



REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

DESASTRES Y SOCIEDAD

Julio-Diciembre 1996 / No.7 / Año 4

*Especial: Proyecto de Investigación-Acción:
Comunidades Vulnerables en CentroAmérica
y Opciones de Prevención y Mitigación*

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

Este número 7 de *Desastres & Sociedad*, revista científica semestral de La Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), continúa un esfuerzo editorial que tiene por objetivo mantener comunicada a una cada vez más grande comunidad que se reúne al rededor del objetivo de reducir los desastres , creando conocimiento y construyendo instrumentos que le hagan posible a la sociedad una gestión efectiva del riesgo al interior y como parte de sus procesos de desarrollo. Este número ofrece artículos sobre el tema del medio ambiente y de su relación con los desastres, sobre la institucionalización de la prevención de los desastres en gobiernos locales y un Especial que resume un proyecto de investigación-acción en Centroamérica que intenta identificar las opciones de prevención y mitigación de desastres dentro de las limitaciones que sufren esas comunidades dentro del proceso de urbanización. Ofrece asimismo los resultados del Congreso Hemisférico de Miami convocado por La Red, la OEA y la Universidad Internacional de Florida así como de otras conferencias regionales. Y continúa ofreciendo sus secciones Literatura y Desastres y Libros y Revistas, con comentarios de últimas publicaciones sobre el tema, así como el registro de las nuevas publicaciones llegadas al Sistema Regional Integrado de Información y Documentación sobre Desastres actualmente en construcción.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000) sigue transcurriendo y siguen produciéndose desastres en la región. Más aún la respuesta de los gobiernos, no sólo deja mucho que desear sino siguen reproduciendo antiguos comportamientos que ya debieran haber sido superados por la larga experiencia que demuestra su ineficacia para reconstruir y para prevenir. Una causa –quizá la principal- de que esto ocurra es que la sociedad en nuestros países aún no ha descubierto el ancho campo de desarrollo, individual y grupal, y nacionalmente colectivo, que se abre al prevenir los desastres. Sin embargo, hay campos en que hay que señalar avances, pequeños saltos que se pueden hacer grandes. Identificarlos significa descubrir aquellas dinámicas que hay que fortalecer para terminar cambiando la relación de las sociedades y de los Estados con los desastres y sus causas, inscribir las gestión del riesgo al interior y como parte de los procesos de desarrollo. Este número de *Desastres & Sociedad*, revista científica semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), sigue contribuyendo a ello con artículos sobre diversos temas y regiones de América Latina y con sus secciones de siempre.

Indice

EDITORIAL	4
CONSTRUYENDO EL RIESGO AMBIENTAL EN LA CIUDAD	8
HILDA HERZER.....	8
<i>CENTRO- Argentina</i>	8
RAQUEL GUREVICH.....	8
<i>CENTRO, Argentina</i>	8
1. LAS TRANSFORMACIONES AMBIENTALES URBANAS SON NATURALES, FÍSICAS Y SOCIO-ECONÓMICAS, PERO NO SON NECESARIAMENTE EQUIVALENTES NI ALCANZAN A SER SINÓNIMOS DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL URBANA.	8
2. LOS PROCESOS DE DEGRADACIÓN AMBIENTAL URBANA PRODUCEN, PERO NO AUTOMÁTICAMENTE, RIESGO AMBIENTAL URBANO. ESTE PUEDE SER RETARDADO O DETENIDO POR PROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA ADECUADOS.	9
3. EXISTE UNA RELACIÓN DIRECTA ENTRE EL PROBLEMA DEL RIESGO Y EL FENÓMENO DESENCADENANTE DEL DESASTRE (NATURAL, ANTRÓPICO Y/O TECNOLÓGICO).	12
4. LOS ACTORES IMPLICADOS EN LOS PROCESOS DE DEGRADACIÓN AMBIENTAL URBANA Y DE RIESGO URBANO PUEDEN SER DISTINTOS Y TENER PERCEPCIONES DIFERENTES DE ESTOS PROCESOS Y, EN CONSECUENCIA, TENER VALORACIONES Y COMPORTAMIENTOS DIFERENTES FRENTE A ELLOS.	13
5. LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL URBANA, LOS RIESGOS AMBIENTALES URBANOS Y LOS DESASTRES URBANOS SON PROCESOS SOCIALES.	14
BIBLIOGRAFIA.....	15

Editorial

el decenio sigue transcurriendo y siguen produciéndose desastres en la región. Más aún, la respuesta de los gobiernos, no sólo deja mucho que desear sino sigue reproduciendo antiguos comportamientos que ya debieran haber sido superados por la larga experiencia que demuestra su ineficacia y deformaciones que generan. Una causa- quizá la principal- de que esto ocurra es que la sociedad en nuestros países aún no ha descubierto el ancho campo de desarrollo, individual y grupal, y nacionalmente colectivo, que se puede abrir al prevenir los desastres. Sin embargo, hay campos en que hay que señalar avances, pequeños saltos que se pueden hacer grandes. Identificarlos significa descubrir aquellas dinámicas que hay que fortalecer para terminar cambiando la relación de las sociedades y de los estados con sus desastres y sus causas. Algunos tienen que ver con el Decenio, otros con otros cambios en la actual etapa de nuestros países y el mundo. Dos conferencias internacionales de 1996 nos permiten hablar de ello. La primera, realizada en abril de 1996 en Amsterdam –“ Segunda Conferencia Internacional Sobre Gobiernos Locales que Enfrentan Desastres y Emergencias”- indica el lugar que comienza a ocupar la gestión del riesgo en esas instancias de gobierno de la sociedad. Es verdad que la palabra en esa ocasión la tuvieron sobre todo los gobiernos locales de grandes ciudades del mundo desarrollado (Kobe, San Francisco, Oklahoma, o la misma Amsterdam). No hubo tampoco en las conferencias principales presencia de América Latina, la región (tomemos nota y hagamos algo por cambiarlo) que menos representación tenía en la conferencia. Pero era la forma que en esta ocasión se expresaba y se repetía con resonancia mundial (la primera conferencia fue en Tel Aviv en 1994) el postulado según el cual la gestión del riesgo de desastres no puede estar sólo en manos de los gobiernos centrales. Por otro lado, casi al mismo tiempo que esta conferencia, se realizaba una similar, para América Latina en Santiago de Chile. Felizmente sus conclusiones llegaron a la conferencia internacional gracias a la presencia de funcionarios latinoamericanos de USAID, que también participaban de LA RED. Y, más adelante, en noviembre del mismo año, se realizó en Quito la conferencia regional “América Latina y el Caribe hacia Hábitat II:... al encuentro de una ciudad para la vida” en cuyo contexto y como parte la conferencia, miembros de La Red organizaron, junto con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y un conjunto de agencias internacionales con sede en Ecuador, el Taller “Gestión local del hábitat: prevención y mitigación de desastres”. Como parte de los talleres paralelos que diversas organizaciones realizaron con ocasión de este evento, LA RED tuvo también su III Taller Regional: Guía metodológica para la gestión local de riesgo de desastres. Podemos reconstruir fácilmente un camino desde las conferencias mundiales hasta los nuevos instrumentos que estamos creando en la región para servir el rol que deben cumplir los actores y las instancias locales de gobierno en la gestión del riesgo. Pero, al hacerlo, debemos tomar conciencia de la opción que estamos haciendo, de sus lazos con lo que ocurre en el mundo y la región, lazos que probablemente son claves para identificar la actual etapa que vive el tema de los desastres y actuar en consecuencia. Como decíamos, identificar dinámicas que a veces aparecen como más allá de nuestro control pero en las cuales estamos actuando, que estamos fortaleciendo como nuevas opciones que se abren a la gestión del riesgo de desastres. Este número de *Desastres & Sociedad* ofrece varias contribuciones en este tema. En especial un artículo -que surge de un trabajo de USAID-sobre la institucionalización del tema los desastres en el municipio de Asunción, que justamente se inscribe en todo lo que estamos sosteniendo. Los gobiernos centrales debieran tomar en cuenta todo esto si quieren realmente reducir los desastres que afectan las economías que impiden el despegue de muchos de nuestros países.

¿Caminos que van desde las conferencias mundiales hasta lo que ocurre en nuestras más alejadas localidades, o a la inversa? No lo sabemos, quizá ocurre simultáneamente en ocasiones

da la impresión que la globalización, la reducción del tamaño de los estados, la liberación de nuestras economías tienen como contrapartida el surgimiento de nuevas capacidades locales para la gestión del desarrollo. Las localidades -que sufren casi diariamente desastres, pequeños para las estadísticas mundiales si se consideran cada uno por separado, enormes si se toma en cuenta sus efectos en el desarrollo local y, también, si todo ello se suma- pueden comenzar a estar en condiciones abordar el tema desde estas capacidades que surgen. Las experiencias en Perú, en Colombia, en varios países de Centroamérica, para sólo citar algunos casos, de concertación de actores sociales locales para la gestión del desarrollo en esos ámbitos comienzan a multiplicarse, al punto de parecer expresar una tendencia importante de la época. La red ha identificado esto desde varios años atrás, los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que prevención y atención de desastres comienzan hacer sensibles al tema, toca también a las agencias apoyar. Los desastres, tan fácilmente desplazados al ámbito de un falso inescrutable en la conciencia los pueblos, requiere de acciones y de una palabra para ingresar en el ámbito de la gestión local del desarrollo. Llama la atención, sin embargo, como la problemática ambiental ocupa un lugar tan importante en esas experiencias locales a las que nos referimos. Con más frecuencia de lo que podría pensarse, al lado del tema de la generación de empleo e ingresos, de la educación, de la salud, de la vialidad (hablamos de regiones con frecuencia muy alejadas del centro de los países) está el tema medioambiental. De nosotros, y de los recursos de que dispongamos, depende que ese tema no se pierda en ilusiones de *mejor calidad de vida*, hasta que se manifieste nuevamente la naturaleza olvidada, ese otro que diariamente agredimos.

Esto nos permite retomar el hilo de las conferencias internacionales que expresan este otro hilo, el de la realidad más acá de ellas. La "Conferencia Hemisférica de Miami sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible", nos remite a otro de esos campos en que es necesario señalar avances, identificar hitos, mostrar justamente los campos abiertos y con perspectivas. Fue convocada por LA RED, en asociación con el Centro Internacional de Huracanes (IHC), el Centro para América Latina y el Caribe (LACC), el Centro de la Cumbre de las Américas (SOAC) y la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA. También apoyaron OFDA, CEPREDENAC. La universidad internacional de florida, hizo de eslabón entre las Américas y, en el contexto de la anterior Cumbre y en los preparativos de la siguiente, permitió comunicar no sólo regiones del continente sino temas prioritarios en la agenda internacional que, como dijimos, tienen ya resonancia en los niveles locales. A LA RED le tocó llevar, entre otros, a importantes actores del diario trajinar en medio de los desastres: los organismos gubernamentales dedicados a la prevención y atención de los desastres. Regiones, temas y actores se encontraron allí. Once organismos gubernamentales de prevención y atención de desastres de América Latina, los organismos de emergencia federales y estatales de los Estados Unidos, los principales investigadores regionales y el hemisferio sobre el tema, los representantes de la mayor parte de las agencias bilaterales y multilaterales que intervienen en la región, tomaron importantes decisiones, produjeron un Plan Estratégico y una Declaración que este número de la revista difunde, que iniciaron un camino que hay seguir: una red interamericana, un sistema integrado regional de información sobre desastres, un sistema compatible de inventario y registro para el estudio de los desastres, acciones concordadas y que comuniquen los recursos de investigación de la comunidad científica y los recursos institucionales disponibles de los gobiernos. *DesInventar*, el esfuerzo desde años atrás de La Red por integrar en un solo sistema regional la información sobre desastres, el programa de fortalecimiento de los sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en las regiones vulnerables de América Latina, los instrumentos de capacitación para los actores y los operadores de los sistemas nacionales, la capacitación a nivel superior de Diplomado y Maestría sobre Gestión de Riesgos y Prevención de Desastres, todos estos programas de La Red, son parte de los procesos reales que sostienen

una Conferencia como la de Miami y que hay que fortalecer. La sostenibilidad, entonces, proviene de inscribirse en procesos reales, pero también de poner una no pequeña cuota de voluntad. Porque, si cada cual mira hacia dentro, podrá verificar que la historia no camina sola. Que más de una vez ocurre con ella lo mismo que podamos hacer dentro de nosotros mismos. Individuos, organizaciones y países. Para hablar de plano regional e internacional.

La Conferencia de Miami es una prueba de ello. Fue confluencia de procesos y voluntades. Como no será automático que la gestión del riesgo sea aparte de los roles y las tareas de la gestión local del desarrollo, tampoco será automática la puesta en práctica del plan estratégico que la conferencia propone: ese programa de confluencia y comunicación entre actores, temas y procesos. Comunicación abierta, hito producido, campo que se muestra con perspectiva, pero el interior del cual toca actuar, desde la voluntad.

Ese es el tema del especial. El problema la voluntad frente a las limitaciones. Las limitaciones que cierran el pensamiento, que deforman las percepciones, que reducen a las poblaciones a una sucesiva acumulación de sobre adaptaciones. Un proyecto investigación-acción realizado por un conjunto de investigadores e instituciones académicas y no gubernamentales de Centroamérica miembros de LA RED, como objeto e intentan convertir en sujeto de estudio a un conjunto de comunidades urbanas vulnerables de esa región. Una reconstrucción de los procesos de urbanización de esos países y, en algunos casos, de sus áreas metropolitanas, la construcción de tipologías de comunidades urbanas y los criterios de selección, la elaboración y ejecución minuciosa de una estrategia de intervención en esas comunidades, un esfuerzo de dos años para, en la comunicación entre investigadores y pobladores, descubrir las opciones de prevención y mitigación de desastres en ellas, es decir, los espacios para la voluntad. O, si se quiere, los espacios para la libertad. La prevención y mitigación de desastres nos remite siempre a los procesos sociales más importantes, puesto que de los procesos de urbanización -por sólo mencionar un aspecto- provienen las comunidades vulnerables y en riesgo. Son procesos e intervenir desde el campo político. Pero imposible hacerlo sino se reconstruyen esos procesos en sus diversas escalas. Una vez más, sostenemos, no habrá prevención de desastres sin investigación académica que permita esas opciones políticas. Esos procesos no sólo se dan a nivel de los factores que afectan al conjunto la sociedad, se dan también al nivel de los factores inmediatos que afectan cada comunidad, grupo e individuo. En la intersección entre ambos es que se muestran los grandes limitantes de la realidad pero, también, pueden encontrarse las opciones. Por ejemplo, las relaciones hacia adentro, pero también *hacia fuera* de las comunidades, es uno de los temas recurrentes en la conclusiones de este estudio. Las limitantes son relaciones entre las cosas, pero la relaciones entre las cosas son también las grandes opciones para la voluntad. Las relaciones son mecanismos a desmontar o también, mecanismos a echar andar. Este proyecto trata justamente de encontrar esas opciones porque busca señalar esos mecanismos. No obstante, en sí mismo, el proyecto representa una opción, sin la cual muchas comunidades no podrían quizás encontrar las suyas, pero sin la cual tampoco la sociedad en su conjunto de las encontrara. Las grandes opciones políticas de gobierno para la prevención de desastres deberán referirse a muchos aspectos, niveles y escalas. Desmontar las relaciones limitantes requiere de montar otras. Entre la investigación y la acción es una ellas. En este proyecto esa relación se construye en varios niveles: el del estudio de los procesos a gran escala, el del estudio a pequeña escala, la reconstrucción de las relaciones materiales que se establecen entre esas dos escalas de la realidad y la relación entre agentes externos -esta vez investigadores- y pobladores. Como verá el lector con la lectura de este *Especial*, es en esas intersecciones en donde se encuentran para los investigadores, para los pobladores, para las opciones políticas, las opciones.

Finalmente diremos que, *Desastres & Sociedad* ofrece en este número sus secciones de siempre. *Hechos y DesHechos*, Literatura y Desastres, Reseñas y comentarios, Libros y Revistas. El lector nos revelará de anunciarle su contenido. Esperamos que este nuevo número, esfuerzo de muchos, sea hecho suyo con su lectura, le ofrezca nuevas opciones, y lo inspire en su quehacer.

CONSTRUYENDO EL RIESGO AMBIENTAL EN LA CIUDAD

Hilda Herzer

CENTRO- Argentina

Raquel Gurevich

CENTRO, Argentina

La relación entre degradación ambiental, generación y configuración de riesgos en las ciudades y desastres, es un campo que requiere precisiones conceptuales y metodológicas para no duplicar enfoques sino comunicar problemáticas, vistas hasta ahora de manera separada. Este artículo, de Herzer y Gurevich, de CENTRO, Argentina, y profesoras de CCSS y Geografía respectivamente de la Universidad de Buenos Aires, realiza un contrapunto entre conceptos y casos concretos, en especial de inundaciones en el ámbito urbano de Argentina, que nos permite un acercamiento a esta relación de manera clara y provechosa.

Este artículo, presentado en el Seminario Internacional Internacional "Diagnóstico y propuestas sobre el medio ambiente argentino" organizado por UBATEC S.A., Buenos Aires, octubre de 1996, recoge los puntos principales en la relación entre desastres en particular, los producidos por inundaciones -, degradación ambiental y la constitución del riesgo en el ámbito de la ciudad. Con este fin, se parte de un conjunto de premisas conceptuales y se las ejemplifica con situaciones concretas producidas en el ámbito urbano de la Argentina. Los ejemplos seleccionados son producto de nuestra experiencia en el campo de la investigación de los desastres y la sociedad en este país.

1. Las transformaciones ambientales urbanas son naturales, físicas y socio-económicas, pero no son necesariamente equivalentes ni alcanzan a ser sinónimos de la degradación ambiental urbana.

Este enunciado significa que las transformaciones no necesariamente conllevan características negativas, de pérdida, y que, por cierto, hay procesos de transformación urbana sostenibles.

Los procesos de transformación ambiental aluden a cambios o modificaciones del aspecto, forma o cantidad de un objeto determinado. En sentido lógico, sería una categoría incluyente de la degradación, pues esta última implica una particularización o un aspecto del proceso.

La degradación ambiental supone una valoración de la transformación ocurrida y se refiere a "una reducción de grado o a un rango menor" o a "cambios en la homeostasis de un sistema" de tal forma que hay una reducción en su productividad. En el caso del medio ambiente urbano, abarca no sólo a los elementos de la naturaleza, sino a un medio que es producto de una compleja relación entre los elementos del soporte ofrecidos por la naturaleza (soporte físico) y el

ambiente construido socialmente (la ciudad, sus estructuras físicas y sus patrones sociales, económicos y culturales). La degradación hace referencia así a la totalidad ambiental: lo natural, lo físico, lo social, en sentido amplio, y lo político (en tanto se verá, la gestión urbana tiene incidencia en estos procesos). Ejemplos de procesos de degradación que incrementan riesgos serían los concretados a través de la construcción de viviendas precarias en laderas expuestas a intensas lluvias y deslizamientos de tierra. Esta es avalada directa o indirectamente por políticas públicas que por omisión, falta de respuestas adecuadas en el tiempo o por carencia de control lo permiten. El mismo proceso se repite en asentamientos localizados en zonas bajo la cota, inundables, cuya regularización dominial es estimulada por la Ley 24374/94 - conocida como Ley Pierri - y sus respectivos decretos (3991/94; 2815/96). El último ejemplo puede extenderse a múltiples experiencias en el área metropolitana de Buenos Aires, en los últimos años.

No toda transformación ambiental supone degradación. Puede ilustrarse esta situación si se analiza una tendencia histórica en la ciudad de Buenos Aires: la creación y consolidación de la "ciudad plato". A través de numerosas acciones durante los siglos XIX y XX se ha tendido a la nivelación y supresión de las ondulaciones de la ciudad, al entubamiento de sus arroyos (los Terceros, el Maldonado, el Vega, etc.) y posterior pavimentación, aumentando los procesos de impermeabilización y disminuyendo la capacidad de absorción de las lluvias intensas. Transformaciones ambientales y construcciones que, en sí mismas y aisladamente, fueron deseadas por la sociedad (los arroyos se habían convertido en sitios sanitariamente riesgosos, donde se arrojaban residuos sólidos) y que no conllevaban efectos negativos en el corto plazo. Los problemas que surgen, en todo caso, habría que situarlos en el largo plazo y vincularlos a otros cambios que se llevaron y se llevan adelante en la ciudad.

Puede decirse que las transformaciones tienen lugar en el corto plazo (siempre en términos relativos) comparadas con los procesos de degradación y la posible manifestación del riesgo urbano. También se evidencia aquí la ilusión de intervenciones aisladas exitosas, sin tener en cuenta conjuntos y contextos más amplios de escala temporal y de planificación. Además, el horizonte temporal de los funcionarios y políticos, por lo general, es de corto alcance, de modo que todos quieren tener la paternidad de las obras -como la expresión más acabada del hacer y del saber-, considerándolas en sí mismas como indicadores de algo positivo.

2. Los procesos de degradación ambiental urbana producen, pero no automáticamente, riesgo ambiental urbano. Este puede ser retardado o detenido por procesos de gestión ambiental urbana adecuados.

La degradación es un concepto eminentemente social e histórico e implica, como proceso, el examen del impacto de lo social sobre lo social y del impacto de la naturaleza transformada por la sociedad. Desde esta perspectiva, la degradación se hace equivalente a un incremento en la vulnerabilidad global de la sociedad y a un aumento del riesgo ambiental urbano, operando combinadamente sobre los componentes físicos, ecológicos y sociales. El medio ambiente degradado sería la expresión que resume la vulnerabilidad y el riesgo ambiental frente a los desastres.

Un desastre representa una ruptura, un desequilibrio o desestabilización de las relaciones entre la sociedad y sus estructuras económicas, sociales y políticas con el medio social y natural del

que forma parte y que da soporte a su existencia. El desastre es el punto culminante del riesgo. Por ello, cada vez que ocurre un desastre debe recurrirse a situaciones de emergencia, de ayuda y defensa para proteger a los "vulnerables".

En cuanto al riesgo, su definición más sencilla hace referencia a la probabilidad de que a una población o segmento de la misma le ocurra algo nocivo o dañino. Para que exista un riesgo debe haber tanto una amenaza (elementos detonadores de orden natural, socio-natural, antrópico y/o tecnológico) como una población vulnerable a sus impactos, siendo la vulnerabilidad la propensión a sufrir daños que exhibe un componente de la estructura social. El riesgo es, en consecuencia, una condición latente o potencial y su nivel o grado depende de la intensidad probable de la amenaza y de los niveles de vulnerabilidad existentes; este nivel siempre existe y no puede ser reducido a cero. Además, en la medida en que el grado de vulnerabilidad es una expresión del nivel de desequilibrio o desajuste entre la estructura social y el medio físico, construido y natural, no puede tener un valor absoluto; por el contrario su expresión es relativa.

En este tipo de análisis el concepto de riesgo aceptable cobra especial importancia. Se define así el valor de la probabilidad de consecuencias sociales, económicas o ambientales, que es considerado lo suficientemente bajo para permitir su uso en la planificación y en la formulación de requerimientos de calidad de los elementos expuestos. La determinación del riesgo aceptable incide en la formulación de políticas sociales, económicas y ambientales, así como en la determinación de los valores de los seguros e incluso, en algunas oportunidades, en la obtención de réditos políticos en el corto plazo.

Sin duda, existe un interjuego de intereses de diferentes actores sociales en la definición de riesgo aceptable, que sería interesante investigar.

En el caso de las ciudades latinoamericanas, la capacidad de individuos u organizaciones locales de mitigar niveles de riesgo inaceptables - y también, aceptables- sigue siendo muy limitada; porque no se trata solamente de un problema de percepciones sobre la determinación del riesgo o de las posibles implicancias derivadas de los cálculos tradicionales de costo-beneficio. Lo que está en juego en la opción de mitigar o no hacerlo, muchas veces, es además del altísimo costo de las inversiones requeridas, la aparición de conflictos y presiones por el sólo hecho de aceptar y reconocer formalmente ciertos niveles de riesgo, tanto desde la autoridad técnica como de la política.

La gestión ambiental urbana alude al conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar y asignar recursos públicos y privados (humanos, financieros, políticos, técnicos, organizacionales) que operan sobre la ciudad y, por ende, sobre el medio ambiente urbano. Definiremos como adecuada a aquella gestión ambiental urbana que genere las condiciones para producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a la población y a sus actividades económicas las satisfacciones para sus necesidades y que, a la vez, tienda a garantizar un desarrollo sustentable.

En relación a los desastres puede pensarse un proceso de gestión vinculado a dichos procesos y a su recuperación posterior. Así tenemos: 1) una gestión de las amenazas (factor

desencadenante del desastre) entendida como el conjunto de actividades tendientes a reducir el impacto de las amenazas físicas; se trata de un aspecto del proceso de prevención. Puede ser una gestión de prevención dura o estructural, que suponga grandes obras, y/o una de tipo no-estructural, que implique procesos de preparación y capacitación de los grupos sociales afectados; 2) una gestión de las vulnerabilidades, como el conjunto de actividades que tienden a reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente al evento en el momento en que la amenaza azota, o sea, la mitigación de la emergencia. El objetivo es garantizar las condiciones de bienestar y seguridad de los afectados por el impacto de un evento; y 3) una gestión de la rehabilitación y reconstrucción: se trata de establecer condiciones mejoradas para la población afectada.

Las tres formas de gestión enunciadas forman parte de un mismo proceso de prevención, ya que las acciones que se realicen en el primer punto incidirán en los otros dos, y las acciones que finalmente se implementen como reconstrucción influirán a su vez el día de mañana en la gestión de las amenazas. Toda acción puntual o de corto plazo tiene efectos o consecuencias en el largo plazo.

A modo de ejemplo, presentamos un caso en el que la inadecuada gestión ambiental urbana potencia el desencadenamiento de un desastre: la imprevisión respecto a la disposición de los residuos sólidos en la ciudad de Pergamino, aceptando su colocación en los laterales del cauce del arroyo. Esta situación era aisladamente visualizada en forma negativa, principalmente era percibida como una situación desagradable desde un punto de vista estético y en menor medida como un riesgo sanitario. Sólo cuando la lluvia fuerte e intensa - abril de 1995 - se desencadena en el área provocando la inundación, la inadecuada disposición de los residuos fue percibida y analizada, por algunos, como factor de riesgo. Es un ejemplo de construcción social del concepto de riesgo, donde se analiza y se conceptualiza con posterioridad al evento, las características inductoras del mismo.

Otro aspecto de inadecuación de la gestión ambiental urbana es la falta de aplicación de una escala de análisis apropiada, en el sentido de articular los estudios realizados en el área rural de la región maicera y los de los centros urbanos de la región. Es importante para hacer diagnósticos adecuados, que permitan generar las políticas específicas, contemplar simultáneamente a la ciudad y su territorio circundante. En el ejemplo comentado, resulta clave conocer de qué modo los procesos de degradación del suelo en el Partido de Pergamino afectan a la ciudad. Concretamente, cuál es el impacto en el espacio urbano de la impermeabilización del suelo rural como consecuencia de la modernización agraria, de la introducción de paquetes tecnológicos, del uso de fertilizantes e insecticidas sistémicos y maquinarias pesadas más la innovación del riego de los últimos años.

Estos elementos conformadores de proceso de degradación han sido estudiados durante décadas (principalmente a partir de la labor del INTA) y, en particular, durante los años 70 y 80 tuvieron un lugar en las agendas de investigación de las ciencias sociales, aunque hoy han declinado notablemente. La retracción de las ciencias sociales - por razones que no vienen al caso comentar en esta oportunidad- plantea una ausencia singular en un proceso donde el largo plazo y los procesos de conformación, lenta pero sostenida, son fundamentales para su comprensión.

3. Existe una relación directa entre el problema del riesgo y el fenómeno desencadenante del desastre (natural, antrópico y/o tecnológico).

Vincularemos aquí los conceptos de riesgo, vulnerabilidad y factor desencadenante, es decir la amenaza (natural, antrópica y/o tecnológica). El ejemplo escogido se refiere a las grandes inundaciones de Resistencia (Provincia del Chaco) de 1982-83, cuando se combinó la gran lluvia que produjo la crecida del Paraná, con la ruptura del dique regulador del Río Negro (tributario del río Paraná), originando la invasión de las aguas en el casco urbano. El dique había sido terminado de construir cuatro años antes con el propósito de evitar la entrada de las aguas del río Paraná en épocas de creciente. La realización del dique favoreció la generación de una confianza ilimitada en la obra que, a su vez, fue usada por los especuladores inmobiliarios para lotizar y vender tierra urbana con vista al Río Negro, cuyo cauce también en consonancia había sido angostado en un 60%. Es interesante rescatar que la ruptura del dique produjo la inundación de los nuevos barrios de clase media así como del 60% del resto de la población de la ciudad de Resistencia. La confianza en la obra había llegado a tal punto que, a pesar de que algunos especialistas anunciaban su rotura y exigían la evacuación de la población asentada en el valle de inundación, poco escuchadas fueron las alertas por parte del gobierno militar provincial y local. Ejemplos internacionales repiten estas experiencias de entrega ilimitada a las bondades de la tecnología y negación de posibles fracasos: Rapid City en Dakota del Sur (1972) y Idaho (1976) en los Estados Unidos o el dique Vioant (1963) en Italia.

La confianza irrestricta en la obras de infraestructura genera otro proceso asociado: la revalorización de áreas suponiéndolas libres de todo riesgo, cuando, por el contrario, se puede estar alentando encubiertamente un proceso de construcción del riesgo. En el caso mencionado de Resistencia se desencadenó un desastre de grandes proporciones en tanto la población no estuvo en ese momento preparada para hacerle frente. En definitiva, se acrecentó la vulnerabilidad local frente al desastre.

Quedan pendientes los intentos de organizar grupos sociales sensibles, capaces de cuestionar las políticas públicas que se adoptan en función de los riesgos visualizados. Y no sólo para un grupo social determinado sino para el conjunto de la sociedad.

Resulta importante, entonces, avanzar en la idea de que los riesgos que se construyen no afectan sólo al sector que está directamente expuesto sino al conjunto de la sociedad.

Veamos otro ejemplo. La explosión de la fábrica militar de Río Tercero en noviembre de 1995 puso de manifiesto el nivel de riesgo en el que vivía la población. Esta se hallaba preparada (a través de la capacitación brindada por Defensa Civil) para enfrentar riesgo químico, producto de su localización cercana a la empresa química ATANOR, pero no para enfrentar una explosión de la fábrica militar, asentada a sólo 20 cuadras del edificio municipal. En primer lugar, este hecho habla de la inseguridad con la que convive la sociedad, sumada en este caso al autoritarismo que supone el secreto militar acerca de qué se produce y cómo se lo hace. La jurisdicción militar impide que la autoridad civil municipal pueda ejercer mecanismos de consulta y control, en consecuencia "la fábrica se controlaba a si misma". En segundo lugar, se evidencia la vulnerabilidad de la población; parte de ella vive en terrenos muy próximos al polvorín (de hecho, las casas que estallaron fueron las lindantes con él). Dichos terrenos fueron comprados a muy bajo costo, siendo loteos permitidos por las normas vigentes. Resulta significativo el testimonio de un poblador sin casa cuando decía: "Ahora entiendo porque casi me regalaron esta tierra".

4. Los actores implicados en los procesos de degradación ambiental urbana y de riesgo urbano pueden ser distintos y tener percepciones diferentes de estos procesos y, en consecuencia, tener valoraciones y comportamientos diferentes frente a ellos.

En un trabajo anterior (1996) se planteó una tipología que enlaza agentes sociales y escalas geográficas a lo largo de las variables desastre y degradación ambiental urbana. Aquí se revisa ese planteamiento y se ofrecen nuevos tipos ideales de acción que combinan agentes, escalas, degradación y riesgo:

i) Actores que degradan a nivel regional, cuyas acciones pueden impactar a nivel urbano pero son distintos de los actores que están en la ciudad y que al recibir el impacto incrementan su riesgo a nivel urbano.

Un ejemplo lo constituyen, en Pergamino, aquellos productores privados ausentistas quienes en sus explotaciones agropecuarias tienden a degradar el suelo, impermeabilizándolo de tal modo que sus efectos - encadenados con otros- llegan a tener incidencia en la degradación ambiental a nivel urbano. Otro ejemplo puede plantearse alrededor de los productores agropecuarios de la región que arrojaron pesticidas al arroyo Pergamino en 1990, ocasionando serias dificultades sanitarias a la población urbana local.

ii) Actores que degradan a nivel regional, cuyas acciones pueden impactar a nivel urbano y son los mismos actores que reciben el impacto e incrementan su riesgo, porque están en esa ciudad.

En Pergamino esta situación puede ilustrarse con la acción de los contratistas que manejan la maquinaria y residen en la ciudad. Sus percepciones son diferentes a las de los propietarios porque están, en buena medida, orientadas por intereses de muy corto plazo signados por los términos generalmente anuales de los contratos.

iii) Actores que degradan a nivel urbano y son distintos a los que ven crecer su situación de riesgo a nivel urbano.

Por ejemplo, los industriales que arrojan residuos en la cuenca de los ríos Reconquista o Matanzas - Riachuelo (área metropolitana de Buenos Aires), cuyo impacto es recibido, en lo inmediato, por quienes habitan precariamente en las márgenes de dichos cursos de agua.

iv) Actores que degradan a nivel urbano y son los mismos que los sujetos a mayor riesgo urbano.

Tal es el caso de los habitantes de la ciudad de Pergamino que arrojaban residuos sólidos en el arroyo y contribuían -a sabiendas o no- a su colmatación parcial, generando un proceso de riesgo ambiental que se puso en evidencia, de modo traumático, con ocasión de la lluvia de 1995. También puede incluirse en esta categoría a los funcionarios municipales que, por acción u omisión, alentaron la incubación del proceso de riesgo.

Se ha visto que los actores sociales implicados no sólo son distintos por sus capacidades diferenciales en los planos político, económico y social sino también porque sus acciones se ubican en diferentes escalas geográficas de impacto (con diferentes niveles de riesgo y de aceptación de los procesos de degradación), y de análisis . De lo expuesto se infiere que los actores sociales implicados en los desastres y en los procesos de degradación no son necesariamente los mismos, y que sus formas de percibir los procesos así como la conciencia crítica que desarrollen también pueden variar.

5. La degradación ambiental urbana, los riesgos ambientales urbanos y los desastres urbanos son procesos sociales.

Esto sugiere dos comentarios. Primero, entender que la degradación, los riesgos ambientales urbanos y los desastres pueden abordarse desde dos perspectivas no excluyentes: como proceso y como producto. En efecto, ellos son tanto un proceso como un producto. El desastre, como proceso, se capta en la creación de las condiciones de riesgo a través del tiempo, resultado de la dinámica de las amenazas y de las vulnerabilidades sociales. También se evidencia en el *continuum* que va desde la generación de las condiciones de riesgo y vulnerabilidad, su desencadenamiento hasta sus posteriores efectos sobre el territorio, la economía, la sociedad y la política. El desastre como producto se evidencia en los grandes eventos (un terremoto) o en la presencia de pequeñas rupturas o desequilibrios que suceden cotidianamente, sin mayor preocupación para muchos (arrojar basura a un cauce), pero que acumulados adquieren un valor significativo a veces hasta más importante que el de los grandes eventos.

Segundo, reconocer que los procesos de conformación del riesgo, la degradación y los desastres serán siempre objeto de intereses controvertidos. Esto es así porque dichos procesos se constituyen a partir de los encuentros y desencuentros de múltiples actores sociales y de racionalidades, intereses y lógicas diversas. En este sentido, las definiciones que se hagan de estos conceptos tendrán este mismo conjunto de limitaciones o condicionamientos y, al no ser neutras, suponen implícita o explícitamente la elección de una determinada escala de valores.

BIBLIOGRAFIA

- BLAIKIE, Piers y Harold BROOKFIELD (1986) *Land degradation and society*. London, Methuen.
- CAPUTO, G., J. HARDOY y H. HERZER (1985) "La inundación en el Gran Resistencia. Evaluación de las respuestas frente a la emergencia". En: *Inundaciones y Sociedad en el Gran Resistencia Chaco 1982-83*, Ediciones Boletín de Medio Ambiente y Urbanización de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional. Buenos Aires, CLACSO/GEL.
- DAVIS, Ian (1987) "Safe Shelter within Unsafe Cities". Disaster vulnerability and rapid urbanisation. En: *Open House International*. Volumen 12, No. 3.
- DI PACE, M., S. FEDEROVSKY, J. HARDOY y S. MAZZUCHELLI (1992) *Medio ambiente urbano en la Argentina*. Colección Los fundamentos de las Ciencias del Hombre. Buenos Aires, CEAL.
- FECIC (1988) *El deterioro del ambiente en la Argentina. Suelo, agua, vegetación, fauna*. Buenos Aires, Centro para la promoción de la conservación del suelo y del agua, PROSA.
- GALLOPIN, Gilberto (1994) *Impoverishment and sustainable development. A system approach*. Canadá, International Institute for Sustainable Development (IISD).
- HERZER, Hilda (1990) "Los desastres no son tan naturales como parecen". En: *Medio Ambiente y Urbanización* No. 30. Buenos Aires, IIED/AL.
- HERZER, Hilda y Mercedes DI VIRGILIO (1996) "Buenos Aires inundable. Del siglo XIX a mediados del siglo XX". En: Virginia García Acosta (ed) *Historia y Desastres en América Latina*, Colombia, La RED/CIESAS, pp. 97-138.
- HERZER, H y R. GUREVICH (1996) "Degradación y desastres urbanos. Tres ejemplos de la Argentina para reflexionar". En: *Realidad Económica*, No. 139 (abril/mayo). Buenos Aires, IADE.
- LAVELL, Allan (1996) "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación". En: Fernández, M. (Comp.) *Ciudades en riesgo*. Lima, LA RED/USAID, pp. 21-59.
- Organización Panamericana de la Salud -OPS- (1994) *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales. La trayectoria de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.
- STALLINGS, R. A. (1995) "Construyendo el riesgo: teoría sociológica sobre la amenaza sísmica". En: *Desastres & Sociedad*, Año 3, No. 4 (enero-junio). Lima, LA RED.