

## ANEXO I

### PROGRAMA PARA LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE CONCIENTIZACIÓN Y PREPARACIÓN PARA EMERGENCIAS A NIVEL LOCAL (APELL) EN DOCK SUD, MUNICIPIO DE AVELLANEDA

#### 1. INTRODUCCIÓN

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) fue creada por la Ley N° 26.168 en el año 2006 como un ente de derecho público interjurisdiccional con competencias en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires.

Conforme el artículo N° 5 de su Ley de creación, el organismo cuenta con facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales, disponiendo a su vez, que las facultades, poderes y competencias de ACUMAR en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales.

En cumplimiento de los objetivos fijados en el fallo del 8 de julio de 2008 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), y en estricto acatamiento a las líneas de acción plasmadas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), la Dirección General Ambiental (DGAMB) de la ACUMAR tiene el propósito de implementar el Plan APELL<sup>1</sup> "Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local", ante la eventualidad de accidentes tecnológicos de magnitud y emergencias ambientales, en la localidad de Dock Sud.

Los avances en materia de mejora ambiental y el desarrollo de la actividad industrial y portuaria en el Polo Dock Sud, ameritan la contemplación de distintos escenarios de eventualidades y el desarrollo de programas de control, de educación y difusión sobre la prevención de riesgos y respuesta a contingencias para la población adyacente.

El Polo Petroquímico Dock Sud presenta características del riesgo específico en cuanto la naturaleza de la actividad industrial del mismo, la cual se ve representada principalmente por una refinería de petróleo y diversos establecimientos que almacenan de productos derivados del petróleo, principalmente combustible líquido y gas propano; todos ellos almacenados en tanques de gran envergadura con una capacidad instalada del total de las empresas de 1.700.000 m<sup>3</sup>.

Se advierte la complejidad de Dock Sud, no solo por la multiplicidad de usos del suelo allí presentes y los conflictos socioambientales que tal situación genera, sino también por la superposición de incumbencias que distintas jurisdicciones ejercen en la zona. En efecto, el éxito de la implementación del Plan APELL dependerá, en principio, de las sinergias entre el gobierno de la Provincia de Buenos Aires por el Puerto de Dock Sud, de la Municipalidad de

---

<sup>1</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) impulsa el APELL, por su nombre en inglés *Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level*.

Avellaneda, del Consorcio de Gestión Puerto Dock Sud y de todas las áreas de ACUMAR implicadas.

En este sentido, y atendiendo a la diversidad de acciones que serán necesarias para el desarrollo del Plan APELL, la DGAMB impulsará este Programa para su elaboración e implementación, estimando que tendrá participaciones y responsabilidades compartidas con el resto de las áreas del organismo, ya que la envergadura de este tipo de sistemas excede sus misiones y funciones. En consecuencia, es menester la concreción de un trabajo transversal.

## **2. FUNDAMENTACIÓN**

Las emergencias ambientales pueden causar graves daños al ambiente, como así también la pérdida de vidas humanas y bienes materiales. Las mismas son el resultado de distintos factores naturales, tecnológicos provocados por acciones antrópicas, o una combinación de ambos. La preparación para estos eventos es esencial para reducir los efectos sobre la salud humana y el ambiente, habilitando una respuesta y una recuperación más eficaz.

Desde 1988, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha liderado el programa de “Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local (APELL)”, creado en respuesta a una serie de accidentes químicos que resultaron en muertes y lesiones, daños ambientales y extensos impactos económicos en las comunidades aledañas. Este programa está destinado a contribuir en la prevención de desastres y/o reducción de su impacto en la vida de las personas, las economías del mundo y el planeta. Los objetivos de APELL son:

- a) Identificar y crear conciencia de los peligros y riesgos;
- b) Definir y ejecutar medidas de reducción de riesgos, prevención y mitigación de accidentes; y
- c) Desarrollar una preparación y respuesta coordinada entre la industria local, las autoridades y la comunidad.

Dentro del contexto del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), ONU Medio Ambiente destaca la importancia de un enfoque integrado de múltiples riesgos a nivel local, y enfatiza la importancia de la participación de múltiples partes interesadas y de toda la sociedad.

En el Proceso APELL, la figura que coordina su implementación debe ser la encargada de entrenar a la comunidad. Por las características de las responsabilidades encomendadas, dicha figura coordina a las autoridades locales, a las industrias y el sector privado, a las organizaciones de respuesta y a los representantes de la sociedad civil. Consecuentemente, el Plan APELL es un proceso de planificación coordinado que tiene dos grandes metas paralelas y complementarias.

Por una parte, intenta crear un canal de diálogo entre todas las partes interesadas sobre los peligros, riesgos, capacidades y planes involucrados, instando al consenso sobre las responsabilidades y expectativas para todos los miembros de la comunidad. Y al mismo tiempo, se propone el aumento de la capacidad de resiliencia (capacidad de recuperarse de incidentes) y reducción de la vulnerabilidad (susceptibilidad a efectos nocivos de un peligro), mediante la construcción de capacidades locales destinadas a brindar respuestas a las

emergencias, construyendo mutuo entender y aprovechando los recursos existentes de manera efectiva.

El trabajo de preparación de emergencia ambiental y tecnológica del PNUMA hasta la fecha se ha centrado en los países industrializados más grandes y en el sector de la minería en América del Sur. En la actualidad, se está ampliando a otros países de América Latina y el Caribe. En efecto, pueden mencionarse las implementaciones de Sao Sebastiao (Brasil), Barranquilla (Colombia) y Cajamarca (Perú). Argentina, y en particular la provincia de Buenos Aires, tiene experiencia en la materia, siendo el caso más destacado el de Bahía Blanca.

Considerando las características de Dock Sud, resulta necesario desarrollar e implementar políticas de minimización de riesgos en la atención de los posibles accidentes que puedan desarrollarse. En ese sentido, el Plan APELL para Dock Sud deberá contemplar los aspectos culturales, los sistemas de valores, la infraestructura, las capacidades de respuesta y los recursos de su comunidad en particular.

El Proceso APELL "Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local" ante la eventualidad de accidentes tecnológicos de magnitud y emergencias ambientales, implica la evaluación y la minimización de riesgos, la delimitación de los valores para los parámetros de medición, el desarrollo de programas de control y difusión sobre la prevención de riesgos, y la respuesta a contingencias para la población adyacente.

En resumen, la adhesión y la legitimidad del Plan APELL de Dock Sud dependen de la inclusión de todos los actores involucrados en el diseño y en la ejecución de los planes de preparación y de planificación para responder a los riesgos tecnológicos y emergencias ambientales que potencialmente pudieran allí ocurrir. La incumbencia quedará extendida entre todas las partes interesadas implicadas, ya que existirá un rol definido para cada una de ellas dentro del marco del Plan APELL.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo general**

Proteger a la comunidad contra pérdidas humanas y materiales, así como evitar daños a la salud de las personas y al ambiente que puedan ser provocados por distintos escenarios asociados a la actividad industrial del lugar.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- a) Sensibilizar a la comunidad y a los responsables de la seguridad acerca de los peligros existentes en la localidad;
- b) Tener un plan coordinado de emergencia para manejar efectivamente los accidentes y evitar que se transformen en catástrofes;
- c) Preparar y capacitar a los habitantes de la comunidad para que prevengan y/o reaccionen adecuadamente ante las situaciones de emergencia.

## **4. COMISIONES INTERNAS Y PARTES INTERESADAS DEL PLAN**

### **4.1.- Comisiones internas**

#### **4.1.1.- Comisión de Planificación y Seguimiento**

Por medio de esta comisión, se generan los canales formales para la planificación y seguimiento del Plan APELL, como así también la ejecución del mismo en acuerdo con las otras comisiones. Por otro lado, tiene la responsabilidad de producir las herramientas jurídicas necesarias para la implementación del Plan en lo que respecta a la relación y articulación con otros organismos del estado, instituciones de la sociedad civil y empresas.

#### **4.1.2.- Comisión de Difusión, Concientización y Prensa**

El principal objetivo de esta comisión es crear los medios correspondientes para articular entre las partes interesadas, ya sean entidades locales o vecinos. De esta forma, intenta sensibilizar a la población, difundir los peligros a los cuáles se está expuesto, conocer la percepción de estos riesgos, etc. Además, se ocupa de adquirir el equipamiento adecuado, promover el uso de herramientas para la comunicación (página web, redes, materiales de difusión, etc.), como así también espacios de formación a nivel de gobiernos locales, fuerzas de seguridad e instituciones educativas.

Cabe mencionar que la información difundida es previamente validada con el resto de las comisiones.

#### **4.1.3.- Comisión de Evaluación y Análisis de Riesgo**

Tiene a su cargo la identificación de peligros y la evaluación de riesgos. A la vez, se dedica a identificar aquellos aspectos ambientales relevantes, a evaluar sus impactos y a definir la metodología de tal análisis. Por otro lado, determina las medidas preventivas y/o correctivas necesarias, y articula con el resto de las comisiones. La definición del Plan de Emergencias dependerá de la información provista por esta comisión.

#### **4.1.4.- Comisión de Planes de Emergencia**

Es la comisión abocada al análisis de los planes de emergencia existentes, tanto de las empresas locales como de las autoridades con injerencia en la zona. También, define el plan de respuestas ante emergencias y todo lo relacionado con éste (por ejemplo, las responsabilidades organizacionales, las interrelaciones institucionales o sectoriales, los procedimientos de notificación y comunicación del inicio de una emergencia, los equipos e instalaciones de emergencia, etc.).

### **4.2.-Partes Interesadas**

#### **4.2.1.- Población y grupos locales de interés**

Este programa no solo considera a las personas que habitan y trabajan en la zona, sino que además puede incluir a los grupos involucrados en la protección medioambiental, la salud y los proveedores de cuidado, así como los medios de comunicación y las organizaciones de

distinta índole con presencia en el territorio. También, incluye a referentes del sector educativo y a las representantes del sector productivo.

#### **4.2.2.- La industria local**

El Proceso APELL se basa en el compromiso pleno de los responsables de planta para garantizar que los planes de prevención de accidentes y de preparación para emergencias sean diseñados, implementados y probados periódicamente.

#### **4.2.3.- Agencias del gobierno local**

Es importante trabajar y capacitar a las agencias gubernamentales sobre los planes de respuesta a emergencias multi-peligro, enfocándose en cómo coordinar con el público, la industria y los múltiples actores, así como sus funciones específicas durante una emergencia compleja.

### **5. METODOLOGÍA**

La metodología del “Plan de concientización y preparación para emergencias a nivel local (APELL) en Dock Sud” se basa en el manual desarrollado por el programa para el medio ambiente de Naciones Unidas, “*Manual de Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local (APELL) – Un Proceso para Responder a los Accidentes Tecnológicos*”, que data de 2015.

El Plan articulará con las autoridades locales, ciudadanos referentes interesados, instituciones de la sociedad civil, gerentes de plantas industriales y otros posibles actores con injerencia en el territorio. Además, se prevé el trabajo mancomunado con otros organismos del Estado Nacional, Provincial y Municipal.

### **6. FASES DEL PROGRAMA Y ACCIONES**

El proceso APELL se encuentra estructurado en un formato conceptual de diez elementos, agrupados en cinco fases<sup>2</sup>. A continuación, se describen brevemente cada una de las fases y elementos que componen el Plan de Implementación del Proceso APELL.

#### **FASE I - Identificación de Partes Interesadas**

##### *Elemento 1- Identificación a los participantes y establecer sus funciones*

Se establecen los roles de los participantes, así como la formalización de los acuerdos de comunicación y colaboración entre las partes interesadas.

---

<sup>2</sup> El detalle de las fases del programa y las acciones fue adaptado de lo sugerido en el manual “*APELL. Concientización y preparación para emergencias a nivel local. Un proceso para mejorar la concientización y la preparación de comunidades sobre los peligros tecnológicos y emergencias medioambientales*”, de ONU Medio Ambiente, 2da Edición, año 2015.

## **FASE II - Evaluación de Peligros y Riesgos**

### *Elemento 2 – Evaluación de los riesgos*

Se propone llevar adelante la identificación de los peligros existentes y la evaluación de los riesgos asociados en la comunidad, la cual es un proceso sistemático en el que se mide la posibilidad de daños que puede haber como resultado de los diversos peligros que la comunidad ha identificado, la probabilidad de ocurrencia de cada consecuencia, y la posterior evaluación de la vulnerabilidad de las personas, las infraestructuras y el medio ambiente que pueden verse afectadas. Los resultados del proceso de evaluación de riesgos informarán la implementación de los siguientes Elementos.

## **FASE III - Planificación para la Preparación ante Emergencias**

### *Elemento 3 – Revisión de las capacidades y de los planes de emergencia existentes – Identificación de las deficiencias*

La revisión y evaluación de capacidades se basa en los impactos específicos a la salud humana, la seguridad, la propiedad y el medio ambiente que se anticipan a partir de los peligros presentes en la comunidad.

### *Elemento 4 – Creación de la Visión de Éxito*

Los elementos anteriores habrán identificado las brechas y debilidades entre las capacidades existentes en la comunidad y los riesgos presentes. Estos vacíos reflejarán situaciones desde una falta total de cualquier capacidad para abordar un riesgo identificado a vacíos menores en las capacidades que pueden ser fácilmente abordados.

La Visión del Éxito será propuesta a la comunidad como una declaración sobre el nivel de preparación para emergencias que se desea lograr. En este punto, es de relevante importancia la participación ciudadana.

### *Elemento 5 – Progreso hacia la Visión de Éxito*

Este elemento se desarrolla sobre las debilidades identificadas en el elemento 3 y establece programas o actividades para superarlas y así alcanzar la Visión del Éxito.

### *Elemento 6 - Modificaciones en los planes para emergencias existentes e integración de los mismos al Plan General de Preparación de la Comunidad*

En esta etapa del Proceso APELL, se evalúan todos los planes de respuesta ante emergencias existentes, como también los recursos y las capacidades identificados en los elementos anteriores. El objetivo es alcanzar un plan integrado de respuesta ante emergencias (que incluya todos los peligros) y un plan de preparación para la comunidad.

### *Elemento 7 – Instancia de aprobación de las autoridades gubernamentales*

Dado que las entidades gubernamentales en la mayoría de los países tienen la responsabilidad de brindar los servicios de emergencia establecidos en leyes y regulaciones, se debe obtener aprobación por escrito de parte del gobierno local o niveles más altos de cualquier cambio propuesto al plan para emergencias, según como sea apropiado. El plan general de preparación para emergencias, así como elementos tales como los acuerdos de

asistencia u otros acuerdos similares, formularios y los anexos del plan sobre actividades específicas deben ser también aprobados. Si los planes para preparación y atención de emergencias no tienen estas aprobaciones, serán sólo documentos sin propósito, ya que ninguna entidad estará comprometida a usarlos.

#### **FASE IV - Implementación, Comunicación y Revisiones Periódicas**

*Elemento 8- Implementación del Plan General de Preparación de la Comunidad a través de la comunicación, la educación y el entrenamiento de sus miembros*

El resultado del proceso de planificación es el Plan de Preparación de la Comunidad (Elemento 6). La comunicación efectiva propicia el proceso de concientización de la comunidad y de la capacitación de los usuarios en relación a los planes de preparación vinculados a determinadas habilidades específicas.

La comunicación, capacitación y entrenamiento estarán dirigidos a los siguientes grupos de actores: la población y grupos locales de interés, la industria local y las agencias del gobierno local.

*Elemento 9 - Organización de los procedimientos implicados en las pruebas periódicas, las revisiones y las actualizaciones correspondientes de los planes*

Se establecerán los procedimientos que aseguren las mejoras periódicas en los planes de preparación y de respuesta a emergencias. Es importante para la comunidad que las revisiones y las actualizaciones tengan cierta regularidad, a los fines de incorporar aquellos cambios y mejoras en las capacidades.

#### **FASE V - Fortalecimiento y Mejora Continua del Programa APELL**

*Elemento 10 - Fortalecimiento de APELL a través de mejoras continuas*

La mejora continua del Proceso APELL es el mecanismo propuesto para evaluar los resultados de cada uno de los Elementos, incluyendo los proyectos y actividades diseñadas para lograr la Visión del Éxito, y a su vez identificar oportunidades de cambios y mejoras.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Informe gráfico**

**Número:**

**Referencia:** ANEXO I PROGRAMA PARA LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE  
CONCIENTIZACIÓN Y PREPARACIÓN PARA EMERGENCIAS A NIVEL LOCAL (APELL) EN DOCK SUD,  
MUNICIPIO DE AVELLANEDA

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 7 pagina/s.