



**PROYECTO DE LEY:
CREACIÓN DEL FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIAS**

FUNDAMENTOS

El siglo XXI evidencia una mayor conciencia de la humanidad en cuanto a las amenazas de la Naturaleza que se presentan en forma de hechos catastróficos.

El tsunami que afectó a buena parte del sudeste asiático en el año 2004, que extendió sus alcances a la India y a poblaciones africanas, generando consecuencias destructivas y miles de pérdidas de vidas humanas. Fue probablemente el peor escenario de desastre que la Humanidad tenga memoria en la modernidad.

La temporada de huracanes que asoló al Caribe, y tuviera su principal expresión en la devastación de la ciudad de Nueva Orleans en los Estados Unidos de América en el año 2005, ha significado un nuevo hito de la desarmonía que periódicamente se registra en la relación entre el hombre y el ambiente.

Así como también, el terremoto que en el año 2010 asoló a la nación caribeña de Haití y que dejó más de 225.000 muertos y un desplazamiento de 3.000.000 de personas.

Con más frecuencia que otrora, estamos presenciando casos emblemáticos, que son muy notorios o de mayor repercusión mediática, en los que se registra el impacto virulento de fuerzas destructivas de la Naturaleza presentándose en su faceta más amenazante.

El fenómeno del calentamiento global de la Tierra, denominado habitualmente como cambio climático, está encontrando gradualmente y en forma creciente un estatus de realidad científica incontrastable, siendo a esta altura indudable que estos sucesos afectan a la humanidad.



Nuestro país, como no puede ser de otra manera, también está expuesto a que se susciten en su territorio catástrofes naturales de todo orden, con especial recurrencia de ciclos de inundaciones y de sequías, terremotos y tornados.

En lo que va del siglo se ha registrado la mayor inundación en el litoral santafesino ocasionada por el desborde del río Salado en el 2003 que afectó, principalmente, a la ciudad capital de esa provincia. Y más recientemente, el 2 y el 3 de abril de 2013, con un registro de 400mm acumulados, provocaron inundaciones en Buenos Aires, en el Gran Buenos Aires y en La Plata, en donde el saldo fue de 89 muertos.

La sequía que afectó al país desde fines de 2017 hasta abril de 2018, fue la peor en 50 años. Ello es demostrativo del impacto del cambio climático que afecta a estas latitudes.

Pero, amén de las catástrofes naturales, otra amenaza relevante está dada por las catástrofes de origen antrópico.

En este sentido, se retoma un aporte de la Mag. Arito Sandra, Laura Imbert y otros (2018) quienes introducen la idea de pensar las catástrofes desde una perspectiva social:

El mundo está sufriendo un número creciente de hechos provocados a partir de fenómenos naturales que deben ser considerados catástrofes sociales, es decir expresiones sociales de hechos de la naturaleza, puesto que en su gestación intervienen los seres humanos que, con sus prácticas y estrategias de desarrollo, promueven la aparición de múltiples amenazas y condiciones de vulnerabilidad global. (2018:14)

Las catástrofes y los desastres, conforman hechos cuyas crecientes manifestaciones no pueden atribuirse a las fuentes de la naturaleza. Basta reconocer, entre otros factores, la evidencia del cambio climático y su correlación



con los intereses económicos y políticos globales y/o locales, así como también, los poderes que expresan. En otras palabras, son fundamentalmente hechos de origen antrópico que provocan tragedias evitables y requieren desnaturalizar.

Comprender los desastres y las catástrofes como fenómenos socio-ambientales, es sostener que los mismos reclamen del Estado un conjunto de medidas de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, asimismo, mecanismos para enfrentar el escenario de crisis. Éstos constituyen situaciones que irrumpen en la vida social, invadiéndola e impregnando los múltiples aspectos de la existencia de una comunidad. Algunos emergentes como sufrimientos, carencias y riesgos hasta allí desconocidos, alteran profundamente las modalidades de relación de las personas que requieren con urgencia, comprensión y asistencia.

La Pandemia por el Covid-19, puede ser considerada como una catástrofe, pues es un eventocalamitoso, inesperado, que está causando gran daño en vidas humanas y en la sociedad en su conjunto; afectando seriamente la estructura social e interrumpiendo la rutina diaria tanto del individuo como del grupo.

El virus Covid-19 ha sido tan veloz en su tiempo de contagio, que ha implicado, de parte de la Nación y de nuestra Provincia ingentes esfuerzos, no previstos, para dar una respuestamás adecuada. La inversión en infraestructura ha sido enorme. El esfuerzo del personal afectado a la “primera línea” de ataque, ha sido encomiable.

Nada nos asegura que eventos con las mismas características no vuelvan a ocurrir y cuanto más preparados nos encuentren, en mejores condiciones se podrá actuar.

En este sentido, es necesario posicionarse desde un lugar que conciba a los desastres o catástrofes como procesos que se desarrollan en las interacciones entre las condiciones socio-históricas-políticas y las naturales-ambientales. Por lo tanto, se ubica al concepto de riesgo como central al momento del abordaje de la



problemática, ligando la vulnerabilidad social como dimensión del mismo. De esta manera, se hace énfasis en la vulnerabilidad como el agente activo en los desastres y no en el fenómeno natural mismo.

Las diferentes estrategias para enfrentar la pandemia, hicieron bajar los ingresos de la provincia en recaudación. Viéndose, la misma, complicada para afrontar los gastos que ha generado. No obstante, con gran esfuerzo y orden, las necesidades se vieron satisfechas.

Asimismo, es necesario acercar herramientas que nos permitan pensar y generar estrategias frente a situaciones de emergencia, desastres o catástrofes. De esta manera se manifiesta un modo de participar socialmente que se encamina a una idea de ciudadanía, la cual sostenga una concepción de derechos humanos que respeten y cuiden la vida.

Es por ello que consideramos que la disposición de fondos fijos para tales eventualidades puede resultar, llegado el momento, de gran ayuda para afrontar las emergencias por catástrofes

Existen esfuerzos en el ámbito gubernamental (en las esferas nacional, provincial y municipal o comunal) y no gubernamental con la activa participación de organizaciones civiles, del denominado tercer sector, y las expresiones individuales y colectivas de la comunidad una vez que la catástrofe se verifica.

Podría afirmarse, sin duda alguna, que la solidaridad argentina, incluida la entrerriana, se evidencia toda vez que resulta necesaria.

Pero estos esfuerzos no siempre están debidamente sistematizados y tampoco existe financiamiento permanente para atender las situaciones de catástrofes; ni hay legislación que prevea la conformación de un sistema en la materia, sumando a esto, el hecho de la mayor frecuencia en la ocurrencia de este tipo de fenómenos y su virulencia.



Para dicho financiamiento se propone la creación de un “Fondo Especial de Emergencia” (FEE), que ayudará a afrontar los gastos que demande la situación de emergencia.

El fondo se constituirá con un porcentaje de lo que se recaudará por el canon que tendrá que abonar a la provincia, la entidad bancaria elegida para ser agente financiero de la misma. Es decir, que el financiamiento del Fondo no prevendría de la generación de un nuevo impuesto ni en la reasignación de fondos de otras áreas, sino que se tomaría un porcentaje de lo abonado por la entidad bancaria.

En el proyecto de ley se prescriben los efectos jurídicos que tendrá la declaración de emergencia por catástrofe o desastre. Para la declaración de emergencia por catástrofe o desastre y determinación de la "zona crítica", se exige la existencia de un requerimiento específico producido por el Gobernador.

Se contempla que para declarar una zona de emergencia por catástrofe o emergencia deberá emitirse una norma en la que se incluya un informe de evaluación de datos, se determine con precisión la zona afectada y el nivel de afectación.

Se financiará el total de las acciones relativas a la provisión de elementos vitales y esenciales para la supervivencia y el desarrollo humano.

Por regla general, toda situación de emergencia deberá ser considerada como responsabilidad primaria de cada persona.

En otros artículos de la parte final del proyecto, se explicita que el Poder Ejecutivo provincial deberá proceder a dictar la respectiva reglamentación en el término de noventa (90) días desde su promulgación; dispone que la autoridad de aplicación será quien designe el Poder Ejecutivo.

Por último se adopta un glosario terminológico que se incluye en un Anexo.



POR ELLO

LAHONORABLE CAMARA DE SENADORES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS, SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1° - Crease el Fondo Especial de Emergencia (FEE) por catástrofes o desastres que se produzcan o puedan producirse en el territorio entrerriano, sean de origen natural o antrópico.

Artículo 2° -La declaración de catástrofe o desastre estará a cargo del Poder Ejecutivo Provincial, quien delimitará la zona afectada (parcial o total) manifestando la inmediata implementación de respuesta del FEE.-

Artículo 3° -Para declarar una zona de emergencia por catástrofe o desastre deberá emitirse una norma en la que se incluya un informe de evaluación de daños, se determine con precisión la zona afectada y el nivel de afectación, y se señale en forma taxativa el impacto concreto sobre los bienes y propiedades que afecten en forma individualizada a cada persona física o jurídica.

Artículo 4°:El FEE estará constituido por el 10% del canon anual que abona el agente financiero de la provincia.

Artículo 5°: - El órgano de aplicación será el Ministerio de Economía de la Provincia de Entre ríos, que anualmente brindará en detalles el uso del F.E.E a ambas cámaras legislativas.-

Artículo 6°:- De no producirse catástrofe alguna contemplada por la presente ley, al finalizar el año, el dinero del fondo se destinará en partes iguales al ministerio de salud y al ministerio de desarrollo social. Debiéndose informar estos Ministerios, a ambas cámaras legislativas, el destino del mismo.

Artículo 7°: - Los principios fundamentales de intervención organizacional de las distintas jurisdicciones, se atenderán al siguiente criterio rector:



1. Por regla general, toda situación de emergencia deberá ser considerada como responsabilidad primaria de cada persona.
2. Cuando la capacidad de respuesta de las personas estuviera superada, el caso será de la responsabilidad del área de gobierno local (municipal o comunal).
3. Cuando la capacidad de respuesta del área de gobierno local estuviera superada, el caso será de la responsabilidad compartida entre dicho nivel de gobierno y el gobierno provincial.

Artículo 8°: -El Poder Ejecutivo provincial procederá a reglamentar la presente ley en el término de noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 9°: - A los fines de la presente ley se adopta el glosario terminológico que se incluye en Anexo.

Artículo 10°: - Comuníquese al Poder Ejecutivo Provincial



ANEXO

GLOSARIO EN MATERIA DE EMERGENCIAS POR CATASTROFES O DESASTRES

Integran la presente ley las siguientes definiciones elaboradas a partir del glosario de términos específicos de las Naciones Unidas, las que fueron sujeto de un proceso de adaptación a la experiencia nacional.

Afectado: Víctima del desastre o catástrofe que requiere apoyo limitado para recuperarse de los daños sufridos en menor grado que un damnificado.

Amenaza: Es un acontecimiento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente dañina; es decir, que puede ocasionar lesiones o la pérdida de vidas, daños materiales, interrupción social y económica o degradación ambiental. Las amenazas pueden incluir aquellas condiciones latentes que podrían convertirse en futuras amenaza, las cuales pueden tener diversos orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o inducido por varios procesos humanos (degradación ambiental y peligros tecnológicos).

Catástrofe o Desastre: Es la seria interrupción del funcionamiento de una comunidad o sociedad, la cual causa considerables pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para enfrentar esta situación con sus propios recursos. Una catástrofe o desastre es una función del proceso de riesgo y resulta de la combinación de peligros, condiciones de vulnerabilidad e insuficiente capacidad o medidas para reducir las probables consecuencias negativas del riesgo.

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

Emergencia por Catástrofe o Desastre: Situación que aparece cuando, en la combinación de factores conocidos, surge un fenómeno o suceso que no se esperaba, eventual, inesperado y desagradable por causar daños o alteraciones



en las personas, los bienes, los servicios o el medio ambiente, provocando la seria interrupción del funcionamiento de una comunidad o sociedad.

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

Respuesta: Son las acciones llevadas a cabo durante un evento adverso, destinadas a salvar vidas y disminuir pérdidas.

Riesgo: Es la probabilidad de enfrentar consecuencias dañinas o pérdidas previstas (muertes, lesiones, propiedades, fuentes de sustento, actividades económicas interrumpidas o daños al medio ambiente), que resultan de la interacción entre los peligros naturales o inducidos por el ser humano y las condiciones de vulnerabilidad. Convencionalmente se lo considera como el resultado de calcular la potencial acción de una amenaza (A), con las condiciones de vulnerabilidad (V) de una comunidad o sistema. En conclusión: $Riesgo = A \cdot V$.

Vulnerabilidad: Es una serie de condiciones y procesos que resultan de factores físicos, sociales, económicos y ambientales, los cuales incrementan la susceptibilidad de la comunidad frente a los impactos de los peligros.

Bibliografía Consultada:

- Arito, Sandra; Imbert Laura y Otros. (2018): *“Desastres y Catástrofes: herramientas de pensamiento para la intervención”*- Paraná, Entre Ríos.
EDUNER