

PONENCIA

“Alentar la Resiliencia: La reducción del riesgo de desastres en la agenda de la Provincia del Neuquén”

Abogada Silvia García Garaygorta. Experta en Intervención Ambiental. Directora general de la Unidad de Planificación Ambiental de la Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo-COPADE, Ministerio de Desarrollo Territorial, Gobierno de la Provincia del Neuquén

Como citar este documento:

García Garaygorta, Silvia; (2015) **“Alentar la Resiliencia: La reducción del riesgo de desastres en la agenda de la Provincia del Neuquén”**. En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 15 p.

RESUMEN

La Provincia del Neuquén ha sido pionera en Argentina a la hora de sancionar una norma que persigue aunar la reducción del riesgo de desastres, la construcción de resiliencia y el desarrollo sustentable como partes intrínsecas de una misma agenda. El presente artículo tiene por objetivo desarrollar el proceso iniciado en el año 2010 por el Gobierno de la Provincia del Neuquén quien, tras la sanción de la ley provincial 2713 que establece la obligatoriedad de incorporar el enfoque de riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, se ha propuesto superar el abordaje emergencista de los desastres para avanzar hacia una gestión integral del riesgo. Además, plantea la necesidad de que esa gestión se base en la articulación y participación de los distintos actores del territorio, creando la Red Provincial de Riesgo.

I. INTRODUCCIÓN

La prevención y reducción del riesgo de desastres se ha ido incorporando paulatinamente en la agenda internacional. Los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron en el año 2000 la “Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres” (EIRD), como mecanismo de seguimiento al Decenio Internacional sobre la Reducción de Desastres Naturales 1990-1999, distinguiendo la necesidad de construir comunidades y naciones resilientes, como condición fundamental para el desarrollo sostenible.

En el Informe Mundial titulado “La reducción de los riesgo de desastres: un desafío para el desarrollo” elaborado en el año 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se reconoce que el fundamento para reconsiderar a los riesgo de desastres como parte del proceso de desarrollo proviene del deseo de alcanzar los objetivos fijados en la Declaración del Milenio (ODM).

En dicho informe se resalta la importancia de incluir prioritariamente los riesgos de desastres en la planificación del desarrollo sostenible, a fin de analizar los programas y proyectos de desarrollo reconociendo su potencial de agravar o reducir la Vulnerabilidad y el riesgo.

El “Marco de Acción de Hyogo del 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”, adoptado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en el año 2005, solicita

urgentemente a los gobiernos que aborden el tema de riesgo de desastre dentro de sus sectores de planificación y programas de desarrollo.

Recientemente adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de Reducción de Riesgo de Desastres de Naciones Unidas, en el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015–2030, se resaltan cuatro áreas de acción prioritarias: entender el riesgo de desastres; fortalecer de la gobernanza del riesgo de desastres para la gestión del riesgo de desastres; investigar lo referente a la reducción del riesgo de desastres para la construcción de resiliencia; y mejorar la preparación frente a desastres para una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Además, en este documento se resalta la gran importancia que reviste la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial para lograr una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres. Se reconoce la necesidad de tener una visión clara, formular planes, desarrollar capacidades, garantizando la participación y la coordinación de los diversos actores.

El Gobierno de la Nación Argentina, a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, puso en marcha el "Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres y Desarrollo Territorial", que tiene por objeto incorporar la reducción de los riesgo de desastres a nivel nacional, provincial y local como parte de una amplia estrategia federal de uso de la tierra. Posteriormente, se creó la Unidad de Ambiente y Reducción del Riesgo que continuó trabajando en la temática.

En este contexto, Neuquén, una provincia que ha sido escenario de diversos eventos adversos con significativos impactos para su población y bienes, ha sido pionera a nivel nacional a la hora de dictar una norma que persigue aunar la planificación del desarrollo y gestión del riesgo de desastres.

De este modo, se busca superar la perspectiva emergencista y asistencial de los desastres, disponiendo un nuevo abordaje de los riesgos desde el estado provincial, al demandar su consideración permanente en los procesos cotidianos de desarrollo del territorio, para reducir la ocurrencia de desastres o minimizar sus efectos sobre la comunidad. Por lo tanto, este enfoque tiene por finalidad añadir el concepto de prevención al momento de diseñar políticas públicas, incorporando un análisis de los riesgos existentes o potenciales, a través del conocimiento y evaluación de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

En este sentido, la ponencia desarrollará las acciones que implementadas desde el gobierno provincial para poder aplicar eficazmente el texto frío de la ley a las realidades territoriales, relatando los pasos y dificultades del camino que emprendido para alentar la resiliencia en la Provincia.

II. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Mediante el dictado de la Ley Provincial 2713 sancionada en el año 2010 la Provincia del Neuquén otorgó base legal a la incorporación del enfoque de riesgo en la planificación territorial, en forma integral y multisectorial, siendo su autoridad de aplicación la Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo - COPADE, dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial del Gobierno de la Provincia del Neuquén.

Para el logro de su efectivo cumplimiento, el gobierno provincial organizó la estructura institucional necesaria, incentivando el trabajo coordinado y articulado con los diversos actores locales con injerencia en la temática, a fin de lograr superar la mirada emergencista, sectorial y tecnicista que predomina sobre la gobernanza del

riesgo. Dicha ley crea además la Red Provincial de Riesgo que articula los distintos niveles de gobierno, el sector privado, académico y las organizaciones de la sociedad civil.

II.A. EL MARCO NORMATIVO

La Ley Provincial 2713 sancionada en agosto de 2010 tiene por objeto incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial de la Provincia del Neuquén, siendo complementaria a la legislación provincial sobre Defensa Civil (Ley Provincial 841, su Decreto Reglamentario N° 1071/76 y el Decreto N° 0975/08). Determina que serán todas las áreas de gobierno de la administración pública provincial las que deberán incorporar el enfoque de riesgo a la hora de definir sus políticas públicas, proceso que será coordinado e inducido por la Autoridad de Aplicación.

Esta norma se enmarca en lo dispuesto en el Artículo 41° de la Constitución Nacional que reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, incluyendo en el paradigma de la sustentabilidad, que busca en el nombre de futuras generaciones, la compatibilidad ambiental y el desarrollo equitativo ante los procesos económicos globales. Además responde a los objetivos estratégicos establecidos en el Marco de Acción de Hyogo.

La Ley incorpora un glosario que resulta útil para su posterior interpretación y para la unificación de conceptos, en el cual se considera al riesgo como *“la probabilidad de daños que se producen en una comunidad determinada como resultado de la ocurrencia de cualquier fenómeno adverso de origen natural o antrópico”*. Enfáticamente destaca que *“El riesgo es el resultado de la interacción de dos factores, la amenaza y la vulnerabilidad”*.

Además, se define a la amenaza como *“la posibilidad de ocurrencia de fenómenos y/o procesos de origen natural o humano, que potencialmente pongan en peligro la vida y las condiciones de vida de las personas, la infraestructura básica de las poblaciones, los recursos económicos y naturales, y el medioambiente. Las amenazas pueden ser de origen natural o antrópico”*. Aclara que se entiende por amenazas de origen natural a los fenómenos propios del funcionamiento natural de la tierra, como por ejemplo sismos, inundaciones, sequías, mientras que las amenazas de origen antrópico son las originadas por actividades humanas.

Mientras que la vulnerabilidad se conceptúa como *“la condición de susceptibilidad, fragilidad o grado de exposición de la estructura social, económica, institucional y/o de infraestructura de una región frente a una amenaza. La vulnerabilidad de una sociedad se manifiesta en diferentes dimensiones interrelacionadas: física, económica, social, institucional, cultural y política”*.

Por último, el desastre es definido por la Ley 2713 como *“la situación que se da cuando un territorio ve comprometida y superada su capacidad de resistencia y recuperación frente a las consecuencias de un evento adverso de origen natural o antrópico”*.

En la norma se especifica al riesgo *“como el producto de acciones y decisiones concretas, ya que toda intervención que se emprende sobre un territorio es parte de la construcción de un escenario de mayor o menor riesgo, lo cual determina la intensidad de las consecuencias de un fenómeno adverso o desastre”*. De este modo, es la propia ley la que reconoce la relación cercana y persistente que existe entre el desarrollo y la generación y acumulación del riesgo de desastres. Es decir, que se sustenta en la tesis de quienes entendemos y concebimos a los desastres como una construcción social, como *“los problemas no resueltos del desarrollo”*. Por

lo tanto, el enfoque de riesgo busca incorporar el concepto de prevención y de manejo de los riesgos en las políticas públicas de planificación y desarrollo territorial, suponiendo una gestión integral de riesgo.

Es de relevancia señalar que la norma establece los principios básicos sobre los que se funda el enfoque de riesgo, a saber:

- Principio de prevención: busca incorporar medidas y acciones en la fase preventiva, anterior a la ocurrencia de desastres para evitarlos y disminuir el riesgo. Implica incorporar conductas proactivas.
- Principio de responsabilidad compartida: implica la colaboración, participación y las acciones de todos los actores involucrados para garantizar la generación de espacios seguros y sustentables, mitigar el riesgo y evitar la ocurrencia de eventos adversos.
- Principio de participación: implica la participación de los distintos sectores que integran la sociedad, tanto en la identificación de los problemas y necesidades como en la formulación de estrategias de resolución y en los procesos de gestión y control.
- Principio de coordinación: implica la coordinación de procedimientos y acciones interinstitucionales y multisectoriales.
- Principio de articulación: implica la articulación entre los distintos niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal- en un contexto de respeto de las autonomías y competencias de cada jurisdicción.

Estos principios son muy importantes dado que actúan como lineamientos básicos e indispensables que orientan a los funcionarios y tomadores de decisión para llevar a cabo la incorporación del enfoque de riesgo en los procesos de planificación en particular, y la gestión del riesgo de desastres en general.

Los objetivos de la Ley Provincial son:

- Incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial a fin de prevenir y reducir el riesgo y la ocurrencia de desastres.
- Aumentar la seguridad de los asentamientos humanos y proteger el medioambiente mediante la identificación, reducción y control de las condiciones de riesgo
- Promover la generación de un Sistema de Gestión Integral de Riesgo que involucre a todos los organismos públicos, privados y de la sociedad civil competentes, en un proceso continuo, sistémico, sinérgico y multidimensional.
- Promover una gestión integral del riesgo operativa, sustentable y duradera con la participación coordinada de los diversos actores del sector público, privado y de la sociedad civil.
- Impulsar el desarrollo de planes, programas y proyectos referidos a la gestión integral del riesgo y otras acciones derivadas en los ámbitos provinciales y locales.

La incorporación del enfoque de riesgo en la planificación de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial implica sumar al enfoque tradicional de elaboración de políticas públicas la consideración permanente de los riesgos acumulados en el territorio y la delineación de acciones pertinentes para mitigar, reducir y evitar que esos riesgos se concreten en desastres.

Para la Ley 2713 el enfoque de riesgo resulta una cuestión transversal a los distintos organismos de gobierno, (nacional, provincial y local) que requiere necesariamente el compromiso político, la participación de la comunidad y el conocimiento del territorio. Se ha insistido reiteradamente que no debe analizarse de manera aislada, como si fuera un apéndice adicional de un plan, sino que es una manera de concebir

el desarrollo, dado que el estado a la hora de formular las políticas que orientan el desarrollo debe tener en cuenta el enfoque de riesgo, es decir, conocer cuáles son las amenazas, vulnerabilidades, capacidades y riesgos que existen a fin de evitar los desastres y/o disminuir sus efectos nocivos.

Precisamente, el cambio de paradigma impulsado por la Ley 2713 posiciona al Gobierno Provincial, a través de la Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo, frente al desafío de iniciar un proceso que permita avanzar desde una mirada emergencista de los desastres, que propugna la concentración de los esfuerzos en la preparación y atención de las situaciones de crisis, a una gestión integral de los riesgos en el territorio, con carácter preventivo y a cargo de cada una de las áreas de gobierno, y como parte integrante de una estrategia de desarrollo provincial que aliente la construcción de resiliencia.

II.B. EL MARCO INSTITUCIONAL

La norma designa como autoridad de aplicación de la Ley a la Subsecretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, en adelante COPADE, disponiendo que deberá trabajar de manera coordinada y en cooperación con la Dirección Provincial de Defensa Civil.

El COPADE, constituido en 1964 en el marco de las ideas desarrollistas de la época, es el organismo de planificación provincial con mayor continuidad de trabajo a lo largo del tiempo, a través de los distintos momentos políticos de la historia institucional de la provincia y del país, con un objetivo permanente desde ese entonces: crear una provincia cada vez mejor, más justa e inclusiva.

Además, está previsto en la Constitución Provincial donde se establece que toda la acción de gobierno, en cuanto a la promoción económica y realización de la obra pública, responderá a una planificación integral que contemple todas las relaciones de interdependencia de los factores locales, regionales y nacionales (Artículo 77º). Se dispone además que la planificación será dirigida y permanentemente actualizada por el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), estableciendo la obligación de colaboración sobre todas las entidades públicas provinciales o municipales y las privadas, en la realización de relevamientos o prospecciones necesarios para determinar el potencial de la Provincia (Artículo 78º). Actualmente, la Resolución 477/2010 del Ministerio de Desarrollo Territorial establece que el COPADE tiene como misión asistir en la elaboración, formulación y ejecución de la planificación territorial integral, contemplando todas las relaciones de interdependencia de los factores locales, regionales, nacionales y exteriores. Mientras que entre sus funciones se encuentra:

- Intervenir en la formulación de Planes Estratégicos Provinciales, Regionales y Municipales, a fin de proporcionar un soporte a las actividades productivas y a la vida humana, teniendo en cuenta las características del territorio provincial y la distribución de la población en el mismo, así como las necesidades reales de la economía y las poblaciones locales, actuando como articulador estratégico de los diferentes niveles de organización territorial y productiva.
- Intervenir en forma conjunta con los organismos competentes en los ámbitos nacional, provincial y municipal, a fin de delinear la Política y la Estrategia Provincial de Desarrollo Territorial.
- Colaborar con el sector responsable en la ejecución de la política de la radicación industrial que contribuyan al progreso económico-social de la Provincial y su localización, en pos de un ordenamiento territorial.

- Coordinar entre Nación, Provincia y Municipios con el objeto de impulsar la planificación de estrategias de desarrollo de tierras fiscales provinciales.
- Articular intersectorial e interinstitucionalmente a fin de contribuir a la promoción de inversión pública y privada en el territorio provincial.

La Ley 2713 establece taxativamente las funciones que el COPADE deberá desarrollar, en carácter de autoridad de aplicación, a fin de lograr el efectivo cumplimiento de la norma, entre las que se encuentran:

- Producir la incorporación del enfoque de riesgo en las políticas de planificación de todas las áreas de la Administración Pública provincial.
- Integrar los esfuerzos públicos, privados y de la sociedad civil a fin de garantizar un manejo eficaz y eficiente de los recursos humanos, técnico-administrativos, logísticos y económicos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de la Red Provincial de Riesgo.
- Coordinar las actividades de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil a tales efectos.
- Colaborar en la realización de estudios de análisis de riesgo y mapas de riesgo en todo el territorio provincial.
- Desarrollar y mantener actualizada la información pertinente para la prevención y gestión integral de riesgo.
- Fomentar la incorporación del enfoque de riesgo en los programas de educación formal.
- Promover el desarrollo de un sistema de capacitación en enfoque de riesgo y gestión integral de riesgos para funcionarios y miembros de la comunidad.
- Fortalecer el desarrollo institucional en todo lo referido al enfoque de riesgo y la gestión integral de riesgos.
- Promover y fortalecer la participación ciudadana en materia de gestión integral de riesgos.
- Asistir técnicamente a los municipios que lo solicitaren, hubieran o no adherido al régimen de la Ley.
- Asistir técnicamente a los integrantes de la Red Provincial de Riesgo para la elaboración de sus planes o programas cuando así lo requieran.

En el año 2011 se crea en el COPADE la Unidad de Planificación Ambiental que coordina la aplicación de la Ley Provincial 2713 y tiene como misión propiciar e impulsar la incorporación de la variable ambiental y el enfoque de riesgo en la planificación integral del desarrollo territorial provincial, promoviendo procesos participativos, mediante la articulación institucional con los distintos actores de la sociedad y otros niveles de gobierno, como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social de la Provincia, como así también la seguridad de las comunidades, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Entre las funciones de la Unidad de Planificación Ambiental se encuentran:

- Coordinar la implementación de la Ley Provincial 2713.
- Incorporar de la perspectiva ambiental y el enfoque de riesgo en la planificación de las políticas públicas.
- Contribuir en el conocimiento del riesgo a nivel provincial y local
- Proponer políticas públicas de ordenamiento territorial y su correspondiente marco normativo, en consonancia con el modelo de desarrollo provincial

- Articular con otros sectores gubernamentales vinculados a la temática ambiental y la gestión de riesgos de desastres.
- Fortalecer la vinculación y participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil.
- Colaborar en el diseño de la Estrategia Provincial de Cambio climático.
- Impulsar la sanción de normas legales de conservación ambiental y gestión integral del riesgo.
- Impulsar el fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo sustentable a través de actividades de formación, información y asistencia técnica.

De este modo, se dotó a la Ley 2713 de la estructura institucional adecuada para el cumplimiento de sus fines, que será apuntalada por la Red Provincial de Riesgo que se describirá en el apartado III.A.

III. ACCIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY 2713

El COPADE, a través de la Unidad de Planificación Ambiental, asumió el compromiso de iniciar un proceso de reducción del riesgo de desastres de manera integral, articulada y participativa en la esfera provincial y local, mediante la incorporación del enfoque de riesgo en las políticas de planificación y ordenamiento territorial, como una obligación de todas y cada una de las áreas de gobierno.

En primer lugar, se comenzó a trabajar en el desafío de generar un nuevo paradigma en la manera de abordar los desastres, abandonando la visión emergencista para tender hacia una gestión integral del riesgo, lo cual fue germinando otros cambios radicales en distintos aspectos, vinculados a: a) la urgente necesidad de sensibilizar, capacitar y fortalecer a todos los actores vinculados a la gestión del riesgo; b) la demanda de conocimiento de nuestro territorio, surgiendo la necesidad de articular los mecanismos para compartir y compatibilizar la información existente e identificar y generar la faltante; c) la articulación, cooperación y participación de todos los actores, consensuando los roles y funciones de cada uno, sumando a los que estuvieron siempre en la emergencia (defensa civil, fuerzas de seguridad, etc.) a todos aquellos que deben vinculados a este nuevo enfoque, como son los organismos de planificación, el sector académico y científico, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general; y d) las estrategias y herramientas necesarias para poder aplicar el marco normativo sancionado.

El 14 y 15 de abril de 2012, se realizó una Jornada – Taller para la aplicación de la Ley Provincial 2713, en la cual participaron diversos organismos nacionales, provinciales y municipales, con dos objetivos principales: conocer cuál es la situación del gobierno provincial y de los municipios en cuanto a la gestión integral del riesgo, a fin de definir los grandes lineamientos provinciales para la gobernanza del riesgo; y sentar las bases para la conformación de la Red Provincial de Riesgo.

Referido a los procesos de gestión del riesgo en la Provincia, en esta jornada se identificaron de manera colectiva cuáles eran en ese entonces las principales vulnerabilidades para proceder a la aplicación de la Ley. Se señalaron las siguientes cuestiones:

- Existencia de un enfoque emergencista sobre el riesgo. La etapa de preparación y atención de la emergencia no ha estado vinculada a la planificación del desarrollo y el uso del suelo.

- Escasa percepción del riesgo como un elemento condicionante del desarrollo.
- Ausencia de una cultura de prevención.
- Falta de articulación y colaboración entre los actores vinculados a la temática del riesgo y la planificación.
- Conflictos por competencias sectoriales.
- Información relativa a amenazas y vulnerabilidades dispersa en distintos organismos, de difícil acceso.
- Necesidad de generar nueva información.
- Ausencia de la comunidad en la construcción de esa información.
- Necesidad de fortalecimiento institucional.
- Marco legal disperso.
- Falta de un Plan de Ordenamiento Territorial de escala provincial con enfoque de riesgo.

Asimismo, se detectaron las siguientes fortalezas:

- Existencia de un marco normativo que determina la obligatoriedad de incorporar el enfoque de riesgo en la planificación plasmada en la Ley Provincial 2713.
- Creación de la Red Provincial de Riesgo, como una mesa de diálogo, donde confluyen representantes de múltiples sectores. Esta mesa permitiría además resolver las posibles tensiones entre los diferentes sectores.
- COPADE como organismo de planificación con reconocida trayectoria que puede coordinar este proceso.
- Instrumentos de planificación vigentes.
- Existencia de información sobre amenazas y vulnerabilidades.
- Proyectos de ley de Gestión Integral del Riesgo.
- Existencia de actores claves que puedan acompañar este proceso.

En base a lo expuesto, los participantes debatieron y consensuaron como prioritarias las siguientes acciones:

- Generar acciones de sensibilización sobre la importancia de incorporar el enfoque de riesgo en la planificación, conscientes de que se trata de un proceso que recién inicia y demanda un fuerte compromiso político.
- Conformar la Red Provincial de Riesgo como un ámbito de cooperación y articulación entre los distintos actores vinculados a la gestión del riesgo de desastres y la planificación.
- Generar capacidades sectoriales/locales a fin de comenzar a incorporar el enfoque de riesgo en la planificación, por lo cual se desarrollará un sistema de capacitación y fortalecimiento institucional.
- Mejorar el conocimiento sobre el riesgo, siendo necesario generar un sistema de información, a nivel de detalle local, regional y provincial, como base para la planificación.
- Establecer metodologías y diseñar instrumentos concretos que permitan incorporar el enfoque de riesgo en los programas de desarrollo y proyectos de inversión pública.
- Gestionar mecanismos de financiación.
- Diseñar una estrategia de protección financiera frente a los desastres.

Desde entonces, el COPADE comenzó a trazar las medidas necesarias para implementar las acciones consideradas como prioritarias a través del proceso participativo, conforme se detallará a continuación.

III.A. CREACIÓN DE LA RED PROVINCIAL DE RIESGO.

La Ley Provincial 2713 crea la Red Provincial de Riesgo como el conjunto de interacciones, procedimientos, políticas, acciones, actividades e instituciones de la Provincia del Neuquén, que permitan la puesta en marcha y concreción de los objetivos contenidos en la Ley, señalando que estará conformada por la Dirección Provincial de Defensa Civil, la Subsecretaría del COPADE, las áreas de planificación de todos los organismos de la Administración Pública provincial centralizada, descentralizada, entes autárquicos y empresas del Estado, la Subsecretaría de Desarrollo Municipal e Institucional, los Municipios y Comisiones de Fomento que adhieran a la Ley y cualquier otro organismo que la autoridad de aplicación determine.

En este marco, desde el COPADE se propone la conformación de la Red Provincial de Riesgo como un ámbito de articulación entre todos los organismos con áreas de planificación y gobiernos locales a fin de introducir el Enfoque de Riesgo en las políticas públicas para reducir el riesgo de desastres, que implica el intercambio de información y la coordinación de tareas para abordar el tema desde un enfoque integral.

En este sentido, se consideró necesario sumar a la Red a actores claves a nivel provincial, como son por ejemplo la Universidad Nacional del Comahue, que participa a través del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC), ambos organismos integrados por profesionales con formación y experiencia en la temática.

Varios Municipios adhirieron por ordenanza –tal es el caso de Las Lajas, Aluminé, Villa La Angostura, Chos Malal y San Martín de los Andes- y también se sumaron las Comisiones de Fomento de El Sauce y Santo Tomás.

Además, actualmente se encuentra integrada por representantes de la Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén, el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado, los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Hidrocarburos del Neuquén S.A. (Hidenesa), Corporación Forestal Neuquina (Corfone), NeuquénTur, Agencia para la Promoción y Desarrollo de Inversiones del Neuquén, la Dirección Provincial de Defensa Civil, Seguridad Vial, Policía, Dirección Provincial de Recursos Hídricos, el Ente Provincial de Termas, la Oficina Provincial de TIC's, las Subsecretarías de Gobiernos Locales, Seguridad, Turismo, Obras Públicas, Familia, Niñez y Adolescencia, Planificación y Servicios Públicos, Salud, Tierras y Medio Ambiente.

La Red Provincial presenta una dinámica y metodología de trabajo propia, que se caracteriza por reuniones periódicas plenarias o temáticas. Estas últimas resultan de la conformación de mesas técnicas por amenazas (ej. inundaciones, erupciones volcánicas, contaminación, etc.) Integradas en función a las competencias de cada organismo.

III.B. EL DESARROLLO DE LOS PLANES DE SENSIBILIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Para dar una aplicación efectiva a la manda dispuesta por la Ley 2713, y ante cierta resistencia proveniente de algunos sectores frente a la manera concebir la gestión del riesgo como un proceso integral, donde además de la etapa reactiva, cobran vital importancia las etapas planificación del desarrollo y uso del suelo, como así también la rehabilitación y reconstrucción post desastre, se decidió iniciar en 2011 un

proceso de sensibilización, capacitación y fortalecimiento institucional que continúa en marcha, destinado a funcionarios y técnicos de los organismos provinciales y municipales.

Cabe resaltar que en un primer momento se convocó en carácter de capacitadores a especialistas en la temática, provenientes de la actividad pública, privada y académica.

Entre las actividades realizadas, es oportuno destacar las Jornadas Provinciales de Gestión Integral del Riesgo que fueron realizadas en 2014 y 2015, contando con máximos especialistas a nivel internacional, nacional y provincial y la presencia de más de trescientas personas. Ello permitió conformar un ámbito dedicado exclusivamente a compartir experiencias vinculadas con la reducción del riesgo de desastres y la construcción de resiliencia, que sirvieron para impulsar la adhesión de nuevos actores y la concientización de la importancia radical de aunar la planificación y la reducción de riesgo, como una nueva manera de forjar al desarrollo.

Además, durante 2015 se está implementando el Plan Provincial de Fortalecimiento de las Capacidades Locales para la Reducción del Riesgo de Desastres, que pretende ser una instancia de fortalecimiento de las capacidades de los tomadores de decisión de los gobiernos locales, a fin de que adquieran herramientas para establecer estrategias de reducción de riesgos de desastres en su territorio, no como acciones aisladas, sino de manera integrada a los procesos de desarrollo local.

III.C. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN PROVINCIAL DE RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO.

La Subsecretaría del COPADE elaboró la propuesta de creación del “*Sistema de Información Provincial de Riesgo de Desastres y Cambio Climático - SIPRIDEC*” con el objeto de consolidar, sistematizar, uniformar y analizar la información vinculada a la gestión del riesgo de desastres, que sirva de insumo para la toma de decisiones en materia de planificación, ordenamiento territorial y manejo de desastres.

Dicho Sistema es creado mediante el Decreto Provincial N° 2511/2013, sosteniendo que será integrado por dos componentes:

- a) El Registro Provincial de Incidentes: orientado a relevar los pequeños, medianos y grandes desastres que cotidianamente afectan al territorio provincial, generando daños, pérdidas y efectos sobre las personas, sus bienes, los medios de subsistencia y el ambiente.
- b) El Registro de Acciones para la Reducción del Riesgo de Desastres: cuyo objetivo es relevar las acciones desarrolladas por organismos públicos, privados, científicos, académicos y organizaciones de la sociedad civil que incidan en la reducción del riesgo de desastres en la provincia.

III. D. LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRIMER PLAN PROVINCIAL DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

En virtud del convenio suscripto en el mes de Agosto de 2012 entre la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Públicos de la Nación y la Subsecretaría del COPADE, el gobierno nacional brindó asistencia técnica para la formulación e implementación del Programa Provincial de Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en la Provincia de Neuquén, que entró en vigor en Octubre de 2012.

El objeto del programa consiste en contribuir a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático tomando como marco de análisis al Plan Estratégico Territorial.

El programa cuenta con cuatro componentes, que se resumen a continuación:

- *Componente 1. Escenarios de riesgo en el marco de la Planificación Territorial.* Su objetivo consiste en identificar y dimensionar las amenazas y vulnerabilidades del territorio, proponiendo medidas no estructurales que acompañen las acciones de prevención y mitigación.
- *Componente 2. El riesgo de desastres en el marco de la Inversión Pública.* Propicia generar las condiciones necesarias para que la provincia pueda incorporar el análisis del riesgo de desastres como una dimensión de referencia en el proceso de elegibilidad de un proyecto de inversión pública.
- *Componente 3. Infraestructura de datos espaciales (IDE).* Está destinado a la confección de cartografía de riesgo y a la incorporación de un sistema de información geográfica para la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial.
- *Componente 4: Acciones de prevención y respuesta en Municipios de alta exposición a riesgo de desastres.* Busca detectar las áreas críticas frente a diferentes amenazas, factores de vulnerabilidad a nivel local y la existencia de mecanismos autónomos de adaptación al cambio climático.

En el marco del mencionado programa, desde el COPADE y con la participación de la Red Provincial de Riesgo, se elaboró el documento “Escenarios de riesgo en la zona norte de la provincia del Neuquén” con el objeto de:

- Obtener una primera aproximación a los escenarios de riesgo de desastres a nivel regional.
- Priorizar áreas de intervención a escala local/microregional.
- Identificar las necesidades institucionales para propiciar la incorporación del enfoque de riesgo en la planificación territorial.
- Arribar al primer producto resultante del trabajo en red.
- Sensibilizar a los tomadores de decisión que son partícipes del proceso de planificación del desarrollo y gestión integral del riesgo.
- Proponer líneas de acción para lograr disminuir el riesgo de desastres y mitigar sus efectos.

La metodología consistió en comenzar con un trabajo de recopilación, revisión y actualización de la información de base, realizando un relevamiento de información en organismos nacionales, provinciales y locales, y bibliografía. La Red Provincial de Riesgo fue clave en este proceso dado que se propició como un ámbito de entrega y análisis constante de información de los sectores específicos.

Teniendo en cuenta la escasa información oficial y actualizada de la Región Norte, específicamente en lo que respecta a determinadas amenazas y vulnerabilidades, se identificaron actores sociales para incorporar el enfoque perceptivo y conocer los puntos de vista de las amenazas y vulnerabilidades presentes a escala regional.

Se realizó una descripción del territorio, respecto a cuestiones ambientales, sociales, culturales y económicas, incluyendo un análisis de los eventos que históricamente han afectado la región.

Una vez identificadas las principales amenazas de la Región Norte, en el marco de la Red Provincial de Riesgo, se realizaron reuniones temáticas con los expertos técnicos de los organismos de gobierno. Se armaron mesas de trabajo sobre inundaciones, deforestación, incendios, sismos, vulcanismo, deslizamientos, desertificación y contaminación.

A medida que se lograron avances en el análisis de las amenazas, éstos fueron presentados ante la Red Provincial de Riesgo para consideración y realización de aportes y sugerencias.

Posteriormente, se identificaron las áreas críticas y se ponderaron y priorizaron las amenazas de la región, decidiendo avanzar con la consideración de las amenazas hidrometeorológicas, remoción en masa, sismos, vulcanismo e incendios forestales, rurales y de interfase.

Luego de identificar, analizar y priorizar las zonas críticas, se identificaron aquellos factores de vulnerabilidad vinculados directamente a cada una de las amenazas detectadas. Analizada la relación entre ellos, se definieron los indicadores de mayor representatividad y los criterios de ponderación para analizar los niveles de vulnerabilidad a determinadas amenazas. Como insumo se utilizó principalmente los datos arrojados por el Censo 2010.

Posteriormente, la construcción de los escenarios de riesgo derivó de la evaluación y cruce entre los factores de vulnerabilidad, las amenazas y las capacidades de los territorios. Una vez elaborados, se procedió a construir la cartografía de riesgo para la región.

Este análisis preliminar, que debe ser profundizado a nivel local, permitió las áreas con mayores niveles de riesgo en el Norte Provincial y, en consecuencia, priorizarlas a fin de comenzar el trabajo en las localidades.

III.E. LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE RIESGO EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCALES

En base a la espacialización de las áreas críticas en el Norte Provincial comentado en el inciso anterior, se priorizó el Municipio de Andacollo para desarrollar una experiencia piloto de reducción de riesgo de desastres a nivel local.

Es así que en el año 2014 desde el Poder Ejecutivo Local se tomó la determinación de actualizar su Plan de Ordenamiento Territorial, proceso que es coordinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y cuenta con la participación de referentes del municipio y la provincia.

En este marco, el COPADE fue convocado a ser integrante de la Mesa de Ordenamiento Territorial, proponiendo que Andacollo sea el primer gobierno local de la provincia en incorporar el enfoque de riesgo en su ordenamiento territorial, apoyando el proceso mediante el aporte de asistencia técnica y metodológica.

III.F. LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES FRENTE AL FENÓMENO DE VACA MUERTA.

Argentina se encuentra dentro del ranking mundial con reservas de gas y petróleo no convencional en segundo y cuarto lugar respectivamente, concentrándose gran parte de este reservorio en la formación geológica Vaca Muerta, situada mayoritariamente en territorio de la Provincia del Neuquén, cuya explotación representa una gran oportunidad para el país, dado que tan sólo con el desarrollo del 15% de Vaca Muerta podría cubrirse el déficit energético nacional, logrando alcanzar el tan preciado autoabastecimiento energético.

En los estudios prospectivos realizados por el COPADE y la Subsecretaría Nacional de Planificación Territorial de la Inversión Pública, se proyecta que el fenómeno Vaca Muerta, como una situación de excepcionalidad, genere un gran impacto en lo económico, en lo social, en lo institucional, y muy especialmente en lo territorial, resultando en una nueva conformación del territorio neuquino, estimándose que la

provincia duplicará su población en la próxima década. Muchos de estos impactos ya pueden observarse en los últimos años en distintas ciudades de la provincia, como Neuquén, Añelo, Centenario, entre otras, que experimentan un crecimiento poblacional sostenido, generando una mayor demanda en educación, salud, seguridad, soluciones habitacionales, entre otras.

En este sentido, el gobierno provincial se encuentra frente a una oportunidad histórica, lo cual plantea el desafío de planificar el desarrollo estratégico de la provincia vinculado a la explotación de Vaca Muerta, con un enfoque de reducción de riesgos de desastres, teniendo en cuenta no sólo los riesgos asociados directamente a las tecnologías utilizadas en la explotación, sino también los riesgos vinculados a las cuestiones territoriales, sociales y culturales, a fin de proveer a un desarrollo armónico y sustentable.

Es por ello, que durante 2014 en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, que es financiado por la Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina, se realizaron los *“Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Región Vaca Muerta. El desafío de la sustentabilidad de la región en el marco de la explotación de hidrocarburos de reservorios no convencionales”*, estando integrado por un componente que analiza de manera prospectiva las vulnerabilidades, amenazas y riesgo en el territorio y brinda recomendaciones generales de acción.

Asimismo, se ha participado activamente en el diseño de políticas de planificación urbana, como el Plan de Acción *“Añelo Sostenible. Innovación para la Planificación de la ciudad”* de la localidad de Añelo, que se encuentra ubicada en el centro de la región de Vaca Muerta, y es conocida como la capital de la explotación no convencional de nuestro país. Este Plan, impulsado por la Fundación YPF y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, fue elaborado con la participación del municipio de Añelo, el COPADE y el gobierno nacional.

Además, se ha propiciado la actualización de la arquitectura legal acorde para enfrentar estos desafíos, mediante la elaboración de proyectos normativos que sirvan de herramientas para la construcción de resiliencia. Entre ellos, es posible mencionar la aprobación mediante el Decreto Provincial 1616/15 del Régimen de Localización de Agrupamientos Industriales y de Servicios, que persigue la radicación ordenada y compatible con el entorno de las empresas que son atraídas por la explotación hidrocarburífera, a fin de reducir el riesgo que implica la localización de industrias en las proximidades de los centros urbanos o sitios de sensibilidad ambiental.

CONCLUSIONES

En los últimos años, la provincia del Neuquén ha sido afectada por desastres de distintas proporciones. Basta con recordar la erupción del Cordón Caulle Puyehue en 2011 y la recuperación sorprendente de la localidad de Villa La Angostura, luego de la caída de cientos de toneladas de arenas y cenizas volcánicas sobre uno de los principales atractivos turísticos provinciales, conocido como el Jardín de la Patagonia. A ello es posible sumarle las inundaciones, los incendios forestales, el granizo, las heladas, los derrumbes, las explosiones, entre otras, que han puesto en jaque a distintas comunidades de la provincia.

Sin lugar a dudas, nuestro bagaje práctico en materia de desastres ha sido el motor propulsor del cambio de paradigma frente a la gestión de los riesgos. Ha quedado demostrado que actuar simplemente en la atención de la emergencia no es

suficiente. Estamos convencidos de la necesidad de ampliar la mirada y propugnar una gobernanza integral de los riesgos que supere las cuestiones sectoriales.

En este sentido, la Ley Provincial 2713 ha permitido apuntalar la implementación de las acciones e instrumentos expuestos a fin de vincular los procesos de planificación con la reducción de riesgo de desastres, como parte integrante de una estrategia de desarrollo. Hace cinco años la provincia de Neuquén comenzó a transitar un camino de ruptura de paradigmas, que no ha estado librado de obstáculos, pero que ha sabido sortear para su efectiva aplicación, siendo uno de los pilares claves la conformación de un espacio de articulación y trabajo conjunto que ha implicado la Red Provincial de Riesgo.

El proceso iniciado a nivel provincial se encuentra aún en una etapa inicial, siendo necesario continuar trabajando en el fortalecimiento y profundización de las acciones realizadas, como así también facilitar y garantizar una mayor participación, principalmente de las comunidades locales.

La continuidad del partido político provincial, el Movimiento Popular Neuquino, es una garantía de la persistencia de las acciones iniciadas en la actual gestión de gobierno. Es más, en la plataforma electoral del gobernador electo para la gestión 2015-2019 por primera vez se incorpora un apartado dedicado a la prevención y mitigación de los riesgos, sosteniendo expresamente que se seguirá trabajando para incorporar definitivamente el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial a fin de prevenir y reducir el riesgo y la ocurrencia de desastres, fortaleciendo el trabajo de la Red Provincial de Riesgo establecida en la Ley 2713.

Frente a las exceptivas generadas por la explotación de Vaca Muerta y los impactos proyectados para la próxima década, se vislumbran nuevos retos en la materia siendo necesario establecer una política de desarrollo que integre, como partes intrínsecas, a la reducción del riesgo de desastres y construcción de resiliencia para poder generar un desarrollo sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- COPADE. Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo. Aproximación a los escenarios de riesgo de la Región Norte de la Provincia del Neuquén, 2013.
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES, De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Acción de Hyogo, EIRD, Panamá, 2008.
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES, La gestión del Riesgo de Desastres Hoy. Contextos globales, herramientas locales, EIRD, Panamá, 2008.
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES, Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, EIRD, Ginebra, Suiza, 2004.
- GONZALEZ, S.; TORCHIA N. “Aportes para la elaboración del Marco conceptual”, Programa Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Territorial, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Buenos Aires, Junio 2008.
- LAVELL, A., “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica”, Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica, editado por el BID y CIDHS, 2000

- LAVELL, A., La gestión local del Riesgo, Nociones y precisiones en torno al Concepto y la Práctica, PNUD, CEPREDENAC, Centroamérica, 2003.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres “Revelar el riesgo, replantear el desarrollo”, 2011.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. “Riesgo y pobreza en un clima cambiante: Invertir hoy para un mañana más seguro”. 2009.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), La Reducción del Riesgo de Desastres, Un desafío para el desarrollo, Ginebra, 2004.
- PROGRAMA DELNET CIF/OIT, Curso en Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local sostenible, Centro Internacional de Formación de la OIT, edición 2006.
- SUBSECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. El riesgo de desastres en la planificación del territorio - primer avance. República Argentina, 2010.
- TORCHIA, N; GONZALEZ, S. Lineamientos metodológicos para la formulación de un Programa Provincial de Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático. Subsecretaria Nacional de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, 2012.
- WILCHES-CHAUX, G. La Vulnerabilidad Global, en Los desastres no son naturales, La Red, 1993.