

DEGRADACIÓN Y DESASTRES: PARECIDOS Y DIFERENTES: TRES CASOS PARA PENSAR Y ALGUNAS DUDAS PARA PLANTEAR [6]

DEGRADACIÓN Y DESASTRES: PARECIDOS Y DIFERENTES: TRES CASOS PARA PENSAR Y ALGUNAS DUDAS PARA PLANTEAR Hilda Herzer Raquel Gurevich INTRODUCCIÓN En este artículo esbozaremos algunas primeras aproximaciones conceptuales y empíricas acerca de las relac...

- <http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/old/html/8cap5.htm> (text/html) Thu, 05 Jul 2001 23:02:07 GMT, 57474 bytes

El concepto de desastre

El conocimiento de las causas de ocurrencia de cierto tipo de fenómenos que pueden desatar un desastre, es una de las áreas en la cual las ciencias exactas y naturales más han avanzado. Actualmente se sabe cómo se origina un sismo, un huracán o una erupción volcánica; cuáles son las zonas que presentan mayor riesgo y en qué momento aproximado pueden tener lugar dichos fenómenos e incluso su magnitud. Sin embargo, los desastres no pueden ser analizados únicamente desde esta perspectiva porque estaríamos restringiendo el conocimiento a lo natural o tecnológico, cuando en realidad el concepto de desastre es en sí una categoría social. Desde esta perspectiva, nos interesa indagar los factores sociales que inciden y se conjugan con los naturales para la aparición de un desastre como tal.

Los desastres, en tanto procesos sociales, ponen de manifiesto la relación extrema entre fenómenos físicos y la estructura y organización de la sociedad, de tal manera que se constituyen en procesos y momentos fatídicos que superan la capacidad material de la población para absorber, amortiguar o evitar los efectos negativos del acontecimiento físico. En el ámbito natural, también se da una tendencia física adversa que predispone a ciertos posibles impactos negativos de fenómenos naturales; por ejemplo, regímenes climatológicos inestables con altas precipitaciones o áreas tectónicas inestables, etc. Pero la sociedad no es un receptor pasivo del impacto climático o de la falla tectónica, no sólo porque puede influir sobre el clima sino porque los fenómenos climáticos sólo son significativos con referencia a ella. Es decir, no existen conceptos absolutos que describan una realidad física y que sean independientes de la acción del hombre. Todos los desastres son resultado de acciones humanas, de procesos sociales, políticos, históricos, territorialmente acotados y conformados. Un desastre se refiere a algún resultado de acciones humanas; no se trata de un acontecimiento físico sino de un proceso social, económico y político desencadenado por un fenómeno natural. Llamarlo "natural" es inapropiado, porque presupone que puede existir con prescindencia de la sociedad y de las acciones y decisiones de los hombres.

Una inundación constituye un fenómeno natural, normal, habitual y esperable, pues forma parte del comportamiento hidrometeorológico de una región o subregión, que alcanza la categoría de desastre cuando da lugar a consecuencias políticas, sociales y económicas que suponen una regresión y un retraso en el ya bajo nivel de crecimiento económico que presenta nuestro país. Un área inundable es el resultado histórico de la interacción entre el sustrato natural y la producción social del territorio urbano. En la ciudad, una inundación pone de manifiesto las dificultades que existen para su funcionamiento y genera un conjunto de gastos excepcionales que son los que se deben afrontar para poder retornar a la normalidad.

La historia nos demuestra que cada desastre sucede de diferente forma y con distinta intensidad, dependiendo de la vulnerabilidad y fragilidad de las estructuras que sustentan el desarrollo económico y social. La capacidad que la sociedad tiene para enfrentar el desastre define el grado de vulnerabilidad de la misma y con ello, el grado de desastre posible.

La vulnerabilidad social, que es en definitiva el elemento que define la magnitud del desastre, refleja un estado de los grupos sociales. La vulnerabilidad se define socialmente y por consiguiente es una categoría sujeta a cambios. Esta se acrecienta como resultado de la actividad humana, del manejo incorrecto de los recursos que alteran ambientes locales y regionales. Como en un circuito retroalimentado, la vulnerabilidad aumenta la incapacidad de la población para absorber los efectos de la inundación. El análisis de la vulnerabilidad nos remite, necesariamente, a la dimensión temporal y a la historicidad de los procesos de inundación. Las condiciones de vulnerabilidad que una población presenta no son independientes de la acción humana; se gestan y pueden ir acumulándose progresivamente, configurando una situación de riesgo y vulnerabilidad progresiva, como es el caso de la ciudad de Buenos Aires.

Cualquier evento natural constituye un riesgo para determinada organización social en la medida que se tiene un conocimiento imperfecto de su frecuencia, magnitud, forma de presentación y época de aparición. El riesgo (la probabilidad de ocurrencia del fenómeno), está ligado a la capacidad de predecir y de ajustarse que tiene una sociedad determinada a un evento natural cíclico. Aunque se tenga conocimiento del riesgo, éste nunca es total; se puede estar a salvo, pero con riesgo. No existe el riesgo cero; éste puede ser evaluado, interpretado y manejado de muy distintas formas por diferentes culturas y sistemas políticos.()

La definición de desastre, como producto de la interrelación de la naturaleza con la sociedad, refiere tanto a las condiciones necesarias para su concreción, como a las características que lo definen; no es más que la actualización del grado de vulnerabilidad, en términos de manifestación abierta, de un sistema social determinado. De esta manera, un desastre configura un delator extremo de la falta de soluciones adecuadas a situaciones límites preexistentes.

Las explicitaciones anteriores suponen que no todo acontecimiento crítico se convierte automáticamente en desastre; para que ello ocurra, el evento debe superar ampliamente la capacidad de la sociedad para hacerle frente. Por ejemplo, si un terremoto ocurriese en un área desértica, por más intenso que fuera no constituiría un desastre y tampoco lo sería si en la sociedad existiera preparación suficiente para hacerle frente. Es el caso del terremoto de San Francisco, Estados Unidos, de 1989, donde, como consecuencia de las inversiones en prevención, el daño fue mínimo.

Por las dimensiones y el grado de urbanización alcanzado, el área metropolitana es la resultante de un conjunto de sistemas que conforman un mosaico de situaciones urbanas y naturales, en el cual los rasgos geomorfológicos originales casi han desaparecido. Las áreas bajas fueron rellenadas y la barranca del río suavizada, modificándose también la línea de la costa como resultado de un sostenido avance de la ciudad sobre el Río de la Plata.

El tipo de ocupación expandida horizontalmente desde la costa se ha visto favorecido por el relieve plano sobre el cual se desarrolló, que no ofrece otros obstáculos más que los cursos de los ríos que drenan la zona y las lagunas que salpicaban originalmente el espacio metropolitano. Los cursos de los ríos delimitan

ofertas diferentes, según se trate de zonas altas, o de aquellas, más bajas, sometidas casi permanentemente a procesos de inundación. Favoreciendo los procesos de especulación urbana y pasando por encima de la normativa existente en materia de urbanización de tierra y loteos, se ocuparon crecientemente los márgenes de los ríos y arroyos, así como las tierras bajas, para usos residenciales.

¿POR QUÉ SE INUNDA BUENOS AIRES? ALGUNOS DATOS CLIMÁTICOS

Un área inundable es el producto histórico de la interacción entre variables naturales y la producción social del territorio urbano; es importante señalar cuáles son esos fenómenos naturales generadores de riesgo.

En la ciudad existen dos. El primero son las lluvias. La región se encuentra en la isoyeta de 1,100 mm de precipitación anual (véase cuadro 1). Existen ciertos meses del año, los que van de noviembre a junio, en que las lluvias pueden ser más torrenciales y concentradas en el tiempo. Si ello ocurre se pueden inundar tanto las zonas bajas como aquéllas en las que el funcionamiento de los ductos pluviales está obstruido o en las que la red es insuficiente, o bien por falta de mantenimiento o por estar al borde del colapso. También se producen anegamientos en zonas bajas, por desborde de los tramos finales de los entubamientos troncales. El segundo son los fuertes vientos que soplan del sector sudeste, que provocan el crecimiento del río hasta niveles críticos (cuando la altura del río supera los 2.70 mts favorece la inundación, pudiendo llegar a duplicar ese nivel), e impiden un escurrimiento en sentido sudeste de las aguas, desbordando las áreas costeras del Río de la Plata. Esos vientos limitan el desagüe de las aguas hacia el río por crecer hasta alturas que duplican y más su nivel normal; entonces, los tramos finales de los entubamientos desbordan. Estos vientos son conocidos por el nombre de "sudestadas" y afectan en particular barrios de la zona sur como la Boca y Barracas. Cuando se da una coincidencia de ambos fenómenos climáticos, la situación en la ciudad es altamente crítica.

ALGUNOS PUNTOS DE PARTIDA

Las inundaciones en el área metropolitana de Buenos Aires están en estrecha relación con el tratamiento económico y político que se le dio al sustrato natural de la región. El mismo, transformado a través de las acciones y decisiones de los distintos actores sociales, se convierte en un sustrato de relaciones sociales cuyas sucesivas modificaciones obedecen a intereses políticos y económicos identificados con la "pampeanización" del área urbana o lo que se ha dado en llamar los partidarios de la "ciudad plato".() Las sucesivas nivelaciones del terreno que se realizaron a partir del siglo XVIII, contribuyeron a la creación de espacios inundables más extensos y de espacios de conflicto.

Acerca de lo expuesto, un comentarista de las postrimerías de 1920 escribía en EL Diario líneas que, a pesar de su antigüedad, tienen una actualidad paradójica:

Barrios enteros de la ciudad están desde ayer por la mañana bajo las aguas. Es una inundación en regla [...] sabemos desde siempre que una lluvia fuerte convierte en río la mayor parte de Palermo y Barracas [...] Caballito y Flores sufrieron también los efectos de su conocida inundabilidad [...].() A medida que Buenos Aires aumenta sus necesidades, en cuanto a tráfico y vías de comunicación, se advierte con mayor intensidad la falta de previsión con que se procede. Esa leyenda del clima templado y de las lluvias regulares ha servido para que nuestros constructores y nuestros ediles se olvidaran de prever los inconvenientes de una ciudad que día a día ha visto entorpecer sus recursos naturales de defensa y

desahogo. Se han abierto calles, cerrado caminos, unificado niveles, con olvido de la descongestión de las aguas [...]. Quien se tomara la molestia de hacer una visita a las zonas inundadas advertiría que la Municipalidad no se ha tomado nunca el trabajo de estudiar los niveles de algunos barrios antiguos y menos de pensar la forma de resolver las inundaciones [...].

Hay calles que no tienen bocas de tormenta y también calles con bocas de tormenta que se continúan inundando pues lo que necesitan es un poderoso alcantarillado que permita insumir los grandes caudales de agua que se juntan en algunos sitios. Hay barrios enteros aislados, tranvías que han suspendido sus líneas o cambiado su recorrido, ómnibus que han tenido que cambiar sus trayectos.

Pero todo esto sería disculpable como fenómeno extraordinario, pero es cosa corriente y eterna por indiferencia y por falta de consideración a la ciudad. En la época de los Terceros, Buenos Aires se inundaba menos porque entonces las aguas habían encontrado su derivación, habían fabricado sus líneas de desagüe, cosa que no han sabido respetar los partidarios de la ciudadplato.()

Si bien en el área los procesos de inundación se plasman en un territorio urbano ya producido, las sucesivas transformaciones que operan en el mismo y los sucesivos períodos de crisis político-económica, que incidieron sobre el trazado de las obras de infraestructura y de servicios urbanos y su posterior mantenimiento y sobre la calidad de vida de la población, aumentaron y profundizaron los riesgos de inundación. Si bien las características topográficas y climáticas de la región establecen una base propicia para el anegamiento, los procesos de inundación que ocurren en Buenos Aires desde los comienzos del siglo XVIII pueden ser considerados como "desastre antropogénico", generados por errores, descuidos o intereses humanos.() Otra manera de aproximarse es afirmando que la forma de ocupación del territorio requiere, desde sus inicios, la convivencia con las inundaciones o bien grandes obras de infraestructura. Disyuntiva que se mantiene en el tiempo.

Desde el punto de vista topográfico, toda el área corresponde a la última porción de la llamada Pampa Deprimida, que recibe esta denominación por tener una escasa pendiente hacia el Río de la Plata. Estaba originalmente surcada por centenares de cursos de agua menores que desaguaban directamente en el Río de la Plata o en los otros dos cursos más importantes de la zona, el Reconquista y el Matanza-Riachuelo. Todos ellos presentan las características propias de una región relativamente llana: cursos cortos, de poco caudal permanente, con recorrido irregular y amplios valles de inundación.

El área metropolitana tiene, desde el punto de vista de la circulación del agua, un comportamiento y una dinámica global.() El comportamiento hidrológico y climático corresponde a la zona delimitada por las líneas divisorias de las cuencas hídricas, más que a la división jurídico-política de los municipios que la integran y las características topográficas y climáticas de la región que establecen, de hecho, una base propicia para el anegamiento.()

Por las dimensiones y el grado de urbanización alcanzado, el área metropolitana es la resultante de un conjunto de sistemas que conforman un mosaico de situaciones urbanas y naturales, en el cual los rasgos geomorfológicos originales casi han desaparecido. Las áreas bajas fueron rellenadas y la barranca del río suavizada, modificándose también la línea de la costa como resultado de un sostenido avance de la ciudad sobre el Río de la Plata.

El tipo de ocupación expandida horizontalmente desde la costa se ha visto favorecido por el relieve plano sobre el cual se desarrolló, que no ofrece otros

obstáculos más que los cursos de los ríos que drenan la zona y las lagunas que salpicaban originalmente el espacio metropolitano. Los cursos de los ríos delimitan ofertas diferentes, según se trate de zonas altas, o de aquellas, más bajas, sometidas casi permanentemente a procesos de inundación. Favoreciendo los procesos de especulación urbana y pasando por encima de la normativa existente en materia de urbanización de tierra y loteos, se ocuparon crecientemente las márgenes de los ríos y arroyos, así como las tierras bajas, para usos residenciales.

Sobre esta base se desarrolló un proceso de urbanización que condujo a que el 48.4% de la superficie total del área metropolitana (134,416 hectáreas) sea considerada como "densamente poblada".() Pero, a su vez, esa densidad es heterogénea, concentrándose la población mayoritariamente en la Capital y los siete partidos limítrofes de su primera corona.

Los actores sociales que intervienen en los procesos de inundación constituyen una matriz que integra a los vecinos de los barrios que se inundan, los organismos de gobierno de diferente nivel y sector, sectores productivos, etc., desde donde se generan, o deberían generarse, políticas, acciones, opciones y estrategias para prevenir y mitigar las inundaciones. Estos actores son cambiantes y los proyectos, planes y acciones no circulan entre ellos, provocando que la experiencia de los distintos grupos sociales involucrados no sea debidamente aprovechada por las instancias de gobierno. El inundado se constituye en un actor con una localización territorial permanente, pero cuya presencia en la arena política es temporal. En la medida en que los actores sociales de la gestión varían en los distintos momentos históricos y en las diferentes formas con que se manifiesta cada proceso de inundación, no presentan continuidad en su reclamo.

En la gestión de la ciudad están presentes actores gubernamentales de diversos niveles y con diferentes ópticas e intereses, que complejizan el actuar en y sobre la ciudad. Ello se vincula con las formas históricas de gobierno que ha tenido Buenos Aires. Durante el siglo XIX, desde 1852 y hasta 1880 en que se dictó la ley de capitalización, la ciudad de Buenos Aires organizó un régimen municipal que contaba con un consejo municipal electo y como presidente del mismo, el ministro de gobierno. Así funcionó hasta 1865, en que se decidió que la ciudad fuera gobernada por una comisión de notables dado que, por distintos motivos, no permanecían mucho tiempo en los cargos y no podían generar soluciones acordes a la magnitud de los problemas que se iban presentando, tales como las epidemias de cólera y fiebre amarilla de 1867 y 1871.

A partir de 1880 el congreso sancionó la ley de federalización y Buenos Aires se convirtió en Capital Federal. Desde entonces el intendente es designado por el presidente de la República y los miembros del concejo deliberante son electos. La ciudad no posee gobierno autónomo. La federalización de la ciudad y la necesidad de hacer de Buenos Aires el escaparate de la Argentina, convocó todo el poder y recursos; tan es así, que tuvo servicios de 10 a 30 años antes que otras ciudades del país.()

Estos textos se continúan en

[BUENOS AIRES INUNDABLE](#) [6]

BUENOS AIRES INUNDABLE DEL SIGLO XIX A MEDIADOS DEL SIGLO XX
HILDA MARÍA HERZER Y MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO A short history of floods in **Buenos Aires** runs through the following pages. It tries to show that a situation of progressive vulnerability, ...

- <http://www.desenredando.org/public/libros/1996/hydv1/html/4cap3.htm> (text/html) Thu, 05 Jul 2001 23:02:27 GMT, 94014 bytes