

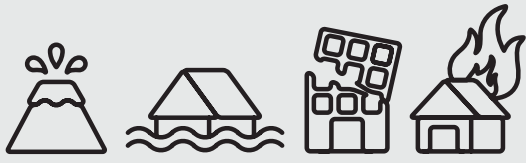


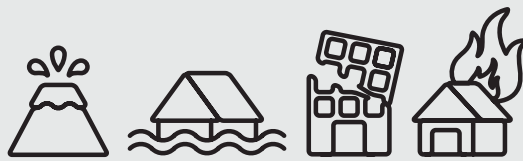
# Carta de Mendoza

sobre la Gestión de Riesgo de Desastres

I Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres







# **Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres**

Mendoza 2009

La presente publicación debe ser citada como:

**AA.VV. I Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres + Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres, 1º Edición, Mendoza – Argentina, Universidad Nacional de Cuyo, 2009.**

El presente documento surge del trabajo de los expositores participantes de las I Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres, realizadas los días 21 y 22 de mayo de 2009 en el Centro de Congresos y Exposiciones, Ciudad de Mendoza, organizadas por el ICES Regional Mendoza.

La Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres es el resultado de una suma de opiniones calificadas, conceptos, sugerencias y conclusiones surgidas de las Mesas de Trabajo realizadas en las jornadas mencionadas.

Las siguientes instituciones avalan, en términos generales, la Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres:

- Universidad Nacional de Cuyo,
- ICES Sede Central Malargüe,
- ICES Regional Mendoza,
- ICES Regional Buenos Aires,
- Fundación JADE,
- Secretaría de Medio Ambiente – Gobierno de Mendoza

El contenido de la Carta de Mendoza no refleja, necesariamente, las opiniones de todos los integrantes de los organismos firmantes, pudiendo aquellos expresar sus disidencias sin menoscabo del espíritu de trabajo conjunto.

Éste documento ha sido compilado, redactado y diseñado en el ICES Regional Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. ([www.imd.uncu.edu.ar](http://www.imd.uncu.edu.ar)) ([ices@uncu.edu.ar](mailto:ices@uncu.edu.ar))

ISBN -----





## INTRODUCCIÓN

La presente publicación es el resultado de una confluencia de motivaciones que nos condujo hacia la concreción de las I Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres "PREVENCIÓN Y ACCIÓN". Podemos citar aquellas en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Promover un encuentro para el conocimiento, divulgación e interacción en torno a la Gestión de Riesgo de Desastres, tendiente a establecer acciones de mitigación y reducción de la vulnerabilidad ante desastres a niveles locales, provinciales y regionales.
- Conocer experiencias y buenas prácticas de casos concretos, proyectos y programas de reducción de la vulnerabilidad y sus abordajes multisectoriales.
- Fomentar el desarrollo comunitario como herramienta indispensable para la gestión de riesgos de desastres.
- Plantear la necesidad de abordar esta problemática desde los ámbitos de educación formal, generando ofertas tanto de grado como de posgrado que formen recursos humanos para la gestión de riesgos de desastres en la Argentina.
- Concientizar en distintos niveles de decisión sobre la importancia de planificar la gestión de la reducción de riesgos de desastres en la región.
- Generar y emitir un documento con las principales conclusiones sobre el estado de la gestión de riesgos de desastres en la región: debilidades, fortalezas y recomendaciones para los próximos años. El mismo será presentado a los actores de decisión sobre este tema (gobierno provincial, gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales, etc.)

En formato digital podremos observar las ponencias presentadas en esta reunión (las mismas cuentan con un resumen a continuación) ya que durante dos días, los más de trescientos asistentes al encuentro, pudieron compartir la divulgación de trabajos y acciones que se llevan a cabo en lo referente a la gestión de riesgo de desastres, contamos con expositores de distintas universidades y centros de investigaciones como de instituciones de gobierno de origen provincial, nacional e internacional.

También, un importante objetivo fue presentar un documento que naciera del trabajo colectivo de estas jornadas, ya que en el segundo día, se realizaron cuatro (4) mesas de trabajo, seleccionándose ejes temáticos inherentes a la gestión de riesgo de desastres, aplicándose como criterios transversales la prevención y la acción frente a los desastres y/o catástrofes. La "Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres" es el resultado de una suma de opiniones calificadas, conceptos, sugerencias y conclusiones surgidas de estas mesas, donde público en general, especialistas, expertos, técnicos, académicos, investigadores y tomadores de decisión interactuaron en un cordial y horizontal ámbito de trabajo y arribaron a numerosas observaciones, intentando reflejar el estado institucional, social, educativo, de salud y comunicacional frente a la ocurrencia de eventos que pueden generar importantes desastres en nuestra provincia.

Como último apartado, nos encontraremos con todos los responsables de la realización de las jornadas, ya sean los integrantes del Comité Promotor, los integrantes del Comité Organizador, los expositores, los integrantes de distintas instituciones u organizaciones y el público en general que aportaron tanto al contenido, como a su realización y avalan esta publicación.



## FUNDAMENTACIÓN

La provincia de Mendoza está expuesta a riesgos de origen natural y también derivados del accionar humano. Estos riesgos son el resultado de la suma de peligros o amenazas de origen natural y la vulnerabilidad ante ellos. Los sismos, el viento zonda, el granizo, heladas, sequías y tormentas intensas que son característicos de nuestra región aun necesitan de que, la prevención y la mitigación tengan un enfoque integral para reducir nuestras vulnerabilidades. Toda manifestación de la naturaleza al estar combinada con la presencia humana y su actividad puede producir desastres de distinta magnitud e intensidad.

Incorporar el paradigma de la Gestión de la Reducción de Riesgos a nuestra cultura es responder a un compromiso global surgido de acuerdos como el Marco de Acción de Hyogo (Japón).

En enero de 2005, Naciones Unidas (ONU) convocó desde la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONUEIRD) a representantes de los gobiernos de la Tierra a participar de la Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres (WCRD).

De esta reunión global nace el Marco de Acción de Hyogo (MAH), cuyas prioridades de acción expresan:

- Garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación.
- Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas.
- Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

En estas Primeras Jornadas se tiene muy en cuenta que se debe trabajar con mayor énfasis en el "Aumento de la Resiliencia"<sup>1</sup> ante los posibles desastres o catástrofes que puedan impactar de forma adversa en nuestra comunidad. Es por ello que necesitamos mejorar nuestras prácticas de desarrollo, proteger mancomunadamente el medio ambiente, ordenar el crecimiento de las ciudades y el uso del suelo, distribuir adecuadamente la población y la riqueza, y potenciar las estructuras gubernamentales.

El compromiso para la reducción de nuestras vulnerabilidades es multisectorial y tiene su base en la educación formal, la capacitación comunitaria, el fortalecimiento institucional y toda acción que se emprenda calificadamente para una sostenida prevención = mitigación de riesgos. Con esta primera convocatoria de especialistas, expertos, técnicos e instituciones específicas hemos iniciado una modalidad de reuniones de trabajo integrada por todos los actores sociales e institucionales provinciales, a los efectos de ir sumando voluntades, propiciando la integración de todos los mendocinos para lograr una "cultura de la prevención".

Con nuestro equipo de coordinación y organización estamos preparando las II Jornadas para el año 2010. Se convocará a más expertos, especialistas, instituciones provinciales y locales y, sobretodo, a la comunidad. Sumándolos a los que ya hicieron su aporte en estas I Jornadas.

Mendoza necesita de todas y de todos para reducir los riesgos que pueden impactar como desastres.

---

1 **Resiliencia:** Capacidad para enfrentar la adversidad y resolver problemas.

## METODOLOGIA DE TRABAJO

Cuando asumimos el compromiso de realizar las Primera Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres, promovidas por un Comité Promotor integrado por la Universidad Favaloro, la Universidad del Salvador, la Università di Pisa, la Universidad Nacional de Cuyo, ICES Argentina y la Embajada de Italia en Argentina. El ICES comenzó la búsqueda de personas e instituciones que formaran parte del equipo de coordinación, organización y asesoramiento para concretar el encuentro durante el mes de mayo.

Desde marzo de 2009 estuvimos en contacto permanente con quienes se abocaron a la tarea de un diseño dinámico, operativo y flexible que permitiese la mayor interacción durante el desarrollo de las primeras jornadas.

Se trabajó bajo los siguientes criterios:

- La necesidad de conocer el estado de la prevención de desastres en la provincia de Mendoza.
- La identificación de representantes de la comunidad científica, académica, gubernamental y de la sociedad civil; organismos relacionados con la gestión de riesgo de desastres; instituciones afectadas a la respuesta de emergencias, etc.
- A los efectos de dar la mayor participación posible, se define un cronograma para distribuir temas, conferencias, presentaciones y trabajo de taller en las diferentes ediciones que tendrán lugar de acuerdo a la factibilidad de asistencia en las fechas pautadas.
- Se establecen áreas temáticas para distribuir de forma eficaz algunos de los aspectos de la Gestión de Riesgo, a los efectos de comenzar con un enfoque integral que facilite que en futuras jornadas se vayan incluyendo más experiencias, investigaciones, lecciones aprendidas y propuestas. En este primer encuentro se seleccionan los siguientes temas: Normativo Legal, Salud, Educación y Comunicación. Esperamos poder en otros encuentros abordar diferentes temáticas inherentes a la gestión de riesgo.

En esta publicación, podemos encontrar en su complemento digital, todas las exposiciones presentadas en las jornadas, distribuidas en los siguientes paneles:

- Panel I: Introducción a la Gestión de Riesgos de Desastres.
- Panel II: Identificación de amenazas en la región, su impacto y consecuencias
- Panel III: La importancia de los marcos normativos-legales.
- Panel IV: El sistema de salud.
- Panel V: Educación, comunicación y preparación de la población.
- Panel VI: Gestión en riesgos de desastres en Mendoza, Argentina y en el mundo. Proyectos y experiencias.

Como última actividad se realizaron las mesas de trabajo sobre los ejes planteados en las jornadas, el resultado de esta experiencia es la Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres.

## EXPOSICIONES

A continuación presentamos un resumen de cada una de las exposiciones presentadas en la jornadas, en el formato digital de esta publicación su puede encontrar las exposiciones completas.

Julio BARDI

### **EDUCACIÓN PARA LA GESTIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

Gloria BRATSCHI

### **LA GESTIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y EL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO**

Obdulio D.J. FANTI

### **LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA AMBIENTAL Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA INDUSTRIA**

Graciela FASCIOLO

### **EL CONOCIMIENTO INTERDISCIPLINARIO EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES**

Carlos FRAU

### **SISMICIDAD REGIONAL: HISTORIA, ESTUDIOS DE RIESGO SÍSMICO Y EL FALLAMIENTO LOCAL**

Oscar GARCÍA ROMERO

### **NUEVO REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL (RSI)**

Nelly A. GRAY DE CERDÁN

### **MENDOZA: PROYECTO DE LEY DE GESTION DE RIESGOS Y MANEJO DE EMERGENCIAS**

Grete GALEANO

### **LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO COMUNITARIO EN LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE MUJERES LÍDERES DEL BICENTENARIO**

Maria E. GUDIÑO

**EXPANSIÓN URBANA HACIA EL PIEDEMONTE:  
ESTRATEGIAS PARA MITIGAR EL RIESGO ALUVIONAL**

Irma LEHOUX

**HOSPITALES SEGUROS, IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN  
DE LA VULNERABILIDAD HOSPITALARIA**

Antonio A. MARTINO

**ENFOQUE POLITICO DE LAS CATASTROFES**

Jorge A. NEIRA

**RESPUESTA ANTE SITUACIONES DE DESASTRES  
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

G. PAPARO, G. P. GREGORI, J. RUZZANTE

**METODOLOGÍAS PARA LA PREVENCIÓN DE LAS CATÁSTROFES**

Gabriele PAPARO

**FUNDAMENTOS DE ACCIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL:  
EL MODELO ITALIANO**

Elida I. QUINTEROS, Graciela M. LIMA

**GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES:  
UNA OPORTUNIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

Silvia SIMONELLI

**LOS FENÓMENOS METEOROLÓGICOS REGIONALES EXTREMOS**

Miguel E. TORNELLO

**EXPERIENCIA LOCAL PARA REDUCCIÓN  
DE VULNERABILIDAD EN EDIFICIOS**

Ángel VECA, Elizabeth ROVERE

**VOLCANISMO ACTIVO, TEFROLOGÍA, INTERACCIÓN CON LOS  
ECOSISTEMAS Y SU IMPACTO EN LA SALUD PÚBLICA.  
INCIDENCIA DEL VOLCÁN CHAITÉN EN TERRITORIO ARGENTINO**

## EDUCACIÓN PARA LA GESTIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

- Julio BARDI<sup>1</sup>

Concepto. Transversalidad. Seguridad de la escuela en territorio seguro. La prevención empieza en la escuela. Integración de la Gestión del Riesgo en la comunidad, en la educación técnica y en la Universidad. Políticas de los organismos internacionales: ONU/EIRD, OEA/DDS, OMS-OPS, CAN y la actividad académica de la USAL.

---

1 Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor universitario en distintas facultades de la Universidad del Salvador (USAL), carreras de grado, posgrado y doctorado. Director del Instituto de Investigaciones sobre Gestión del Riesgo, Desastres y Emergencias Complejas, IIDEC-USAL.

## LA GESTIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES Y EL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

- Gloria BRATSCHI<sup>1</sup>

La magnitud y graves consecuencias de eventos de origen natural, socionatural y antrópicos –tecnológicos ocurridos a nivel global en las últimas décadas, ha impulsado a organizaciones internacionales, gobiernos y comunidades, a promover iniciativas para disminuir los impactos de los desastres. Las pérdidas de vidas humanas y el costo de reconstrucción, reparación y rehabilitación, impide que toda acción y plan de desarrollo no sea sustentable ni sostenible, debido a que hay una interrupción notable de propuestas y avances logrados, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Cada desastre, resultado de una suma de vulnerabilidades, deja secuelas muchas veces imborrables, pero también nos provee de lecciones aprendidas, que sirven para mejorar nuestras capacidades y fortalezas destinadas a instalar una "cultura de la prevención", desde un compromiso multisectorial.

La creciente preocupación por la disminución de las consecuencias de los desastres y por una adecuada prevención-mitigación, hizo que Naciones Unidas estableciera, en 1990, el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, DIRDN que , en el año 2000, dio paso a la creación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, EIRD, dentro del sistema de Naciones Unidas.

En enero de 2005, se realizó en Kobe, Hyogo, Japón la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, organizada por ONU-EIRD. Más de 3.000 expertos de 150 países, 50 organizaciones no gubernamentales, autoridades municipales y estatales, empresas de seguros y representantes de organismos internacionales, se reunieron para encontrar una pauta de cooperación mundial a fin de reducir el impacto de los desastres, atendiendo a lo regional y local.

Al finalizar la Conferencia ,168 estados de la Tierra suscribieron el Documento de Hyogo, que en su aplicación concreta es el "Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, "Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, MAH-ONU-EIRD."

---

1 Especialista en Prevención, Planificación y Manejo Integrado de áreas propensas a desastres, FFyL-UNCuyo. Licenciada en Comunicación Social, UJAM. Maestrando en Comunicación Institucional y Corporativa, UJAM. Docente universitaria, FCPyS-UNCuyo. Consultora internacional sobre Gestión de Riesgo de Desastres. Experta invitada a la Conferencia de Reducción de Desastres (WCDDR-ONU), Hyogo, Japón.



Destacamos que la Conferencia Mundial fue un urgente llamado a todos los gobiernos de la Tierra para que consideraran a los desastres bajo la óptica de la prevención continua, desde varias prioridades de acción y actividades claves de reducción de la vulnerabilidad. Es por eso que sus objetivos estratégicos están centrados en: a) la integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible b) el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas y c) la incorporación sistemática de los enfoques de la reducción del riesgo en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias.

## LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA AMBIENTAL Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA INDUSTRIA

- Obdulio D. J. FANTI<sup>1</sup>

La presentación muestra como esta siendo organizada la gestión de emergencias ambientales en Brasil y la participación y preparación de entidades civiles y, particularmente de la industria química.

---

<sup>1</sup> Ingeniero Químico, UNLP. Pós-graduación en Transferencia de Calor, Universidad Federal Río de Janeiro. Pós-graduación de "Environmental Sanitation", Universidad Federal de Gand, Bélgica. MBA en Gestión Tecnológica en la Industria Química, Universidad Federal Río de Janeiro. Jefe de Desarrollo de Tecnología, Fosfertil, São Paulo, Brasil. Gerente de Medio Ambiente y Protección Industrial, Repsol YPF. Asesor de Medio Ambiente y Atención de Emergencias, de la Asociación Brasileira de la Industria Química, Brasil. Miembro del Consejo Superior de Medio Ambiente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP)

### EL CONOCIMIENTO INTERDISCIPLINARIO EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

- Graciela FASCIOLO<sup>1</sup>

La creación de los Institutos Multidisciplinarios (IMD) en el seno de la UNCuyo tuvo como objetivo desarrollar un espacio para plantear, estudiar y dar soluciones a problemas que requieren de diversas disciplinas y del conocimiento interdisciplinario. Conocidos investigadores epistemólogos han desarrollado conceptos y métodos interdisciplinarios a partir de su experiencia en temas de catástrofes. El meteorólogo argentino Rolando García, Doctor Honoris Causa de nuestra Universidad, lo ha hecho a partir del programa por él dirigido en la década del 70, La Sequía y el Hombre, en el marco de la Federación Internacional de Institutos de Estudios Avanzados. Posteriormente, en la década del 80, el Dr. Muravchik, quien ha trabajado durante 25 años en México en el Instituto de Ingeniería, creó en el seno del dicho Instituto, el Área de Investigación Interdisciplinaria de Desastres. La complejidad del fenómeno de desastres unido a las limitaciones de las disciplinas aisladas que no toman en cuenta las interrelaciones entre las mismas y los impactos sociales y económicos del desastre ponen de manifiesto la necesidad de encarar esta problemática desde el conocimiento interdisciplinario.

---

1 Ingeniera Agrónoma, UNCuyo. Especialista en Gestión Integrada de Recursos Hídricos, evaluación de impacto ambiental, reuso de efluentes y contaminación hídrica, estadística y muestreo. Secretaria General del Instituto de Ciencias Ambientales UNCuyo, Secretaria Ejecutiva de la Red Argentina de Capacitación y Fortalecimiento de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, Investigadora del Instituto Nacional del Agua y del Ambiente y docente universitaria, FCA-UNCuyo.

## **SISMICIDAD REGIONAL: HISTORIA, ESTUDIOS DE RIESGO SÍSMICO Y EL FALLAMIENTO LOCAL**

- Carlos FRAU<sup>1</sup>

La región del centro-oeste argentino presenta la más alta sismicidad del país, tanto histórica como reciente. El problema sísmico se caracteriza porque las grandes pérdidas de vida y las pérdidas económicas no dependen solamente del fenómeno físico en sí, sino también de la interacción de este fenómeno con la vulnerabilidad del ambiente antropizado. Los estudios de zonificación de las regiones próximas a las fallas activas son un complemento a las reglas de diseño sismorresistente.

---

1 Doctorando en Ingeniería en el tema "Los terremotos near source en la zona del Gran Mendoza" Auxiliar docente de las cátedras "Puentes" y "Dinámica estructural" en Departamento de Ingeniería Civil FRM-UTN. Investigador en CEREDETEC, FRM-UTN.

### NUEVO REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL (RSI)

- Oscar GARCÍA ROMERO<sup>1</sup>

La atención de brotes de enfermedades transmisibles, que causan gran preocupación en las autoridades y en la gente, han contado con una excelente participación de los Programas de Preparativos y Respuesta a Desastres de los Ministerios de Salud. Los epidemiólogos y los expertos en enfermedades transmisibles se ocupan de los aspectos científicos y técnicos de la respuesta. Por otro lado, han demostrado ser de gran utilidad el apoyo logístico, la coordinación intersectorial y la movilización de recursos en función de las habilidades en la operación y gestión de una emergencia que tienen los expertos en desastres.

¿Cuáles son los cambios importantes para los Desastres?

El alcance del RSI 2005 se amplía considerablemente para incluir cualquier enfermedad indistintamente de su origen o fuente, que sea o represente una amenaza significativa para las personas. Ampliar el papel de los epidemiólogos, pasando de atender enfermedades infecciosas a una gama más amplia de agentes contaminantes, contribuye a mejorar la prevención, mitigación y preparación, bajo el concepto de "Epidemiología de los Desastres". Es necesario la designación de un punto focal de RSI, para estrechar la complementariedad y cooperación entre los administradores de desastres y los epidemiólogos.

---

1 Médico, Facultad de Medicina de la UNLaPlata. Especialista en Cirugía General, Asociación Argentina de Cirugía. Especialista en Medicina de Emergencias y Catástrofes. Diplomado en Salud Pública. Facultad de Medicina de la UBA. Ha sido fundador y director de la "Dirección Provincial de Emergencias Sanitarias" del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, consultor del "Programa de Preparativos para Desastres" de la OPS, instructor del Curso "ATLS", Director Nacional de Emergencias Sanitarias y Sociales. Actualmente es profesor adjunto de Cirugía de la Facultad de Medicina de la UNLP, docente sobre "Administración y Gerenciamiento de las Emergencias y Desastres" de las Facultades de Medicina de la UBA, UNLP, USES, Maimonides, etc.

### **MENDOZA: PROYECTO DE LEY DE GESTION DE RIESGOS Y MANEJO DE EMERGENCIAS**

- Nelly A. GRAY DE CERDÁN <sup>1</sup>

Mendoza es la primera provincia argentina en presentar un proyecto de Ley de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias. Se suma así a numerosas regiones de América Latina y del mundo que han tomado conciencia que reducir la vulnerabilidad de las sociedad ante los peligros naturales, tecnológicos y de organización humana que hoy se multiplican por el impacto del cambio climático. En la provincia de Mendoza esos acontecimientos imponen un panorama de reestructuración territorial, movido por fuertes intereses de los mercados; esta transformación está produciendo un fuerte impacto en la organización regional y sub-regional: un modelo económico con una lógica nueva se superpone al modelo territorial tradicional anterior.

La organización territorial se transforma en una deuda pendiente para todos los departamentos de la provincia, generando en ese contexto la construcción de altos niveles de riesgo.

En este contexto nace este Proyecto de Ley, ya que se debe comenzar a trabajar para definir con claridad la vulnerabilidad de la provincia en todas sus regiones; para ello es necesario conocer con claridad dos aspectos:

- El nivel de peligro que contiene el escenario provincial mendocino: las amenazas naturales como inundaciones, sequías, sismos, actividad volcánica, avalanchas, hundimientos, granizadas, etc., las amenazas antrópicas, derivadas de las formas ineficientes de organización humana (destrucción de cuencas, desestabilización de pendientes, desechos industriales no tratados, sobreexplotación de tierras, pérdida de fuentes de agua, etc.); y las amenazas tecnológicas, que también se pueden incluir dentro de las antrópicas, derivadas de un progreso muy rápido y con poco control de las actividades industriales y del transporte de cargas pesadas.
- El nivel de Riesgo Aceptable para la población: resulta imprescindible definir cuánto están dispuestos los mendocinos a pagar para reducir ese riesgo a niveles de impacto que puedan ser manejados apropiadamente con los presupuestos provinciales.

---

<sup>1</sup> Doctora en Geografía. Senadora Provincial. Bloque Demócrata-Honorable Legislatura de Mendoza

De esta manera, se podrán planificar y manejar con más eficiencia las inversiones productivas y, sobre todo, bajar los costos del crecimiento del territorio, haciéndolos previsibles.

Debemos planificar la construcción de un territorio flexible, abierto y auto-gestionado, donde las situaciones de conflicto sean considerados como una fuente constante de oportunidades de transformación, adaptación y adecuación. La Ley que se propone en este proyecto, reconoce que hay que corregir los errores de organización, reducir la vulnerabilidad y el riesgo y modificar conductas improvisadas, para lograr construir socialmente escenarios más seguros para la vida humana mendocina.

Para ello dispone una serie de medidas de orden público y sus respectivos procedimientos, que involucran a todos los organismos del Estado provincial centralizados y descentralizados, a los municipios y la comunidad, para alcanzar un estado de prevención, intervención, planificación y acción coordinada, que permita la reducción del riesgo y la construcción de escenarios de vida cotidiana más seguros.

Actualmente el proyecto está en estudio en la Comisión de Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la Cámara de Senadores y cuenta ya con dictamen favorable de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Mendoza.

## LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO COMUNITARIO EN LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES. EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE MUJERES LÍDERES DEL BICENTENARIO

- Gretel GALEANO <sup>1</sup>

En la provincia de Catamarca, el 7 de septiembre de 2004 marco un antes y un después en la historia de la Defensa Civil Provincial. Ese día se registró un sismo de gran magnitud e intensidad. Desde ese momento, se decidió aplicar un nuevo diseño y organización institucional, prestando atención a un plan de trabajo a corto, mediano y largo plazo.

Este sismo, puso a Catamarca en un nuevo contexto, donde toda la comunidad requería información y capacitación sobre este tipo de acontecimientos. Reconociendo que los desastres naturales constituyen un grave impedimento para el desarrollo humano; que provocan pérdidas económicas importantes y que los costos en términos de vidas humanas, de medios de subsistencia y de reconstrucción de infraestructuras edilicias afectadas son más elevados.

Se concluyó que las repercusiones de los distintos desastres dependen en gran medida del tipo de políticas de educación previamente adoptadas y al nivel de concientización que posea la población, nuestro desafío era realmente un desafío: ¡hacer tangible lo intangible, darle valor económico a nuestra tarea! Y lograr que la población tome real conciencia de lo importante que es informarse y capacitarse para mitigar los daños ocasionados por eventos de esta naturaleza.

Por esto, se determinó implementar acciones a mediano y largo plazo:

### **1º Etapa: Formación**

Se puso énfasis en la capacitación interna de los integrantes de la Defensa Civil para mejorar la respuesta a la comunidad.

### **2º Etapa: Acciones de intervención comunitaria.**

Puesta en marcha del Proyecto: Defensa Civil y la Comunidad. Capacitación Vecinal.

### **3º Etapa: fortalecer el sistema de protección y defensa civil de la región NOA y de la provincia.**

Se llevaron adelante reuniones con los referentes de la Defensa Civil de la región NOA.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Comunicación Social, UNC. Diplomada Ejecutiva en Conducción de RR.HH., UNC. Directora Defensa Civil, Subsecretaría de Seguridad, Ministerio de Gobierno y Justicia, Gobierno de Catamarca.



### **4º Etapa: Acciones de intervención social para promover la gestión del riesgo**

Durante el año 2008 y parte del 2009, iniciamos esta nueva etapa prestando atención a la promoción de la organización comunitaria, con la idea de facilitar los espacios de discusión sobre esta temática.

### **EXPANSIÓN URBANA HACIA EL PIEDEMONTE: ESTRATEGIAS PARA MITIGAR EL RIESGO ALUVIONAL**

• Maria E. GUDIÑO <sup>1</sup>

Un hecho comprobado a partir de la década de los '90 es la expansión de las ciudades motivado por condicionantes de la dinámica económica globalizada. La lógica que sigue el capital inmobiliario es la búsqueda de nuevos lugares, fuera del área consolidada de las ciudades, de bajo precio para obtener mayores ganancias. La dispersión lleva a ocupar espacios intersticiales con serias limitantes naturales para el asentamiento humano debido a la presencia de fallas sísmicas, pendientes pronunciadas, riesgos de erosión, aluviones, etc. Investigadores del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo y el IANIGLA-CCT-Mendoza, estudian las amenazas naturales de origen hídrico en el Gran Mendoza, aglomerado urbano del oeste argentino que crece en forma desordenada hacia el piedemonte debido a una fuerte especulación inmobiliaria, que sumada a la falta de planificación, acelera los procesos erosivos debido a la pavimentación e impermeabilización aumentando la probabilidad de riesgo aluvional. La función del Instituto CIFOT es estudiar el avance urbano, evaluar su impacto frente a la peligrosidad aluvional y proponer formas de intervención o estrategias que permitan revertir la actual tendencia. A partir de un enfoque general de ordenamiento territorial, y una vez elaborado el diagnóstico territorial y ambiental científicamente fundamentado, se clasifican las zonas de acuerdo a su grado de vulnerabilidad, se analizan nuevos prototipos urbanos basados en principios de sustentabilidad del hábitat construido para zonas de alto riesgo frente a la ocurrencia de desastres y se definen pautas de ordenamiento territorial que ayuden a conservar las condiciones urbanas y naturales. El fin último es orientar la expansión urbana hacia aquellos lugares en que las condiciones de habitabilidad son más aptas, minimizando los riesgos y externalidades hacia el Gran Mendoza. Se llega a la conclusión que se necesita una visión más amplia y profunda a la hora de definir las posibilidades de urbanización. No basta con zonificar, hay que definir parámetros técnicos específicos de acuerdo a las características físico-naturales del lugar.

---

<sup>1</sup> Dra. en Geografía, Especialista en Planificación regional y Políticas Públicas, Investigadora del CONICET y la UNCuyo, Titular Efectiva de la Cátedra Geografía Económica, Dpto Geografía, Directora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) y de la Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica, Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo.

Es necesario contar con un diseño urbano adaptado a las condiciones del medio natural que ayude a mitigar los efectos de la degradación y erosión que disminuya el riesgo para la población. No solo es necesario optimizar el diseño de las urbanizaciones sino priorizar la existencia de grandes espacios abiertos que retengan y moderen la escorrentía con especies adecuadas a las condiciones del lugar, tratando de preservar la vegetación natural en sitios todavía no degradados. Un tema que queda pendiente es la dotación de agua para riego y consumo de la población. Si bien hemos tratado el agua como amenaza natural es importante considerar que también y al igual que el oasis creado gracias a ella, su presencia es la que determina las posibilidades o no de crecimiento residencial hacia el piedemonte, pero al que recordar que estamos en una cuenca y lo que se decida y se ejecute aguas arriba terminará incidiendo aguas abajo.

## HOSPITALES SEGUROS, IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD HOSPITALARIA

- Irma LEHOUX <sup>1</sup>

La necesidad de que las instalaciones de salud estén preparadas y en capacidad para actuar en situaciones de emergencias es un aspecto de fundamental importancia reconocido en todos los países de América Latina. El impacto de numerosos eventos adversos, naturales y antrópicos, han demostrado en ocasiones, que los hospitales y en general todas las instalaciones de salud son muy vulnerables a estos eventos, razón por la cual no siempre están en capacidad de responder adecuadamente. La vulnerabilidad es en gran parte, el resultado de lo que se construye socialmente. Presentación de trabajo en terreno: Encuesta en hospital de alta complejidad de nuestro medio.

---

1 Médico pediatra emergentóloga. Miembro de la Sociedad de Emergentología. Miembro de la Unidad Coordinadora de Trauma Pediátrico. Organizadora y coordinadora del proyecto de capacitación continua: mitigación en establecimientos de salud, preparativos hospitalarios para desastres. Instructora PRIMAP, OFDA/LAC. Coordinadora del COE, Hospital Notti. Autora del Plan Operativo Institucional: Atención de víctimas en masa. Maestrando en "Administración de Servicios de Salud". Proyecto de Tesis: "Gestión de riesgos, estrategia ineludible para el desarrollo humano sostenible". Formación de posgrado en "Teoría del riesgo y desastre" y "Gestión del riesgo colectivo", Universidad de Cataluña, España. Coordinadora del Plan de Emergencias Médicas del Ministerio de Salud de Mendoza.

### ENFOQUE POLITICO DE LAS CATASTROFES

- Antonio A. MARTINO <sup>1</sup>

El enfoque político de las catástrofes lleva necesariamente a una visión sistémica del problema. Llegaremos a la conclusión que muchas catástrofes no son más que errores humanos acumulados (Chernobyl, Guadalajara, etc).

Esto obliga a presentar todas las variables de las catástrofes en su parte preventiva (descripción del problema y agravamiento por obra del hombre) de gestión de la catástrofe mientras acaece y se desarrolla y la reconstrucción para tener un sistema resiliente (vale decir que una vez producido el problema y ajustados los instrumentos de prevención, gestión y reconstrucción, se vuelve a una situación parecida a la normal de siempre).

Vamos a analizar la actual situación jurídico – institucional en Argentina y veremos que tanto en el ámbito nacional, cuanto provincial o municipal hay pocas normas, contradictorias y lagunosas.

Lo más importante en la materia es la normativa sobre la protección civil y las coordinaciones entre normas nacionales, provinciales y municipales.

El SIFEM fue creado por Decreto Nacional 1250/1999 DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA SOBRE CONSTITUCION DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS. Se ha reunido pocas veces y no tiene mayor incidencia activa. Seguramente será reemplazado por otro órgano en una propuesta más abarcativa.

A todo esto el Ministerio de Medio Ambiente tiene competencias y jurisdicciones sobre temas típicos de las catástrofes logrando hacer mas engorroso el sistema jurídico

Dado que el enfoque político de catástrofes merece un tratamiento sistémico es importante que los asesores y políticos estén en condiciones de leer e interpretar un cuadro sistémico.

Presentaremos un proyecto mínimo de normativa e institucionalización sobre la base de la experiencia italiana de la Protezione Civile, pero teniendo en cuenta nuestro contexto jurídico y cultural.

---

<sup>1</sup> Director del IIEFGS (Universidad del Salvador y Pisa). Miembro de la Academia de Derecho de Córdoba. Director de la Escuela de Altos Estudios para el Mercosur (Montevideo). Ha sido Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Pisa.

Abogaremos por una solución común en el Mercosur (Sagest en Mercosur) y sostendremos que si esta parte no funciona todo el resto de lo que se haga en materia de catástrofes está destinado al amateurismo y al fracaso.

PROPUESTA: La propuesta consiste en la preparación de una lista mínima de catástrofes, para poder establecer un corpus legislativo en Europa, especialmente en Italia (con el estatuto de Protección Civil) y para llevar a cabo un estudio de investigación en Argentina, Uruguay y, en general, en el MERCOSUR ser capaz de diseñar el mapa de la situación de la legislación en materia de gestión de la catástrofe y sobre la cuestión de quién, cuándo, cómo y con qué procedimiento es cada cosa, etc.

Especial atención se dará a la determinación de, no sólo de las causas naturales catástrofes, sino también sobre las causas de las catástrofes causadas por el hombre. Los límites entre ellos es difícil establecer en algunos casos. De eso, la importancia de los centros especializados para hacer frente a la seguridad del territorio y el medio ambiente se pone de relieve.

La clasificación de las catástrofes se revisará para establecer una metodología de acuerdo con los objetivos de investigación. El mero hecho de obtener un estado legislativo de la técnica será una buena prueba para ver donde hay superposición de competencias o la falta de ellos. Que deberán ir acompañadas de un estudio sobre los procedimientos en caso de riesgo de catástrofe en la Unión Europea y en los países del MERCOSUR, que implica entender cómo las entidades supranacionales, las entidades nacionales, los países, las provincias (o regiones) y los entes locales se comportan para coordinar las acciones que no pueden dejarse a la improvisación.

### RESPUESTA ANTE SITUACIONES DE DESASTRES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

- Jorge A. NEIRA <sup>1</sup>

Es fundamental que ante una situación de múltiples víctimas la respuesta que se provea sea institucionalizada teniendo en cuenta que todos los actores involucrados en ella deben estar adecuadamente representados para lograr un adecuado desempeño.

Una situación de desastre es definida, en consecuencia, como aquella situación en la cual los recursos del sistema se ven superados por la contingencia producida. El sistema de respuesta debe conocer, entonces, todos los recursos disponibles en cuanto a equipamiento técnico (ambulancias, comunicaciones, equipos de búsqueda y rescate, recontaminación, etc) y de recursos humanos (personal del equipo de salud, rescatistas, voluntarios, personal especializado en estructuras, explosiones, aspectos forenses, descontaminación, etc).

Asimismo, es fundamental haber consensuado todos los acuerdos necesarios para la respuesta plena con todas aquellas instituciones responsables de la misma y tener fluida comunicación entre todas ellas. Con respecto a dichas comunicaciones, es indispensable que las mismas funcionen acérrimamente, ya sea dentro de las instituciones y, en particular, entre ellas ya que esto facilita el desarrollo de la intervención requerida. Es conveniente que el sistema de comunicaciones esté duplicado para que en caso de que uno de ellos presente dificultades operativas el otro funcione como backup.

Una vez establecida la situación de múltiples víctimas, debe implementarse una respuesta rápida y efectiva para disminuir la situación de caos a su mínima expresión siempre teniendo como premisa la seguridad de la escena para todo el personal actuante y las víctimas. El jefe de dicho operativo deberá ser siempre el Jefe de seguridad correspondiente al lugar y a su dependencia. Una vez implementado el triage y conociendo las prioridades de transporte al sistema de salud (hospitales previamente designados y con planes operativos de desastre en funcionamiento) deberá decidirse si es conveniente la derivación directa o la implementación de un puesto médico avanzado que dependerá del tipo y número de víctimas en cada situación.

---

<sup>1</sup> Médico. Miembro de Número de la Academia Nacional de Medicina. Fellow, American College of Critical Care Medicine. Jefe de la Unidad de Cuidados Intensivos, Sanatorio de la Trinidad Buenos Aires. Presidente de la Sociedad Argentina de Medicina y Cirugía del Trauma. Ex Presidente de la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva. Ex Presidente de la Sociedad Panamericana de Trauma.

Deberá implementarse, además un sistema de norias para las ambulancia y el resto de los vehículos actuantes en la contingencia.

Cuando los pacientes arriben a los hospitales, se deberá efectuar un nuevo triage para establecer las prioridades de tratamiento y se establecerá en los mismos un modelo de cuidados progresivos que permita la ubicación y el tratamiento que los pacientes requieran. Solo con una respuesta institucionalizada previamente acordada es posible dar una respuesta adecuada.



### METODOLOGIAS PARA LA PREVENCION DE LAS CATASTROFES

- Gabriele PAPARO <sup>1</sup>
- Giovanni. P. GREGORI <sup>2</sup>
- José RUZZANTE <sup>3</sup>

Todo en la naturaleza envejece, también las estructuras sólidas (acero, hormigón, rocas, madera). Entonces también la confiabilidad de un puente - o de cualquiera maquinaria o edificio - disminuye en el tiempo.

Es posible medir el deterioro de las prestaciones de una estructura trámite las emisiones de ultrasonidos que los materiales siempre emiten cuando están sometidos a un esfuerzo.

Estas medidas proveen informaciones sobre la intensidad de la sollicitación aplicada, sobre el envejecimiento a nivel molecular y cristalino de las estructuras y también sobre la distinción entre diferentes condiciones de "carga" aplicada, o sea de "restablecimiento" durante la fase de recuperación después de la aplicación de una sollicitación externa.

La técnica de emisión acústica puede ser de tipo activo, para realizar por ejemplo tomografías de alta definición de la estructura investigada, o de tipo pasivo para averiguar el estado tensional de cualquier tipo de estructura: un edificio para habitaciones, un puente, un sólido o una estructura geofísica, en la cual la medida de estos esfuerzos de la corteza permitirá de comprender todos los procesos geodinámicos y orogénicos a nivel continental o planetario y también las implicaciones concernientes el flujo de las aguas subterráneas etc.

Con la misma técnica es posible medir movimientos de corrimientos: El normal ajuste del suelo, consecuencia también de la acción de los eventos meteorológicos, implica un lento deslizamiento hacia abajo a lo largo de cada colina o montaña. Cuando el fenómeno asume un carácter intenso se llama corrimiento y puede causar daños a seres humanos y cosas.

Entonces es necesario medir permanentemente los pequeños movimientos del terreno para descubrir si y cuando el fenómeno alcanza un nivel preocupante, para poder prevenir o contener lo daños.

---

1 Agregado Científico de la Embajada de Italia-Buenos Aires.  
2 Instituto di Acustica "O.M. Corbino" CNR-Roma.  
3 Laboratorio de Emision Acustica CNEA-Buenos Aires.

Los fenómenos volcánicos dieron resultados sorprendentes. Hasta ahora se han estudiado 3 volcanes.

El Vesuvio ha permitido de reconocer con un detalle diario (se puede también obtener un detalle mayor) si la presión de los fluidos calientes endógenos va aumentando o decreciendo (o sea si el volcán se está hinchando o deshinchando). Normalmente muchos meses de hinchamiento son seguidos raramente de pocas semanas de "deshinchamiento". Sólo durante el "deshinchamiento" (fase que en teoría debería ser menos peligrosa) ocurren sismos perceptibles por los habitantes.

El Stromboli, aunque con datos recogidos de una forma más discontinua, ha demostrado como el paroxismo del final de diciembre de 2002 fue precedido por emisiones ultrasónicas anómalas durante más de 5 meses. Su comportamiento fue morfológicamente parecido al colapso bajo esfuerzo de un cubo de hormigón de 15 cm de arista. Los fenómenos de la "fatiga" "cansancio" del material son muy similares en el cubo y en las paredes del conducto volcánico de los flujos endógenos.

El Peteroa (en los Andes argentinos), aunque con una serie de medidas más breve de los otros casos, ha revelado un comportamiento mucho diferente y peculiar. Los fluidos calientes endógenos tienen un origen muy profundo. El edificio volcánico actúa como el peso de una válvula en una olla a presión. El edificio volcánico es levantado por la marea de tierra sólida. Hay como consecuencia que la "válvula" permite una exhalación variable en el tiempo de los fluidos endógenos, con consecuente emisión de ultrasonidos que varía en el tiempo. De tal manera ha sido posible reconocer muy claramente diferentes componentes de la marea terrestre. O sea el Peteroa resultó sorprendentemente ser un instrumento de precisión comparable a un reloj suizo.

Ahora queda sólo un "sueño" para realizar, que ha fascinado a los vulcanólogos, y que nunca se logró: el sueño de saber reconocer la influencia de las variaciones de la presión atmosférica sobre el funcionamiento de la actividad volcánica.

## FUNDAMENTOS DE ACCIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL: EL MODELO ITALIANO

- Gabriele PAPARO <sup>1</sup>

Esta es una descripción sistemática de los reglamentos y estatutos actuales relacionados con catástrofes, ya sean naturales o de origen antrópico. La sistematización legislativa debería realizar un censo de las organizaciones implicadas en el área, y debería proponer, en caso necesario, un'acción consistente y coordinada en cuanto a procedimientos y información pública.

Particularmente, en los países del Sur América hay, a veces, una falta de (o desaparición de) estaciones de observación y de coordinación entre las agencias, las cuales deberían actuar antes, durante y después de la catástrofe bajo la supervisión de un director general.

La clasificación de las catástrofes es prioritaria para identificar el tipo de riesgo y para establecer una metodología acorde con los objetivos de la investigación. El mero hecho de obtener un estado del arte legislativo sería una buena prueba para ver donde hay superposiciones de competencias.

El buen funcionamiento de la Protección Civil italiana deriva de la complementariedad entre la capacidad de intervención de cada región italiana, la efectividad de la ley y la tempestividad de la acción. Por lo tanto, cuando se manifieste una calamidad natural, es necesario poder contar con un cuerpo voluntario organizado y con profesionales de medicina y economía de las catástrofes. Todos estos aspectos tienen que estar dirigidos por el director general que preside un Comité Operativo compuesto por los organismos ejecutivos del Estado (Bomberos, Voluntarios, Ministerio de la Defensa, Ministerio de la Salud, Cruz Roja, Telecomunicaciones). La efectividad de la acción tiene que estar reglamentada por un marco legal específico en tema de riesgo medioambiental y territorial.

---

1 Agregado Científico de la Embajada de Italia-Buenos Aires.

## **GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: UNA OPORTUNIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

- Elida I. QUINTEROS <sup>1</sup>
- Graciela M. LIMA <sup>2</sup>

Las políticas sociales podrían ser entendidas como la relación entre el Estado y la Sociedad en un sentido muy genérico. El Estado por tanto, ha sido históricamente, el encargado de la producción y prestación de servicios sociales, asignación del gasto social, compra y supervisión de los servicios privados contratados con fines sociales. Pero las transformaciones de dichas funciones en el marco de los años 90 , que respondieron a una lógica economicista, sugiere la "mercantilización de los bienes y servicios"; para obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia. En tal sentido, se crean los fondos sociales en algunos ministerios y, otros instrumentos complementarios, que otorgarían mayor eficiencia y eficacia al Estado en materia de política social.

Por ello, el presente trabajo orientan las reflexiones, serán en torno a:

- Las transformaciones del Estado y de las políticas públicas en el marco de ajuste estructural y la descentralización como estrategia de la reforma del Estado, sus alcances e impacto en la relación entre gobiernos centrales y locales.
- Tensiones en el proceso de descentralización definidas en el juego de la concentración del poder político, la distribución partida presupuestaria, la participación ciudadana y la capacidad local instalada.

---

1 Licenciada en Trabajo Social. Docente universitaria UNCuyo. Funcionaria del Programa Provincial de Emergencias Sociales en la Unidad de Gestión de Riesgos. Representante del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad ante en COEP- Centro Operativo de Emergencias Provinciales.

2 Licenciada en Trabajo Social, Posgrado de Gestión Socio Urbana- Riesgo. Vulnerabilidad Social e incertidumbre- de FLACSO. Instructora "EDAN" USAID- OFDA-LAC. Funcionaria del Programa Provincial de Emergencias Sociales en la Unidad de Gestión de Riesgos, Representante del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad ante en COEP- Centro Operativo de Emergencias Provinciales.

Así, el Programa Provincial de Emergencias Sociales, desde el Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, ha transitado caminos para resolver estas tensiones en relación a su estrategia sensibilización ante la ocurrencia de desastres:

**Participación ciudadana:** Se destacan la capacitación del personal responsable de la respuesta, y la elaboración de las líneas de acción, que los municipios llevan a cabo ante un evento adverso.

**Fortalecimiento institucional:** En tanto estrategia de aproximación a la comunidad, el Programa Provincial de Emergencias Sociales, capacita a los funcionarios y empleados municipales vinculados a la temática, para sensibilizar sobre riesgos a desastres y facilitando espacios de discusión y de planificación conjunta.

**Democratización del poder:** Con estas capacitaciones, se ha logrado que las decisiones políticas, puedan estar sustentadas en conocimientos técnicos de los equipos de trabajo, en conocimientos operativos a partir de la experiencia laboral y de estrategias que han concebido en forma conjunta los ámbitos de decisión y el personal de cada área.

**Optimización del recurso:** Es sabido que los recursos económicos, humanos, materiales y financieros en la gestión de riesgos, siempre son insuficientes. A partir de la creación Unidad de Gestión de Riesgos del Programa, se propició por medio de los decretos de descentralización, el direccionamiento de los fondos para financiar las medidas proactivas y reactivas en todas sus etapas. A su vez, los municipios fueron asumiendo por su presupuesto, gastos inherentes a la respuesta, para realizar una intervención inmediata.

De esta forma, se podrá transitar desde la política social residual que genera procesos discriminatorios, que se sustenta el mero intercambio de bienes con la población excluida, a una política social integrada, que responda a un ideal de justicia social, donde el Estado asume nuevamente la función de administrador, financiador del sistema y que garantice la distribución de las riquezas con la regulación atenta del mercado. Solamente así, se logrará que la población ejerza plenamente la CIUDADANIA UNIVERSAL.No todo está perdido.

## **GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: UNA OPORTUNIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

- Elida I. QUINTEROS <sup>1</sup>
- Graciela M. LIMA <sup>2</sup>

Las políticas sociales podrían ser entendidas como la relación entre el Estado y la Sociedad en un sentido muy genérico. El Estado por tanto, ha sido históricamente, el encargado de la producción y prestación de servicios sociales, asignación del gasto social, compra y supervisión de los servicios privados contratados con fines sociales. Pero las transformaciones de dichas funciones en el marco de los años 90 , que respondieron a una lógica economicista, sugiere la "mercantilización de los bienes y servicios"; para obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia. En tal sentido, se crean los fondos sociales en algunos ministerios y, otros instrumentos complementarios, que otorgarían mayor eficiencia y eficacia al Estado en materia de política social.

Por ello, el presente trabajo orientan las reflexiones, serán en torno a:

- Las transformaciones del Estado y de las políticas públicas en el marco de ajuste estructural y la descentralización como estrategia de la reforma del Estado, sus alcances e impacto en la relación entre gobiernos centrales y locales.
- Tensiones en el proceso de descentralización definidas en el juego de la concentración del poder político, la distribución partida presupuestaria, la participación ciudadana y la capacidad local instalada.

---

1 Licenciada en Trabajo Social. Docente universitaria UNCuyo. Funcionaria del Programa Provincial de Emergencias Sociales en la Unidad de Gestión de Riesgos. Representante del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad ante en COEP- Centro Operativo de Emergencias Provinciales.

2 Licenciada en Trabajo Social, Posgrado de Gestión Socio Urbana- Riesgo. Vulnerabilidad Social e incertidumbre- de FLACSO. Instructora "EDAN" USAID- OFDA-LAC. Funcionaria del Programa Provincial de Emergencias Sociales en la Unidad de Gestión de Riesgos, Representante del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad ante en COEP- Centro Operativo de Emergencias Provinciales.

Así, el Programa Provincial de Emergencias Sociales, desde el Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, ha transitado caminos para resolver estas tensiones en relación a su estrategia sensibilización ante la ocurrencia de desastres:

**Participación ciudadana:** Se destacan la capacitación del personal responsable de la respuesta, y la elaboración de las líneas de acción, que los municipios llevan a cabo ante un evento adverso.

**Fortalecimiento institucional:** En tanto estrategia de aproximación a la comunidad, el Programa Provincial de Emergencias Sociales, capacita a los funcionarios y empleados municipales vinculados a la temática, para sensibilizar sobre riesgos a desastres y facilitando espacios de discusión y de planificación conjunta.

**Democratización del poder:** Con estas capacitaciones, se ha logrado que las decisiones políticas, puedan estar sustentadas en conocimientos técnicos de los equipos de trabajo, en conocimientos operativos a partir de la experiencia laboral y de estrategias que han concebido en forma conjunta los ámbitos de decisión y el personal de cada área.

**Optimización del recurso:** Es sabido que los recursos económicos, humanos, materiales y financieros en la gestión de riesgos, siempre son insuficientes. A partir de la creación Unidad de Gestión de Riesgos del Programa, se propició por medio de los decretos de descentralización, el direccionamiento de los fondos para financiar las medidas proactivas y reactivas en todas sus etapas. A su vez, los municipios fueron asumiendo por su presupuesto, gastos inherentes a la respuesta, para realizar una intervención inmediata.

De esta forma, se podrá transitar desde la política social residual que genera procesos discriminatorios, que se sustenta el mero intercambio de bienes con la población excluida, a una política social integrada, que responda a un ideal de justicia social, donde el Estado asume nuevamente la función de administrador, financiador del sistema y que garantice la distribución de las riquezas con la regulación atenta del mercado. Solamente así, se logrará que la población ejerza plenamente la CIUDADANIA UNIVERSAL.No todo está perdido.

## LOS FENÓMENOS METEOROLÓGICOS REGIONALES EXTREMOS

- Silvia SIMONELLI <sup>1</sup>

Se describen los fenómenos meteorológicos extremos que ocurren en la región. En particular se mencionaran algunos aspectos del viento Zonda, sus características principales y su impacto en la actividad socioeconómica de la región. Se explicará la interpretación de los pronósticos probabilísticos, la categorización del fenómeno según su intensidad y la interpretación de los alertas para los tomadores de decisión.

Se mencionarán también fenómenos tales como tormentas intensas de verano, métodos de predicción de las mismas y los sistemas disponibles para la predicción de temporales de invierno en particular aquellos que pueden ocasionar desastres en la ruta internacional a Chile y en algunos sectores del llano.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Meteorológicas y Doctora Ciencias de la Atmósfera, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. En su Tesis Doctoral aplicó una metodología estadística para el desarrollo de un modelo de pronóstico de convección para la zona norte de la Provincia de Mendoza. Desarrolla tareas de investigación en el Programa Regional de Meteorología, contando con una vasta experiencia en el análisis, diagnóstico y predicción de las condiciones atmosféricas favorables a la ocurrencia fenómenos meteorológicos regionales, y su posterior estudio y caracterización de las situaciones típicas para cada evento



### EXPERIENCIA LOCAL PARA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD EN EDIFICIOS

- Miguel E. TORNELLO <sup>1</sup>

La ocurrencia de terremotos destructivos causan enormes pérdidas económicas, sean privadas como del Estado, y lo que es más grave de vidas humanas. Conlleva además a un retraso socio-económico de la región afectada que muchas veces demora décadas en recuperarse. Este hecho adquiere un carácter dramático si se piensa que más de las dos terceras partes de la población de Argentina se encuentra emplazada en regiones con probabilidad de ocurrencia de terremotos aspecto que, se torna aún más grave para muchas ciudades del país, que debido al crecimiento de los últimos años se encuentran emplazadas en regiones de fallas sísmicas. Dentro de esas ciudades existe infraestructuras y edificios, tanto privados como públicos, que sabemos que son vulnerables frente a la ocurrencia de terremotos destructivos ya sea por razones estructurales, materiales, vida útil o bien porque ya no cumplen con los reglamentos modernos.

El impacto económico, social y psicológico será sumamente alto cuando muchos de esos edificios y aún la misma infraestructura se vean inutilizados o simplemente colapsados. Es necesario, en primera instancia, cuidar los edificios públicos porque ellos o bien cumplen una función social importante (escuelas, hospitales, gobierno, justicia, etc.) o porque deberán atender la emergencia luego de ocurrido el terremoto (policía, bomberos, hospitales, gobierno, etc.). Por lo tanto el trabajo propone y motiva a que el estado, provincial o nacional, asuma el rol que le corresponde desarrollando adecuados planes de contingencia. Entre ellos se destaca la importancia de implementar acciones para evaluar las vulnerabilidades de los edificios esenciales y tomar acciones correctivas para garantizar su permanencia frente a terremotos destructivos. La exposición muestra un resumen de los distintos tipos de vulnerabilidades a evaluar, sus posibles causas, y el tipo de intervención a realizar para reducirlas o eliminarlas de tal manera de garantizar, al menos para esos edificios esenciales la atención post-terremoto.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ingeniería. Docente Investigador del CeReDeTec. Facultad Regional Mendoza. UTN. Director del Departamento de Ingeniería Civil. FRM. UTN. Profesor titular de las cátedras: Análisis Estructural III, Dinámica Estructural y Estructuras de Hormigón. FRM. UTN. Profesor titular de la cátedra Estabilidad y Estática y Resistencia de Materiales. Facultad Ingeniería. UNCuyo. Director y Co-Director de varios Proyectos de Investigación. Autor de numerosos trabajos de Investigación relacionados con la Ingeniería Estructural Sismorresistente.

## Exposiciones

Como ejemplos de aplicación se desarrollan técnicas no tradicionales basadas en conceptos de disipación de energía y de aislamiento sísmico de base y se muestra un ejemplo realmente construido en el medio local para reducir los efectos de los terremotos sobre las construcciones.

### **VOLCANISMO ACTIVO, TEFROLOGÍA, INTERACCIÓN CON LOS ECOSISTEMAS Y SU IMPACTO EN LA SALUD PÚBLICA. INCIDENCIA DEL VOLCÁN CHAITÉN EN TERRITORIO ARGENTINO**

- Ángel VECA <sup>1</sup>
- Elizabeth ROVERE <sup>2</sup>

El objetivo general del proyecto es analizar las consecuencias de los eventos volcánicos tomando como estudio de caso la reciente y sostenida erupción del Volcán Chaitén, a fin de establecer y/o revisar procedimientos y estrategias para el enfoque y tratamiento multidisciplinario sobre la interacción entre los procesos naturales, la salud, sociedad y ambiente, que sirva para prevenir y eventualmente desarrollar estrategias de mitigación de futuros riesgos en la población. El año 2008 fue particularmente relevante por la intensa actividad volcánica que afectó a la región sur de Chile y Argentina, con las sucesivas erupciones del Volcán Llaima y las del Volcán Chaitén, que a partir del inicio de su actividad el 2 de mayo no ha cesado, con diversos episodios de recurrencia. Estos episodios se suman a los ya ocurridos varios años atrás en la región (ej. Volcán Hudson en 1991). Un factor común para todos esos volcanes es que están asociados a un rasgo geológico estructural profundo de la corteza como es la Falla de Liquiñe-Ofqui, la cual es evidente que se encuentra activa, lo que de alguna manera revela que las erupciones mencionadas no han sido casuales, y que es probable que eventos tectónico-volcánicos similares pueda seguir ocurriendo con cierta frecuencia a lo largo de la misma. La idea inicial es que el proyecto se constituya en un PROYECTO MARCO, que se inicie con la problemática actual del volcán Chaitén (aprovechando la crisis que lo caracterizó en 2008 y aún sigue), pero que esta experiencia sirva para desarrollar en el futuro un plan interactivo (llevado a cabo a través de futuros proyectos) de tratamiento de la cuestión ambiental-social de riesgo volcánico en todos los casos de erupciones que puedan llegar a darse en el futuro.

---

1 Investigador en el área de acústica y electrónica. Profesor asociado, cátedras Proyecto Final y Ensayos No Destructivos, Departamento de Electrónica e Ingeniería Civil, respectivamente. FRM-UTN. Investigador en CEREDETEC, UTN-FRM.

2 Doctora en Geología especializada en Volcanología, U. de Tokio. Es docente universitaria, UNSL. Jefe de proyecto en geología regional, SEGEMAR. Directora de la red GEOVOLCAN-GEVAS.

## **CARTA DE MENDOZA SOBRE LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES**

La presentado a continuación, es el producto de lo trabajo en las I Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres "PREVENCIÓN Y ACCIÓN", organizadas por el ICES Regional Mendoza y realizadas los días 21 y 22 de mayo de 2009 en la ciudad de Mendoza.

A este encuentro asistieron más de trescientas (300) personas, colmando ampliamente las expectativas de los organizadores.

El primer día y la primera parte del segundo consistieron en la divulgación de trabajos y acciones que se llevan a cabo en lo referente a la gestión de riesgo de desastres. Contamos con expositores de distintas Universidades y Centros de investigaciones como de instituciones de gobierno de origen provincial, nacional e internacional.

El segundo día, a partir del mediodía, se realizaron cuatro (4) mesas de trabajo, seleccionándose ejes temáticos inherentes a la gestión de riesgo de desastres, aplicándose como criterios transversales la prevención y acción frente a los desastres y/o catástrofes.

Esta Carta de Mendoza es el resultado de una suma de opiniones calificadas, conceptos, sugerencias y conclusiones surgidas de estas mesas, donde público en general, especialistas, expertos, técnicos, académicos, investigadores y tomadores de decisión interactuaron en un cordial y horizontal ámbito de trabajo y arribaron en forma colectiva a las siguientes observaciones.

- **LEGISLACIÓN**

Se advierte que, según observaciones empíricas, en lo institucional y social hay un gran desconocimiento en lo referente a los marcos legales y normativos que regulan las acciones referentes a la gestión de riesgos de desastres. Por tal motivo es necesario realizar una revisión de las leyes supranacionales, nacionales, provinciales y municipales para determinar el estado actual de su vigencia y articulación.

Es necesario adecuar la Constitución Provincial y las leyes aplicativas respecto a la Reforma Constitucional de 1994 en lo referido a Defensa del Ambiente, Gestión de Riesgos de Desastres y aplicación de los Acuerdos Internacionales que la integran.

La Provincia de Mendoza requiere de una legislación específica que promueva no sólo la coordinación provincial, sino también la municipal, que indique actores y responsables (sus capacidades, competencias, incumbencias y formación) sobre la gestión de riesgo de desastres, como su funcionamiento desde una visión sistémica.

Se sugiere promover la formulación de una Ley Nacional (con espíritu federal) que legisle sobre la prevención, mitigación y respuesta al manejo de desastres, ya que esta problemática es de incumbencia nacional y que debe abordarse desde un ámbito federal. Se requiere un criterio de adaptabilidad a las necesidades de reglamentación surgidas de las realidades locales.

### • SALUD

Este grupo priorizó el tema de la respuesta del sistema de salud frente a un desastre o catástrofe, dejando el análisis de la prevención para un próximo encuentro.

Es necesario definir los roles y funciones en actividades de socorro. Se debe mejorar la coordinación entre los referentes de salud y los demás organismos de intervención en la respuesta o el manejo de emergencias, consolidando el manejo integral de un desastre y el trabajo en equipo. Existe dificultad en el manejo de la información-comunicación en el ámbito interno de cada organismo y en relación con la comunidad.

Se observa falta de formación del sistema de salud (hospitales públicos y privados, centros de salud, servicios coordinados de emergencia, etc.) en cuanto a todo lo referido a la gestión de riesgo de desastres. Se manifestó la falta de planificación hospitalaria en la respuesta a una masiva demanda frente a un desastre. Es necesario que la gestión de riesgo de desastres, sea prioridad y objeto de políticas sostenibles, en la agenda de quienes toman decisiones y son responsables de la gestión hospitalaria.

Los establecimientos de salud deben estar muy bien preparados para responder a grandes emergencias y desastres, reduciendo la vulnerabilidad física, estructural y funcional de todos los efectores públicos y privados de la provincia.

Desde la perspectiva de salud, se necesita tener presente la existencia de grupos humanos de mayor vulnerabilidad en distintas zonas, proclives a riesgos producidos por distintos eventos de origen natural y antrópicos-tecnológicos, que producirían un gran impacto en el sistema de salud ante la existencia de un desastre.

### • EDUCACIÓN

En el ámbito de la educación formal, es necesario incluir en las currículas de primaria y secundaria, temáticas relacionadas al tema que nos ocupa, como eje transversal u otra modalidad de mejor desarrollo y así propiciar la necesidad de una concientización social sobre la necesidad de trabajar en forma colectiva la gestión de riesgo de desastres.

Respecto a la educación superior, es imprescindible generar la formación de RR.HH. para actuar e interactuar en las distintas organizaciones públicas y privadas que abordan la gestión de riesgo de desastres.

En el ámbito de la educación no formal, desde organismos públicos y/o privados promover el aprendizaje desde la sensibilización, entrenamiento y capacitación para realizar acciones de prevención y mitigación de desastres desde la autogestión y el liderazgo comunitario. Involucrar a los medios de comunicación como un referente más de la educación no formal, debido a su importante rol como multiplicadores de información y su capacidad para instalar temas y debates, acompañando los procesos de educación social.

### • COMUNICACIÓN

Desconocimiento sobre lo que realizan los diferentes actores sobre la gestión de riesgo de desastres. Es necesaria y urgente la coordinación de todos los sectores desde una eficaz comunicación. Esto promoverá el involucramiento de todos los actores para definir y generar protocolos de prevención para cada emergencia y/o evento.

Es necesario el diseño de estrategias de comunicación, teniendo en cuenta las características de cada público, que permitan un mayor acercamiento hacia la comunidad para la prevención y reducción de la vulnerabilidad frente a desastres o catástrofes. Estas estrategias deben ser parte de una política de comunicación relacionada a este tema que debe estar incluida en el plan integral de gestión de riesgo de desastres. Deben partir de un único ente u organismo que centralice y organice, procese y difunda la información de forma disponible y accesible para generar la comunicación.

### • RECOMENDACIÓN FINAL

Existen coincidencias en todas las mesas de trabajo en la necesidad de consolidar un sistema provincial interinstitucional que coordine y articule la prevención, mitigación y atención de desastres o catástrofes en la Provincia de Mendoza, integrado por distintas instituciones públicas y privadas como también por diferentes organizaciones sociales, con incumbencia en la gestión de riesgo de desastres.

Otro punto importante referido a este tema, es que la instancia decisional responsable de la coordinación y articulación se encuentre en un nivel de máxima jerarquía política institucional, de esta manera podrá tener una visión integral de la problemática y contar con competencias para promover la sinergia entre los distintos sujetos de la gestión de riesgo de desastres.

Podemos resumir entre todos los aportes que se realizaron en las mesas, que los principales objetivos de trabajo en lo referido a la gestión de riesgo de desastres son:

- Promover la aplicación de las tecnologías para la prevención y mitigación de desastres.
- Impartir capacitación profesional y técnica sobre la materia.
- Difundir medidas de preparación y autoprotección entre la sociedad mendocina expuesta a la contingencia de un desastre o catástrofe.

Si bien se considera este un aporte importante, producto del trabajo de estas dos jornadas. Es de gran complejidad traducir estos planteos en una propuesta de funcionamiento de este sistema de integración multisectorial. Por tal motivo, se considera oportuno tener como referencia el proceso de construcción colectiva del cual participaron el sector científico-técnico de la provincia, distintas organizaciones públicas y privadas y la comunidad en general en la propuesta del Anteproyecto de Ley, que luego de su correspondiente e indispensable tratamiento legislativo tuvo como resultado la Ley Nº 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo para Provincia de Mendoza, en proceso de reglamentación.



## **PARTICIPANTES**

### **Comité Promotor**

Arturo SOMOZA  
Universidad Nacional de Cuyo.

Universidad Favaloro.

Antonio MARTINO  
Universidad del Salvador / Università di Pisa.

José RUZZANTE  
ICES Argentina.

Gabriele PAPARO  
Embajada de Italia en Argentina.

### **Comité Organizador**

Oscar PAPU, Matías QUINTEROS POQUET  
ICES Regional Mendoza.

Daniel PIZZI, Graciela FASCIOLO, Gloria BRATSCHI  
Universidad Nacional de Cuyo.

Mirta MARRE, Rubén SPEDALLETTI  
Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza.

Melvyn CAVALLO  
Defensa Civil Mendoza.

### **Coordinación General**

Gloria BRATSCHI, Matías QUINTEROS POQUET.

### **Expositores**

Graciela FASCIOLO, Gloria BRATSCHI, Carlos FRAU, Silvia SIMONELLI, Ángel VECA, Elizabeth ROVERE, María E. GUDIÑO, Antonio MARTINO, Obdulio FANTI, Gabriele PAPARO, Jorge NEIRA, Oscar GARCÍA ROMERO, Irma LEHOUX, Julio BARDI, Gretel GALEANO, Elida I. QUINTEROS, Graciela M. LIMA, Nelly GRAY de CERDÁN, Marcos ESCAJADILLO, Guillermo FERRARIS, Jorge BARÓN, Miguel E. TORNELLO y Rafael GARAY LEONE.

### **Coordinadores de Paneles**

Gloria BRATSCHI, Noemí G. MALDONADO, Antonio MARTINO, Enrique GURFINKEL, Mirta MARRE y Oscar PAPÚ.

### **Coordinadores de Mesas de Trabajo sobre Paneles**

Antonio MARTINO, Irma LEHOUX, Mirta MARRE y Gloria BRATSCHI.





## Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres

El presente documento surge de los aportes de los participantes de las I Jornadas Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres, realizadas los días 21 y 22 de mayo de 2009 en el Centro de Congresos y Exposiciones, Ciudad de Mendoza, organizadas por el International Center for Earth Sciences, ICES Regional Mendoza, Argentina.

Las siguientes instituciones avalan la Carta de Mendoza sobre la Gestión de Riesgo de Desastres:

- Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior de la República Argentina
- Organismo Regulador de Seguridad de Presas de la República Argentina
- Embajada de Italia en Argentina
- Dirección de Defensa Civil – Gobierno de Catamarca
- Secretaría de Medio Ambiente – Gobierno de Mendoza
- Centro Científico Tecnológico CONICET Mendoza
- Colegio de Arquitectos de Mendoza
- Universidad Falaloro
- Universidad de Congreso
- Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Mendoza
- Universidad Nacional de Cuyo
- Proyecto Hospital Universitario UNCuyo
- ICES Regional Mendoza
- Fundación Junto al Desarrollo (JADE)



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

ISBN 978-987-575-089-0



9 789875 175089