Jefe de Gabinete que asumió el cargo, no entendió el tema de emergencias como de su incumbencia directa sino como un problema subalterno de la institución y las personas en las que lo delegó se centraron en el tema de la respuesta, sin comprender la importancia de mantener la integralidad del sistema.

Nunca se designó al Secretario Permanente ni se organizaron las coordinaciones.

Los integrantes de los organismos de base siguieron y siguen trabajando en forma mas coordinada de lo que hacían antes, pero sus autoridades políticas no son un apoyo explícito a las acciones conjuntas., por lo que se entiende que el Sistema dejó en ese momento de existir como tal.

Si nos remitimos a los cambios de dependencia organizacional citados previamente es posible observar que el concepto de esquema de coordinación se perdió completamente, ya que muy difícil sino casi imposible coordinar diferentes organismos y áreas del mayor nivel político del Estado Nacional desde una unidad que tiene una dependencia de una Dirección General, la que a su vez depende de una Subsecretaría que depende de la Secretaría de Seguridad Interior cuyos problemas acuciantes de seguridad y de manejo de las fuerzas policiales y de seguridad le requieren un esfuerzo lo suficientemente considerable como para no estar en condiciones de

disponer personal y ocuparse de preparar planes de mitigación de hipotéticos desastres producidos por causas naturales o antrópicas. Esa Secretaría depende asimismo del Ministro del Interior, cuya función de relación y nexos con las provincias requiere de esfuerzos permanentes y siempre urgentes.

Por otra parte e independientemente de la voluntad de todos y cada uno de los Ministros del Interior, en función de las atribuciones y competencias que le corresponden, no es lo mismo coordinar acciones conjuntas desde el nivel del Jefe de Gabinete de Ministros, con su facultad constitucional de convocar a todos sus pares del gobierno que desde un ministro absolutamente par de los demás.

Lo que antecede no implica menosprecio alguno por las capacidades de los diversos ministros del gabinete nacional, ya que es sabido que en casi todos los casos a las instituciones las marcan los hombres que las conducen y el empuje de un ministro puede hacerlo resaltar entre sus pares aún estando en condiciones de igualdad. Pero las funciones de la JGM están escritas en nuestra Carta Magna y eso tiene una significación propia.

Una de las fortalezas de la concepción del SIFEM la constituyó la vocación de obtener resultados de una serie de integrantes de organismos de base, dispuestos efectivamente a compartir sus conocimientos e información con otras entidades en aras de mejorar la información a elevar a los decisores políticos, así como de coordinar su accionar con el fin de optimizar el uso de los recursos siempre escasos.

Sin embargo la carencia de apoyo político y ocupación de organismos públicos como “cotos de caza” de determinados grupos o sectores políticos acentúa la división y la sectorización de la Administración Pública en el fenómeno conocido en términos de análisis organizacional como departamentalización y eso va generando dificultades para los integrantes de los organismos públicos para interconectarse.

Ello ha llevado a que pese al avance notable y vertiginosos de los sistemas informatizados y de las comunicaciones, el Sistema de Información y Alerta, que debía interconectar la información de la mayor parte de los organismos científico técnicos de la Administración Pública Nacional convergiendo en un sistema de alerta permanente, nunca se constituyese.

Como ya se explicó al mencionar el proyecto en el que se enmarcaba el Sistema de Información y Alerta consistía en la conexión en red, con claves de acceso y seguridad por supuesto, de los organismos, sobre soporte GIS⁸, de modo tal que con la coordinación del responsable de Mitigación del SIFEM se mantuviera información actualizada y se prepararan alertas claras y con niveles de riesgos probables, y análisis de la vulnerabilidad local y regional en lenguaje claro como para mantener informado al nivel político, que es el que tiene que tomar las decisiones, en tiempo y forma y para permitir toda la anticipación posible (en función del tipo de fenómeno) para la planificación de la respuesta coordinada y la decisión política correspondiente.

⁸ GIS es la denominación común, que viene del inglés de Sistema de Información Geográfica. Puede denominarse SIG en castellano, pero ambas denominaciones son comunes entre quienes trabajan en el tema

En este Sistema no se avanzó más, y al igual que en el resto de los proyectos, se mantuvieron un tiempo algunos consultores y luego se los fue dando de baja. El crédito no llegó a utilizarse en su totalidad. En los hechos, tanto la vital cuestión del equipamiento en materia de radares, que estaba prevista bajo esta fuente de financiamiento, como la interconexión de los sistemas de información de los diferentes organismos científico técnicos de base quedaron postergados para otra oportunidad y no se han aún concretado.

La otra coordinación imprescindible, sobre todo para la respuesta, era la logística. Requería la compatibilización de inventarios de diferentes organizaciones del Estado Nacional, de modo de conocer en forma permanente la disponibilidad de medios físicos para la respuesta ante emergencias.

El disponer de la información no significaba de ninguna manera la concentración de equipamiento a disposición del SIFEM. No significaba llenar grandes galpones de materiales y equipos “por si acaso”. Lo que se entendía como relevante era el conocimiento de quien tiene equipos y materiales, en que estado de funcionamiento están los equipos que requieren un funcionamiento correcto y cuál es la facilidad de acceso a su almacenamiento en caso de urgencia. Hay que tener en cuenta que en un sistema ampliado la logística incluye conocer las disponibilidades del sector privado (por ejemplo grupos electrógenos) además de lo proveniente del sector público.

Si el sistema de información logística hubiese sido elaborado, podría haber sido ser una herramienta fundamental ante cualquier tema de emergencia mayor. La elaboración del sistema requería una fuerte voluntad política en el mas alto nivel de decisión, ya que su elaboración y mantenimiento implica integrar las fuerzas armadas, las policiales y las de seguridad, en forma conjunta con Ministerios y organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional.

Uno de los temas básicos a tratar en los planes de mitigación es el de la ubicación de evacuados en caso de terremotos, inundaciones, u otros fenómenos de gran magnitud. La historia de nuestro país indica que cada vez que se produjo una catástrofe, los únicos centros en condiciones de recibir damnificados que debían evacuar sus viviendas eran las escuelas. Esta ocupación de los centros de enseñanza genera problemas múltiples, ya que las escuelas no están preparadas para contener mucha gente viviendo en ellas, no tiene servicios sanitarios suficientes para cubrir las necesidades de toda la gente durante varios días. No hay lugares preparados para acomodar pertenencias. Y lo que resulta mucho pero, los niños no pueden tener clases normalmente durante todo el período de evacuación, que en el caso de algunos fenómenos catastróficos puede ser muy largo.

En los países desarrollados este problema es solucionado mediante los planes de mitigación por tipo de evento, utilizando los centros comunales o vecinales a los que se adecua para la situación. Más aún, en caso de inundación, huracanes, etc. La gente, que ya ha efectuado tareas de preparación y simulacros ya tiene preasignado su lugar en el centro de evacuación, ya tiene una lista de los elementos imprescindibles que debe llevar en el caso de tener la necesidad de evacuarse y por ende sabe donde dirigirse cuando el alerta público se dispara.

Las escuelas siguen abiertas y los niños saben que en cuanto es posible salir del refugio, aunque las casas no estén habitables tienen que seguir asistiendo a la escuela, con lo que la normalidad de la vida familiar se va reestableciendo.

La disponibilidad de elementos desplegados en el territorio nacional, a través de un sistema de información logística permite recurrir, inclusive en fenómenos de magnitud más pequeña a los equipos y elementos que se encuentran más cerca de las localidades afectadas.

Ya se comentó el fracaso del proyecto del Sistema de Información y Alerta. Tampoco se logró avanzar en el de mejora del equipamiento del sistema de alerta hidrometeorológico argentino. Como ya se dijo, con la asistencia del Servicio Meteorológico de los Estados Unidos de Norteamérica se había logrado preparar los pliegos de licitación de los radares meteorológicos. En un primer momento se fue achicando el número de nueve a siete y finalmente a cinco, en función del tiempo transcurrido y de los montos del proyecto. Luego, en medio de las suspicacias que despertaba la denominación de radares sobre la base de las denuncias que había recibido la licitación de los radares de los aeropuertos, se fue abandonando el proyecto. Se mencionó como una de las excusas para su suspensión el desarrollo de la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales) de capacitación en el uso de imágenes satelitales para las emergencias, sin tener en consideración que son actividades que concurren para mejorar los sistemas de alerta.

El Proyecto de construcción del espacio para el COE y las reuniones del Gabinete de Emergencias en el piso 11 de la JGM quedó detenido en la limpieza de dicho piso y la elaboración de numerosos planos que figuran en los informes presentados al BID.

Sobre el proyecto de la red de comunicaciones no se cuenta con mayor información pero, por la falta de difusión pública en la especie, no parece haberse avanzado lo suficiente en la compra del equipamiento previsto, ni en la capacitación programada.

Con respecto a la preparación de comunidades resistentes a los desastres, se conoce por vías informales que la Municipalidad de El Bolón avanzó en el tema, pero que no hubo desarrollo alguno en ningún otro lugar movilizado desde el SIFEM.

El proyecto de la provincia de La Pampa continuó con los desarrollos propios de la Provincia y quedó a medio camino con buenos informes elaborados.

Los proyectos relativos a materiales educativos, al sistema de capacitación y a la comunicación social quedaron liberados a las buenas intenciones de las diversas organizaciones participantes, y en el caso del último, salvo un seminario inicial para periodistas no se llevó a cabo ninguna actividad ulterior.

Una de las propuestas de capacitación y formación consistía en la creación de un cuerpo de emergencias federales, que puede estar conformado por profesionales integrantes de los diversos estamentos del Estado (nacional, provincial y eventualmente municipales) que reciban

anualmente un entrenamiento especializado y que tengan desde sus lugares de trabajo la disponibilidad de presentarse al ser convocados para una determinada emergencia sobre la base de los planes establecidos en el marco del sistema.

Una debilidad que se puede encontrar en los orígenes del SIFEM es la falta de un reflejo presupuestario de su voluntad de operación. El presupuesto sobre el que se lo diseñó fue que la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal dispone de un fondo creado por su artículo tercero para Aportes del Tesoro Nacional (comúnmente conocidos como ATN). Este fondo es de aplicación según lo establece el artículo quinto⁹ para emergencias y desequilibrios financieros. Sin embargo sería preferible, tal como se fijaba en algunos de los proyectos de ley crear un fondo específico del que se pudiera disponer una parte en las actividades de mitigación y otra quedara reservada para respuesta a emergencias específicas. Además sería importante la creación de partidas específicas en los presupuestos de cada una de las organizaciones involucradas que permitieran un seguimiento anual del cumplimiento de metas.

Parece importante hacer notar que la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable había comenzado a desarrollar e impulsar el Plan Nacional de Manejo del Fuego en forma previa a la constitución del SIFEM, y esta actividad continuó desarrollándose (siempre por fuera del sistema) hasta la actualidad, con lo que resulta posible decir que existen planes de mitigación y de respuesta para los incendios forestales, con coordinación de organizaciones nacionales e interjurisdiccionales, lo que demuestra que hacerlos es posible cuando se cuenta con decisión política y capacidad de gestión.

VI.1.- ALGUNAS CONCLUSIONES PARCIALES PARA PASAR DE LA TEORÍA A LA REALIDAD

Si el SIFEM hubiese estado en funcionamiento al tiempo de las inundaciones producidas por el Río Salado en Santa Fe, en el mes de abril del año 2003, podría haber simplificado la gestión de las autoridades provinciales y nacionales durante ese evento catastrófico, con un rol seguramente muy central en la fase de mitigación de ese fenómeno hídrico.

Nuestro país tiene grandes extensiones de áreas de riesgos potencialmente altos en las que la vulnerabilidad humana es baja, ya que la población es escasa y dispersa, lo que representa una gran ventaja comparativa en relación con otros países del mundo. Si los aludes que se produjeron en Catamarca hubiesen sucedido en zonas mas pobladas las pérdidas de vidas podrían haber sido importantes (pensemos en los casos de Venezuela y Colombia de los últimos años).

⁹ **ARTICULO 5°** — El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación

Si se dispusiera de un sistema integrado de ordenamiento territorial, asociado a mapas de riesgos por fenómenos de origen natural se podría trabajar en forma conjunta entre las diferentes jurisdicciones del país evitando la reinstalación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y facilitando la base de información necesaria para planificar en el largo plazo las relocalizaciones que pueden resultar necesarias en función de la peligrosidad, sobre todo geológica de determinadas áreas.

Es asimismo relevante que se continúe el trabajo iniciado por el Servicio Minero Geológico Argentino de elaboración de mapas de riesgos geológicos. Si ese trabajo se realizara en forma conjunta con el INDEC, con los conocimientos de vulnerabilidad social del Ministerio de Desarrollo Social y los de la distribución sanitaria que conoce el Ministerio de Salud, y toda la información se ingresara en un Sistema de Información Geográfica, manteniéndolo actualizado, el sendero abierto podría ir transformándose en un camino.

Cuando se piensa en colaborar con catástrofes internacionales, como el caso del tsunami en la zona del sudeste asiático, o alguno de los varios terremotos acaecidos en países de América Latina, o las inundaciones en Haití, los Cascos Blancos hubiesen tenido a su disposición muchas más posibilidades de asistencia al estar integrados al SIFEM

Gestionar en un marco de este tipo, entendiendo que las organizaciones modernas que deben operar aprovechando las capacidades de los otros y coordinando el accionar de los organismos con funciones concurrentes, requiere la comprensión de la importancia de planificar para el mediano y largo plazo, de la necesidad de la eficiencia en la gestión y un cabal entendimiento de la responsabilidad política y social.

La agenda de las políticas públicas debe incorporar las políticas de Estado como hitos en las plataformas partidarias, ya que su reconocimiento implica poner en claro compromisos democráticos que van más allá de los plazos de ejecución de gobiernos determinados.

Resulta imprescindible generar condiciones que permitan capitalizar las experiencias realizadas en distintas gestiones de gobierno. Alcanzar este objetivo requiere un gran esfuerzo de la dirigencia política encaminarse y encaminar a la población en el sentido del cambio cultural necesario.

La problemática de las emergencias debería ser incluida en las agendas de discusión de todos los partidos políticos nacionales, para marcar el rumbo y alcanzar la meta de que en el largo plazo la solución de problemas que afectan a la comunidad nacional esté absolutamente por arriba de las pertenencias políticas de los habitantes afectados por cualquiera de los fenómenos que generan dichas emergencias.

El rol de los medios de comunicación en la preparación de la población, en la capacidad para difundir obligaciones de los funcionarios y la organizaciones públicas, así como la de difundir derechos, pero también obligaciones de los ciudadanos en lo que hace a la implantación de la temática de emergencias como una política pública de largo plazo es fundamental.

La ciudadanía necesita saber que es lo que debe exigir y que es lo que está a su alcance y dentro de sus deberes de buen ciudadano cumplir.

Para ello es necesario que el Estado dedique esfuerzos a la difusión de los mecanismos necesarios para un correcto manejo de las emergencias, pero también una toma de conciencia de los medios de difusión de su rol fundamental en esta temática y de su profunda responsabilidad social en el momento de actuar en la etapa de respuesta.

Para cerrar este trabajo parece necesario insistir en la importancia del trabajo conjunto en forma de redes de las organizaciones de los Estados y de ellas con las de la sociedad que permitan la sinergia en la acción de las funciones concurrentes. Como corolario se transcriben parte de las conclusiones de un trabajo anterior¹⁰ en el que se analiza el tema de la flexibilidad organizacional en el sector público, que dicen: “La flexibilización, palabra mágica de la competitividad del fin del milenio, tiene para el sector público una acepción bastante distinta que para los privados.

Ello no implica necesariamente suponer que las organizaciones públicas deben conservar su rigidez burocrática tradicional, para preservar la acción de gobierno y sobrevivir en un contexto de incertidumbre, pero sí que existen condiciones jurídicas, económicas y políticas que operan como límites a la flexibilización de la organización.

En realidad es posible pensar que los resultados serán obtenidos en la manera más eficiente en la medida que se utilicen las estructuras organizativas de las diferentes organizaciones del sector público de manera creativa y con una clara conciencia de los valores del servicio público y de la necesidad de rendir cuentas ante la comunidad - lo que implica la transparencia de la gestión - como para hacer frente a los cambios de un mundo en permanente evolución.”

¹⁰ La organización flexible en el sector público: tendencias y realidades Lic. María Inés Pozzi, AG Lic. Ruth S. Zagalsky. III Congreso CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración- 1998

ORGANISMOS DE BASE DEL SIFEM / DECRETO N° 1250/99¹¹

PRESIDENCIA DE LA NACION

Autoridad Regulatoria Nuclear
Comisión Nacional de Energía Atómica
Sindicatura General de la Nación
Secretaría de Desarrollo Social
Dirección de Emergencias Sociales
Subsecretaría de Vivienda
Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable
Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas
Comité Interjurisdiccional del Río Colorado
Instituto Nacional del Agua y el Ambiente
Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental
Subsecretaría de Recursos Hídricos
Organismo Regulador de Seguridad de Presas
Subsecretaría de Desarrollo Sustentable
Subsecretaría de Coordinación
Secretaría de Asistencia Internacional Humanitaria "Cascos Blancos"
Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa
Secretaría de Prensa y Difusión
Secretaría de Comunicaciones
Comisión Nacional de Comunicaciones

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

MINISTERIO DEL INTERIOR

Secretaría de Asistencia Financiera a las Provincias.
Secretaría de Seguridad Interior
Subsecretaría de Planeamiento y Protección Civil.
Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil
Prefectura Naval Argentina
Gendarmería Nacional
Policía Federal Argentina

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.

Secretaría de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos.
Comisión Nacional de Actividades Espaciales

MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Secretaría de Hacienda
Secretaría de Programación Económica y Regional
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Secretaría de Obras Públicas
Dirección Nacional de Vialidad Secretaría de Transporte
Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables
Dirección Nacional de Vías Navegables
Secretaría de Energía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Secretaría de Industria, Comercio y Minería

¹¹ Modificados luego por los diversos cambios estructurales del Estado, principalmente decreto 357/2002 y modificatorios.

Subsecretaría de Minería
Servicio Geológico Minero Argentino

MINISTERIO DE DEFENSA

Instituto Geográfico Militar
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Estado Mayor General del Ejército, Armada y Fuerza Aérea
Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas
Servicio Meteorológico Nacional
Servicio de Hidrografía Naval
Secretaría de Asuntos Militares

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

Secretaría de Programación y Evaluación Educativa
Subsecretaría de Gestión Educativa

MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL

Secretaría de Programas de Salud
Dirección de Emergencias Sanitarias
Dirección de Promoción y Protección de la Salud

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral