

Los ODS reflejados en la Mesa Interinstitucional por Ola de Temperaturas Extremas del SINAGIR argentino.

Silvia La Ruffa¹

Fernanda Collinao²

Resumen

El presente artículo tiene como objetos describir la forma en que la República Argentina ha internalizado los lineamientos internacionales en materia de Gestión Integral del Riesgo a través de la Ley 27.287, de creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), para luego puntualizar la vinculación entre los Objetivos del Desarrollo Sostenible 1, 11 y 13 de la Agenda 2030 al caso concreto de la Mesa Interinstitucional por Ola de Temperaturas Extremas, realizada el 20 de enero de 2022.

Para ello, se comenzará describiendo la evolución del plexo normativo internacional, luego se describirá la Ley 27.287 en relación con lo antes dicho y, a continuación, se desarrollará el trabajo de la Mesa Interinstitucional por Ola de Temperaturas Extremas.

The objective of this article is to describe the way that Argentina has internalized Disaster Risk Reduction's (DRR) international alignments through the Law 27.287, which creates the *Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil* (SINAGIR). After that, the article would relate the liaison among Sustainable Development Goals 1, 11 and 13, as part of the 2030 Agenda for Sustainable Development, to the Interagency Heat Wave Forum, held on 20th January of 2022.

To achieve this purpose, first of all, the text would describe the international framework in DRR, then the national law sanctioned about that subject and, to sum up, it would specify how all of that is reflected on Interagency Heat Wave Forum's work.

¹ Universidad de Belgrano – silvia.laruffa@comunidad.ub.edu.ar

² Universidad de Belgrano – fernandacollinao@hotmail.com

Palabras claves

Reducción del riesgo de desastres - Marco de Sendai - SINAGIR– Ola de calor

Key words

Disaster risk reduction – Sendai Framework – SINAGIR – Heat wave

Antecedentes: el Marco de Acción de Hyogo

El Marco de Acción de Hyogo para el Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres, vigente entre los años 2005 y 2015, fue el primer instrumento internacional que abordó el concepto de “reducción de riesgo de desastres” (RRD) y abogó para que el mismo sea aceptado por los Estados. Su principal aporte fue promover la idea de que los desastres no son naturales, dado que la naturaleza sólo actúa, por lo que en realidad el problema yace en aquellas vulnerabilidades a las que las poblaciones están expuestas gracias al modelo de desarrollo vigente.

Si bien dicho Marco fue sumamente relevante a la hora de reducir la mortalidad causada por eventos, sensibilizar a la población sobre la temática, generar compromiso político e involucrar actores de todos los niveles, careció de objetivos claros y medibles, no estableció prioridades de acción y, mucho menos aún, consideró factores subyacentes al problema, tales como la erradicación de la pobreza, el cambio climático, la urbanización no planificada, la gestión de tierras y los incentivos al sector privado para el fomento de la Gestión Integral del Riesgo (GIR), entre otras causas.

De esta forma, el 18 de marzo de 2015, Representantes de todos los países se reunieron en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Sendai, Japón, para concluir la evaluación de la ejecución del Marco de Hyogo, abordando también la RRD y el aumento de la resiliencia, pero esta vez vinculándolo con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y considerando las causas subyacentes al problema, como las ya mencionadas. Luego de ello, los Representantes debatieron sobre la integración de éstos temas a políticas, planes y programas nacionales que, finalmente, se consiguieron en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Marco de Acción de Sendai

El Marco de Sendai 2015-2030 logra sumar nuevas variables a considerar a la hora de abordar los eventos adversos, dando así lugar al concepto de “gestión integral del riesgo”, bajo un enfoque centrado en las personas. De esta forma, dicho Marco promueve prácticas de RRD que sean multiriesgo, multisectoriales, inclusivas y accesibles con el fin de que también sean eficaces. Por otro lado, el Marco de Sendai promueve la vinculación del Estado con todos los sectores: mujeres, niños, migrantes, voluntarios, sector privado y académico, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), voluntarios, entre otros y, promueve la cooperación internacional para la RRD. Como se mencionó, la gran diferencia que éste Marco posee con su antecesor es que se centra en las siguientes acciones para abordar los desafíos existentes y futuros:

- Vigilar, evaluar y comprender el riesgo
- Compartir información y metodologías
- Fortalecer la coordinación interinstitucional
- Participación de actores claves
- Inversión en diferentes tipos de resiliencia
- Mejora de SAT
- Fases de preparación, respuesta, recuperación, rehabilitación y “reconstruir mejor”

A partir de ello, el resultado esperado para el año 2030 de la implementación de todas las acciones queda establecido de la siguiente forma: “Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de diferente índole que prevengan y reduzcan la exposición a amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación, y de ese modo, refuercen la resiliencia”. (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Cap II, Inc. 16. 18 de marzo de 2015)

Dado que el tener objetivos medibles y cuantificables es tan importante como el establecimiento de los objetivos mismos, para poder evaluar los avances se acordaron siete metas globales:

A. Reducir la mortalidad

- B. Reducir las personas afectadas
- C. Reducir pérdidas económicas
- D. Reducir daños en infraestructura vital y servicios esenciales
- E. Incrementar el número de países con estrategias de RRD
- F. Incrementar la cooperación internacional
- G. Incrementar la disponibilidad y accesos a Sistemas de Alerta Temprana

La aplicación del Marco de Sendai tiene cuatro prioridades de acción que se dividen en nivel nacional y local y en regional e internacional:

1. Comprender el riesgo
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo
3. Invertir en la RRD para la resiliencia
4. Aumentar la preparación para casos de desastres para dar respuestas eficaces y “reconstruir mejor”.

Cabe señalar que, dentro de cada prioridad enumera acciones clave que los Estados deben poner en práctica y que muchas de dichas acciones son reflejadas en el Sendai Monitor³ a través de sus indicadores.

El Marco de Sendai y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)

Tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴ como el Marco de Sendai son procesos sociales y económicos sumamente interrelacionados debido a que, a medida que pasan los años, el riesgo se vuelve cada vez más sistémico y es necesario que no se dupliquen esfuerzos y malgasten recursos.

En esa línea, es importante remarcar que la agenda de trabajo propuesta en el Marco de Sendai ha sido pionera en señalar que el desarrollo económico y social debe considerar al riesgo en todas sus facetas para poder ser sostenible. Así, el trabajo armónico entre

³ El *Sendai Monitor* o el Monitoreo del Marco de Sendai es una herramienta en línea que registra los datos aportados por los propios Estados miembros. En esta herramienta a cada una de las siete metas globales se le asignan indicadores, con el fin de medir el progreso de cada una y determinan las tendencias globales en la reducción del riesgo y de pérdidas.

⁴ La Agenda para el Desarrollo 2030 es un plan de acción elaborado por la Asamblea General de la ONU a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, además de promover la paz y el acceso a la justicia.

Sendai y los ODS vinculados a la Gestión del Riesgo (ODS 1 de erradicación de la pobreza, ODS 11 de resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos y ODS 13 de acción climática) se ven reflejados en el siguiente gráfico:



Fuente: UNISDR. Disponible en: <https://n9.cl/wdnj4>

La creación del SINAGIR

Antes del año 2016, el Estado argentino se caracterizaba por sólo realizar actividades de tipo reactivo ante alguna situación de emergencia, como bien podría ser una inundación o terremoto y, es en ese marco, que surgen las instituciones de defensa civil. De forma paralela, los avances de la ciencia, los espacios académicos y la formación en recursos humanos se encontraban dispersos en organismos que no tenían contacto entre sí, como aquellos dedicados específicamente a la vulcanología o hidrología, dado que carecían de un plexo normativo que los vinculara y, peor aún, no existía liderazgo en el tema por parte del Estado.

De ésta forma, se entiende que, en términos de Julian Bertranou, la carencia de un órgano rector para la Gestión Integral del Riesgo en ese momento podría ser entendida como un “problema final” a solucionar, mientras que, a su vez, también se erigía como un “problema intermedio”, dado que su solución implicaría un proceso de reestructuración estatal y que afectaría a la gestión de la organización (2015: 23).

En este contexto, y con el impulso que otorgó al tema la aprobación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el año 2015, es que la Argentina ya al siguiente año comenzó a considerar a la Gestión Integral del Riesgo (GIR) como política pública, cristalizándose así en la Ley 27.287 de creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR).

Cabe señalar, que el objeto del SINAGIR busca integrar las acciones y articular el funcionamiento de todos los organismos con competencia en todos los niveles de gobierno, con el trabajo del sector privado, las ONG’s y las OSC’s y ya no sólo enfocar el trabajo en la respuesta a emergencias,. Es decir, que el objeto del SINAGIR queda totalmente vinculado con una de las prioridades señaladas por el Marco de Sendai, en el que para una efectiva gobernanza del riesgo es importante que las autoridades puedan considerar en sus decisiones la voz de otros sectores diferentes al gobierno y que, a su vez, se conformen alianzas estratégicas de trabajo.

Así, entendiendo a las políticas públicas como un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario” (Tamayo, 1997:1), es que el SINAGIR posee dos grandes órganos internos de decisión y articulación de acciones:

- **Consejo Nacional:** agrupa a todos los organismos nacionales que trabajan de forma transversal el tema, los organismos de base, el sector privado y ONG’s. A partir del Decreto 39/2017 su presidencia está a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien también ejerce el cargo de autoridad de aplicación del SINAGIR, mientras que su Secretaría Ejecutiva, a cargo de brindar asistencia técnica y administrativa a ambos Consejos, será ejercida por la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad, del Ministerio de Seguridad.

- **Consejo Federal:** está conformado por representantes de provincias y municipios que trabajan la problemática, así como también por organismos de Defensa o Protección Civil.

Es importante señalar que, en relación con el objeto de este trabajo, la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR tiene a cargo la elaboración del Plan Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres, es decir, la redacción de un documento que defina en un período temporal cuáles serán los lineamientos y prioridades del país en materia de gestión del riesgo. Dicho documento, es el que permite señalar el estado de cumplimiento del país de la meta E del Marco de Sendai (Incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020) y que, a su vez, debe promover que cada municipio posea su propio plan al respecto a fin de que, tal como reza el ODS11, las ciudades se vuelvan resilientes y sostenibles.

Otras instancias de articulación que surgen del trabajo entre ambos Consejos, pero bajo la órbita de la Secretaría Ejecutiva son el Registro de Asociaciones Civiles, Voluntarias y del sector no gubernamental para la Gestión Integral del Riesgo y la Red de Organismos Científico-Técnicos para la Gestión Integral del Riesgo (Red GIRCYT).

La Mesa Interinstitucional por Ola de Temperaturas Extremas

Las causas directas de los problemas ambientales son el crecimiento demográfico y, por ello, el aumento exponencial del consumo y de la demanda de recursos naturales que puedan satisfacerlo, es decir, la falta de un modelo de desarrollo sostenible de las poblaciones. De esta forma, se genera tal presión sobre la biodiversidad que luego se ve reflejada en la sobreexplotación de recursos, en la aparición de especies invasoras en los ecosistemas, en la contaminación ambiental que altera el equilibrio vital de las especies y, en lo que concierne a éste trabajo, en el cambio climático a través de la ocurrencia de eventos adversos cada vez más fuertes y más frecuentes.

En este marco, y en estrecha vinculación con el ODS 13 de acción por el clima, es que el día 20 de enero de 2022, la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR llevó adelante una reunión con autoridades de distintos organismos nacionales a fin de realizar una evaluación de las acciones de mitigación y respuesta que existieron por parte del Estado frente a las

contingencias producidas por el escenario de temperaturas extremas durante ese mes, a efectos de evaluar críticamente el desempeño colectivo ante la crisis y capitalizar la experiencia ante nuevas eventualidades. Entre los aportes realizados por cada organismo, pueden destacarse los siguientes:

- Servicio Meteorológico Nacional: aportó una definición técnica del concepto “ola de temperaturas extremas” y mencionó el período en el cual puede generar alertas en la materia.
- Ministerio de Salud: celebró que la recepción del alerta con antelación permitió que las guardias médicas hayan podido estar preparadas y no colapsar ante la cantidad de afectados.
- AySA: a través del “Plan Verano” monitorean que no existan faltantes de agua en la población. A su vez, mencionó que si existiese la posibilidad de recibir las alertas del SMN con mayor antelación se podrían analizar en detalle medidas de contingencia iniciando, tales como el sistema de abastecimiento a través de camiones cisterna o la distribución de sachets de agua.
- ENRE: señaló la deficiencia en la capacidad técnica operativa de la empresa EDESUR por dejar a usuarios sin servicios alrededor de siete días, mientras que señaló que las fallas del sistema fueron por causas exógenas, como el incendio de pastizales cercanos a las líneas de alta tensión. A su vez, señaló la falta de inversión en el área.
- Comisión Cascos Blancos: puso a disposición del SINAGIR su personal voluntario para poder llegar a aquellos lugares a los que el Estado no puede llegar.
- Subsecretaría de Contenidos Públicos: propuso trabajar en una guía de recomendaciones, con especial acento en las personas electro dependientes o población con falta de suministro de agua.
- Red GIRCyT: se comprometió a comenzar a trabajar en un protocolo de actuación frente a olas de temperaturas extremas.

Al finalizar la reunión, la Secretaría Ejecutiva del SINAGIR solicitó al SMN que, en la medida de sus posibilidades, pueda emitir las alertas con la mayor antelación posible a fin de que cada organismo del Sistema pueda tomar las medidas necesarias para reducir el riesgo de las poblaciones en lo que a ellos respecta. A su vez, la Secretaría comprometió a la Subsecretaría de Medios Públicos a realizar acciones de comunicación ante

emergencias, mientras que puso a disposición su Sistema Nacional de Bomberos Voluntarios para la realización de un relevamiento de las trazas de las líneas de alta tensión, asistiendo en la limpieza y corte de pastizales para colaborar en el mantenimiento de las mismas.

Conclusiones

Ante el impulso internacional que los Objetivos del Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai otorgaron a la categoría “gestión integral del riesgo”, la República Argentina terminó de comprender que la forma en la que abordaba a las amenazas debería ser modificada y, producto de ello, es que logra imaginar una institución concreta que permite intervenir sobre esa realidad disfuncional.

De esta forma, el año 2016 se vuelve bisagra para el país dado que se sanciona la Ley 27.287 creando al SINAGIR con el fin de planificar, organizar y gestionar una serie de actividades interrelacionadas entre varios actores y así poder lograr el tan anhelado cambio de terminar con organismos aislados, que duplican esfuerzos, malgastan recursos y que se niegan a compartir información relevante.

Así, es que la Mesa Interinstitucional por Ola de Temperaturas se vuelve un ejemplo concreto de fortalecimiento institucional en la materia, por integrar las perspectivas y conocimientos de los diferentes actores con competencia, además de asumir la complejidad de la sociedad y así intentar mitigarle los daños producidos por el calor.

Por todo lo mencionado, si bien aún el SINAGIR cuenta con varios desafíos por delante, puede destacarse que toma todas las medidas a su alcance para cumplir su objetivo final: tratar de fomentar una visión sobre la transversalidad de la gestión integral del riesgo y la importancia de tomar medidas conjuntas frente a ello.

Bibliografía

Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/69/283. 2015. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en: <https://n9.cl/q6kld> Visitado por última vez el 8/2/2022

Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/70/1. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Bertranou, Julián (2015), "Planificación pública. Las exigencias de una adecuada problematización" en VV.AA., Aportes teóricos a la formación de líderes políticos y comunitarios, Neuquén: Casa de las Leyes, pp. 103-164.

Ley 27287 de 2016, de creación del SINAGIR Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266631/norma.htm>

Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas" en Cañon y Carrillo (Comp.) "La nueva administración pública". Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Cap 11.

UNISDR. Marco de Acción de Hyogo para el Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres. Disponible en: <https://n9.cl/vyxo4> Visitado por última vez el 8/2/2022

UNISDR. Sendai Monitor. Disponible en: <https://n9.cl/brwzh> Visitado por última vez el 8/2/2022