



# **PROYECTO DE CÓDIGO AMBIENTAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.**

## **INFORME FINAL**

**Por Antonio Elio Brailovsky<sup>1</sup>**

### **EMERGENCIAS AMBIENTALES.**

#### 1. Introducción.

En los últimos tiempos la sociedad ha cobrado conciencia de la necesidad de una eficaz política de prevención y respuesta ante situaciones de emergencia, tanto de las de origen natural como las de origen social. Sin embargo, la estructura del Estado no ha sido diseñada para responder a esta índole de situaciones, lo que crea problemas de difícil solución, que requieren de una normativa específica y de políticas acordes.

La preocupación internacional por el tema es tardía. Hasta 1990 las Naciones Unidas no se habían manifestado acerca de la necesidad de reducir los daños ambientales en su totalidad, incluidos los daños sobre personas y bienes, producidos por eventos de características catastróficas. Para la década de los 90's las Naciones Unidas publicaban los datos siguientes: En las dos décadas anteriores los desastres "naturales" habían costado 3.000.000 de vidas y afectado a 800.000.000 de personas. Por ciclones habían perdido la vida 400.000 personas. Por terremotos más de 800.000.

---

<sup>1</sup> El autor es Lic. Economía Política, profesor universitario y Ex Defensor del Pueblo Adjunto de Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



- Entre el 80 y el 85 las inundaciones afectaron a más de 185.000.000 de personas.
- Las erupciones volcánicas, como la del Nevado del Ruiz, mataron a miles de personas.
- Se produjeron deslizamientos de tierra, como el deslave del Estado de Vargas (Venezuela) que mató a varios miles de personas. El cambio climático agrava los incendios forestales, como los producidos recientemente en California, Galicia y Grecia.

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró a la década de los 90s *Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, DIRDN*. Como veremos más adelante, el uso de la expresión “desastres naturales” tiene implicancias políticas, ya que implica eludir la responsabilidad de quienes debieron haber hecho alguna forma de prevención o de mitigación de sus consecuencias. La Asamblea General pretendía con ello la reducción importante del impacto mediante<sup>1</sup>:

- Inversión en prevención,
- Modernización global de los procedimientos de gestión anticipada,
- Selección de medidas adecuadas.

Indicó las siguientes medidas preventivas:

- Predicción
- Ordenación del territorio
- Adaptación a la singularidad de cada espacio
- Ocupación y edificación de obras públicas
- Servicios especiales: red de alerta y predicción y pertrechos.

Gestión de emergencia:

- Estructura administrativa
- Planificación territorial y planes especiales
- Ejecución de los planes de emergencia con inclusión de recursos movilizables, criterios de movilización, estructura operativa de los entes intervinientes.

En 1994, en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres se celebró una *Conferencia en Yokohama* con asistencia de países miembros y otros Estados, ONGs;



comunidad científica, medios de comunicación, etc. En el que los países se comprometieron a delinear un Plan de Acción para:

- Prestar atención prioritaria a los países en desarrollo,
- Desarrollar y fortalecer la capacidad y los recursos existentes en cada país y la sanción de legislación interna sobre prevención de desastres, mitigación de sus efectos y preparación de planes de contingencia en caso de ocurrencia del daño.

Recomendaba poner énfasis en:

- La creación y el fortalecimiento de la capacidad humana e institucional;
- La transferencia de tecnología y la reunión, difusión y utilización de la información;
- La movilización de recursos.

La Declaración de Estocolmo en 1999 emitida por los países de la comunidad internacional hizo compromisos de compartir la responsabilidad de la reconstrucción de Centroamérica después del Huracán Mitch y de establecer una sociedad basada en las siguientes metas:

- Reducir la vulnerabilidad social y económica de la región.
- Reconstruir y transformar Centro América bajo la base de un esfuerzo integrado de transparencia y buen gobierno.
- Consolidar la democracia y el buen gobierno, reforzando el proceso de descentralización de las funciones y los poderes gubernamentales con la participación activa de la sociedad civil.
- Promover el respeto a los derechos humanos como objetivo permanente.

Declaración del Milenio, New York 2000 asumió la responsabilidad colectiva en referencia a 32 puntos, entre ellos el Principio 32: “Decidimos, por consiguiente, adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas nuestras actividades relacionadas con el medio ambiente y, como primer paso en ese sentido, convenimos en lo siguiente”:

- Hacer todo lo posible por que el Protocolo de Kyoto entre en vigor, de ser posible antes del décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el año 2002, e iniciar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Intensificar nuestros esfuerzos colectivos en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.



- Insistir en que se apliquen cabalmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.
- Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.
- Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre.
- Garantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano.

En la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Reducción de Desastres Naturales, celebrada en *Kobe, Hyogo en el 2005* se produjo una Declaración y compromisos en los siguientes términos:

- Fortalecer las acciones mundiales para la reducción de desastres del siglo XXI, basados en convenios y marcos internacionales incluyendo la Declaración del Milenio.
- Tener una respuesta adecuada que conduzca a acciones que reduzcan los riesgos y vulnerabilidades en el futuro.
- Intensificar las capacidades de los países en desarrollo propensos a los desastres, en particular de los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares, para reducir el impacto de los desastres a través del fortalecimiento de esfuerzos nacionales y la intensificación de la cooperación bilateral, regional e internacional, incluyendo la asistencia técnica y financiera.
- Aumento de la resiliencia de las Naciones y los Estados ante desastres.

El balance de todas estas reuniones muestra su completa inutilidad. Para la mayor parte de los Gobiernos, los papeles firmados en las reuniones de Naciones Unidas sólo son antecedentes para una próxima reunión que reemplace esos papeles por otros. En términos de Diez Negrillo: “Las conferencias, Asambleas, Reuniones y compromisos internacionales no surten efecto si no hay una voluntad interna que se exprese en leyes y otras normas que desarrollen, apliquen y hagan válidos los compromisos”<sup>2</sup>.

En Argentina tenemos un significativo retraso en materia de estrategias de prevención respuesta ante emergencias y desastres, lo que nos hace especialmente vulnerables ante cualquier contingencia desfavorable. En nuestro país, continuamos con la concepción antigua que considera que la atención de las emergencias es un problema exclusivamente de los organismos especializados, tales como Defensa Civil.



Pero para los criterios modernos, se requiere de la participación de la sociedad entera, bajo la conducción operativa de esos organismos especializados. Un cambio de enfoque que requiere de cambios institucionales significativos: la atomización de competencias entre diversos organismos públicos, la rigidez de un sistema presupuestario que no está pensado para atender gastos inesperados, la necesidad de generar conocimiento técnico sobre los desastres que puedan llegar a ocurrir y el modo de prevenirlos, son algunos de los aspectos de esta problemática.

El tratamiento de las emergencias requiere de una visión integrada. Las emergencias ambientales son una parte del conjunto de eventos desfavorables que una gestión debe atender. Sin embargo, con frecuencia se presentan situaciones en las que no es muy nítido el borde entre lo que es ambiental y lo que no lo es.

Desde el punto de vista conceptual, tenemos que recordar que (a pesar de lo que afirmen algunos organismos internacionales) los desastres naturales no existen. Un desastre es la expresión social de un fenómeno natural. Un terremoto en un desierto no es un desastre: es sólo un evento natural. Los desbordes del río Reconquista pasaron a generar desastres sólo a partir del poblamiento de su valle de inundación, en las décadas de 1950 y 1960. Antes eran sólo las crecidas de un río que atravesaba áreas rurales. En consecuencia, un evento desfavorable produce consecuencias diferentes en una sociedad desamparada que en una sociedad preparada para recibirlo y minimizar sus efectos.

Un aspecto significativo del problema es el distanciamiento entre científicos y políticos que hace que los decisores no lleguen a utilizar adecuadamente los conocimientos producidos por la sociedad. Tanto en el caso de la destrucción de Nueva Orleans por el huracán Katrina como en la inundación de Santa Fe, se trató de situaciones prolijamente enunciadas, con sus causas y consecuencias por los científicos, cuyas voces fueron desoídas.

Para la Argentina, el cambio climático significa la probabilidad de una mayor frecuencia de eventos extremos. Las inundaciones ocurridas en Salta y Tucumán, los desmoronamientos de Tartagal, las sequías del Chaco, son apenas ejemplos de situaciones que se espera se repitan y agraven. ¿De qué modo se prepara Cuyo para un período de menores nevadas en la Cordillera y, por ende, de menores caudales en sus ríos? Tal vez los efectos de las sequías de 2006, con su secuela de pérdida de cientos de millares de cabezas de ganado, podrían haberse atenuado, de haber funcionado como corresponde el aparato del Estado en materia de prevención de catástrofes. ¿Qué están haciendo las ciudades del Litoral para prevenirse ante la probabilidad de importantes inundaciones? ¿No percibimos la extrema vulnerabilidad de Viedma, a apenas 2,5 metros sobre el nivel del mar y con varios episodios históricos de destrucción completa por huracanes del Atlántico?

¿Quién está pensando en revisión de los respectivos Códigos de Construcción y de Planeamiento Urbano? ¿Sabemos cuál es la población de riesgo ante estos eventos? ¿Tenemos previsto cómo y a dónde llevar a la gente que deberá ser evacuada? ¿Qué vamos a hacer con los sectores más vulnerables?



Como si todo esto no fuera suficiente para promover el desarrollo de políticas de prevención, médicos de todo el planeta formulan insistentes conjeturas sobre una probable pandemia de gripe aviar que pone a prueba los sistemas y capacidades de los gobiernos para prevenir y atenuar sus consecuencias; sobre todo a partir de la alarma despertada por científicos sociales que prevén que tal plaga desate una crisis política global. El riesgo de emergencias sanitarias se potencia con el cambio climático: los vectores de diferentes enfermedades (desde el dengue hasta la leptospirosis) cambian su distribución geográfica y comienzan a afectar zonas y poblaciones donde antes eran desconocidos. Agreguemos que muchos de esos vectores son insectos, cuya rápida capacidad de mutación es conocida.

El incendio de una discoteca con 194 víctimas fatales hizo que los responsables de cada municipio asumieran la responsabilidad de controlar el funcionamiento de locales nocturnos de entretenimiento donde todo estaba previsto, menos la seguridad de quienes asisten. Sin embargo, ¿tiene que ocurrir un desastre equivalente en una escuela, una oficina pública o una fábrica, para descubrir que no existen planes de contingencia ni se hicieron simulacros de evacuación?

A ese episodio trágico, se suman accidentes como la rotura de un caño maestro de gas, en pleno barrio de Palermo Nuevo, de la Capital Federal. En esa oportunidad, en el sanatorio de la Trinidad se confirmó que los médicos no tenían conocimiento adecuado para realizar la evacuación de los pacientes, en su mayoría, niños recién nacidos y ancianos. Por otra parte, la empresa contratada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para realizar obras en las inmediaciones de un caño maestro de gas no retiró, antes de iniciar las obras, la documentación correspondiente al subsuelo de área, que daba cuenta de la existencia de ese conducto colocado en la década del 70 por la ex empresa estatal, Gas del Estado. En esta oportunidad, el azar jugó a favor de la gente y no hubo que lamentar víctimas. Insistimos sin embargo, que no fue la prevención la que evitó una catástrofe. Fue el azar. Y el Estado no puede depender de la suerte para la protección de sus ciudadanos.

Los vecinos aledaños a la cuenca Matanza-Riachuelo siguen padeciendo los efectos de la contaminación por incumplimiento de sus responsabilidades por funcionarios del Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La gente sigue enfermándose y ha tenido que llegar el problema a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que las cosas entren en el camino de las respuestas. Se trata de una población extremadamente vulnerable sobre la cual cualquier evento desfavorable puede generar un desastre de magnitud. Basta con señalar que no hay un plan de contingencia integrado ante un accidente químico en el Dock Sud.

## 2. Se necesita una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos

La incorporación del tema en el Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires debería hacerse en forma coordinada con una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos, en el marco del Art. 41 de la Constitución Nacional. Hemos dicho que los desastres no son naturales sino ambientales. *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos*



*mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”, dice el Art. 41.*

Los Presupuestos Mínimos “son institutos básicos comunes para todo el territorio nacional que son plenamente operativos y eficaces en cada provincia – y municipio -, a excepción de que exista en la provincia – o municipio – una norma local que provea mejor, más ampliamente y en mayor grado a la tutela del ambiente<sup>3</sup>. Es decir, que estas leyes deben cumplirse en todo el territorio nacional, sin necesidad de una adhesión especial.

Los constituyentes consideraron que en virtud de la atribución de establecer “presupuestos mínimos de protección ambiental”, se ejerce “competencia delegada a la Nación, la facultad de dictar leyes sustantivas, leyes generales que sean una especie del derecho ambiental común, de todos los argentinos para que a partir de estos principios se pueda luego legislar en las instancias provinciales”<sup>4</sup>.

Y en cuanto al contenido de este tipo de normas, hay consenso entre los tratadistas en la necesidad de una legislación ambiental básica, que rijan en todo el país, en temas como el que ahora nos ocupa. “En nuestra opinión, el régimen de protección ambiental que básicamente debe establecer este tipo de normativa estatal nacional o federal, debe girar alrededor de la idea de la responsabilidad. Fijando pautas eficientes de precaución, prevención, recomposición, sanción indemnizatoria, represión, régimen penal, en defensa del medio ambiente, a cuyo fin, resulta necesario uniformar la legislación existente, para garantizar se logre el objetivo primordial de la delegación de competencias, que conforme surge del texto de la norma del artículo 41 CN, reviste carácter tuitivo”<sup>5</sup>.

### 3. El enfoque de esta propuesta

En el tratamiento de emergencias ambientales, el núcleo central es la discusión sobre cuál ha de ser el rol de la población involucrada. La visión tradicional (todavía vigente entre nosotros), lo considera como un tema sectorial, y por ende, se asigna toda la responsabilidad a un área de Gobierno específica, la Defensa Civil.

Esta mirada, que pone el acento exclusivamente en la respuesta profesional ante el problema, se reveló útil en el caso de pequeños eventos, que podían ser atendidos por un equipo especializado. Por el contrario, las emergencias ambientales pueden incidir sobre amplios espacios geográficos, afectar a una gran cantidad de personas y requerir de la intervención de profesionales de diferentes especialidades y diferentes organismos públicos y organizaciones sociales.

Se necesita asignar un rol significativo a la participación ciudadana en todas las fases de tratamiento de las emergencias.

#### 4. Superar el paradigma de la Defensa Civil

Inicialmente, la Defensa Civil se origina en el ámbito militar, como una extensión de la Defensa Antiaérea Pasiva, que procuraba proteger a los no combatientes de los efectos de la guerra. Esta experiencia hizo que se convocara a los militares para la atención de desastres, como ocurrió durante las inundaciones del Gran Buenos Aires de 1966. Durante la década del '90, se modifica su perspectiva, y se la orienta a la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades en el marco de proyectos de desarrollo. El cambio de orientación (de ocuparse de bombardeos a atender todo tipo de desastres) se hizo inicialmente con pocos cambios en la manera de enfocar los problemas, los que podríamos decir siguieron estilos semejantes a las hipótesis de conflicto del sector militar. Este origen le dio un sesgo particular a su concepción, en la cual la población afectada era asistida pero no jugaba un rol activo.

Por contraste, el Plan Metropolitano de Defensa Civil se plantea como objetivo “buscar niveles de eficiencia tales que permitan comprometer a todos los actores sociales tanto en la prevención cómo en la respuesta de manera de minimizar los costos materiales e inmateriales que generan una situación de emergencia”<sup>6</sup>. Este Plan acaba de ser confirmado como objetivo de las autoridades de la Ciudad.

Conceptualmente:

- Define “Defensa Civil como el conjunto de medidas y actividades, estructurales o no, tendientes a mitigar los efectos que los desastres de cualquier origen puedan provocar sobre la población, su hábitat y sus bienes o sobre los procesos económicos y/o infraestructura incorporados al desarrollo.”
- Es un sistema integrado al proceso productivo; a partir de su objetivo específico en la reducción de la vulnerabilidad de los factores claves para el desarrollo económico del país.
- Se considera a la Defensa Civil, básicamente en un problema de organización.
- Se afirma que debe actuar a través de procedimientos de ordenación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos y /o privados relacionados con la prevención y preparación para emergencias.
- Se espera que la Defensa Civil actúe como coordinador facilitando a partir de la elaboración de planes el accionar de los servicios operativos, con sistemas preestablecidos que permitan disparar automáticamente la ejecución de los planes de acción ante una situación de alerta.
- Esta organización no puede estar atada a procesos burocráticos que la demoren, todo debe estar previsto, y las órdenes fijadas con anterioridad.



- La conciencia, no resulta sólo una cuestión de supervivencia, es básicamente una cuestión de solidaridad social, ya que al vivir en una sociedad, al protegerme puedo evitar la ocurrencia de un fenómeno dañino que seguramente afectará a otros.

Sobre estos principios se establecen criterios minuciosos para planificar la prevención y respuesta ante emergencias. El Plan Metropolitano de Defensa Civil contempla las siguientes fases:

- Elementos y estrategias de las normas básicas de planificación
- Objetivos de la norma básica de planificación
- Fases de mitigación
- Diagnóstico y pronóstico de riesgos de desastre y de recursos
- Vigilancia y alerta
- Medidas preventivas o de mitigación
- Fase coordinación operativa
- Organización para hacer frente al desastre
- Observación, evaluación e información de daños
- Comunicaciones
- Abastecimientos
- Salud
- Evaluación de las acciones
- Fases de rehabilitación y reconstrucción
- Divulgación y educación
- Ayuda nacional e internacional
- Legislación y asesoría legal
- Aspectos financieros



El Plan procura resolver cuestiones de mucho detalle, como por ejemplo a qué hora deberá servirse la comida a los evacuados por algún desastre, o la cantidad de metros de alambre necesarios para determinadas actuaciones. Pero, en lo sustancial, no apunta al tema de la prevención, tal vez por un resabio conceptual vinculado con su origen, la defensa antiaérea pasiva. En efecto, durante una guerra los bombardeos del enemigo no pueden prevenirse, sólo pueden minimizarse sus consecuencias.

En cambio, el Plan omite el nudo de la cuestión, que es el problema institucional. La transversalidad institucional de la atención de emergencias no tiene una respuesta definida, por lo cual es improbable que algún sector de gobierno esté dispuesto a ceder la necesaria cuota de poder que requiere la coordinación interinstitucional. La solución de compromiso adoptada es: "Debe definirse con anticipación quién será la persona que asuma la función de "Coordinador de Operaciones" en caso de desastre, quién será responsable de la inmediata puesta en marcha del Plan y de ejecutar los acuerdos que tome el C.O.E.". Como en tantos temas ambientales, aquí el modelo del Estado pensado como una suma de compartimentos estancos se revela inadecuado.

El listado de eventos desfavorables que el Plan tiene en cuenta incluye:

RIESGOS CONTEMPLADOS EN EL PLAN METROPOLITANO DE DEFENSA CIVIL
1. INUNDACIONES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Sudestada</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acumulaciones Pluviales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conjunción de ambas</li> </ul>
2. INCENDIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intencionales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidentales</li> </ul>
3. RIESGOS DE TRANSPORTE



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidente de subterráneo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidente de Ferrocarril</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidente de tránsito</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidente Aéreo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidente Marítimo – Fluvial</li> </ul>
4. RIESGO EN EL TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PELIGROSAS
5. EXPLOSION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intencionales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidentales</li> </ul>
6. AGRESIONES DE ORIGEN INDUSTRIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación Radiológica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación Químico – Biológica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explosión y Deflagración</li> </ul>
7. RIESGO SANITARIO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación Microbiológica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Epidemias</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intoxicaciones con Alimentos</li> </ul>
8. RIESGOS DEBIDO A CONCENTRACIONES HUMANAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Locales Públicos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes Concentraciones Humanas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadios Deportivos</li> </ul>
9. HUNDIMIENTOS



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fallas del Terreno</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desplome de Estructuras o Construcciones</li> </ul>
10. TORMENTAS SEVERAS

### 5. Buena respuesta y ninguna prevención

Un análisis de lo que este cuadro detalla y de lo que omite muestra la influencia residual de la antigua concepción militar de la Defensa Civil. Nótese el peso de los eventos violentos en el listado. Efectivamente, el sistema de respuesta funciona razonablemente bien en caso de crisis violentas, como se demostró mediante la actuación del SAME durante el accidente del avión de LAPA en Aeroparque.

La prevención, sin embargo, había sido nula: el avión rozó el caño maestro de un gasoducto y se estrelló a pocos metros de una estación de servicio. Ambos factores hubieran potenciado el desastre. Y aún así, el retiro de la estación de servicio no fue inmediato sino que demandó varios años. La instalación de actividades mutuamente incompatibles es uno de los temas centrales en la generación de riesgos innecesarios.

En el Plan Metropolitano de Defensa Civil es sugestiva la omisión de las fallas en el funcionamiento de los servicios públicos y de las redes de abastecimiento de bienes de primera necesidad.

### 6. El apagón de EDESUR

Sin embargo, en enero de 1999, un accidente absolutamente menor en las redes de la empresa EDESUR dejó sin electricidad a la mitad de la Ciudad de Buenos Aires durante dos semanas. No había plan de contingencia por parte de la empresa ni del organismo de control ni por parte de ninguno de los entes de Defensa Civil de la Ciudad de Buenos Aires. En la bibliografía se recuerda el gran apagón que afectó Nueva York el 9 de noviembre de 1965 y la siguiente confusión que alcanzó niveles históricos. Se trató de un corte de luz de 14 horas.

Por contraste, el apagón de EDESUR duró dos semanas. Los niveles de caos generados por un apagón de dos semanas en una ciudad de este tamaño fueron enormes. Fue necesario prestar asistencia a personas que quedaron aisladas en edificios altos. El Ejército repartió agua potable. Miles de personas se mudaron temporariamente a casas de familiares o amigos. Cientos de vecinos cortaron las calles con barricadas, prendiendo fuego a diversos elementos y gritando “¡Queremos luz!”. Muchos edificios compraron o alquilaron grupos electrógenos de emergencia. Se perdieron toneladas de alimentos conservados en heladeras por particulares o comerciantes.



En ningún momento se hizo un balance sanitario de la situación, tal vez porque nadie haya querido saber si se perdieron vidas humanas durante el evento. Pero no pueden descartarse crisis cardíacas en personas obligadas a subir muchos pisos, o intoxicaciones alimentarias por productos mal conservados debido a la pérdida de la cadena de frío. Tampoco se planteó la caída de la concesión ante semejante nivel de impericia.

#### 7. Una crisis por contaminación de la fuente de agua potable

En septiembre de 2003 tuvimos una crisis por contaminación que afectó la toma de agua situada frente a Aeroparque. Una descarga de fenoles en el Río de la Plata o alguno de sus afluentes hizo que el agua no pudiera potabilizarse. El balance del incidente es tan desolador como el del apagón:

- La contaminación la descubrió un técnico de la empresa prestataria del servicio público de agua potable (en ese momento Aguas Argentinas), que le sintió mal olor al agua de captación. Es decir, que la calidad del agua de abastecimiento a una de las mayores ciudades del mundo depende de que el técnico a cargo no padezca de un resfrío o una sinusitis en el momento menos indicado. Aclaremos que la empresa tenía un laboratorio de última generación, con certificación ISO 9.000, pero que tenía la obligación de analizar cada dos horas sólo la alcalinidad, turbiedad y la cantidad de bacterias del agua de captación. El nivel de residuos peligrosos sólo se medía una vez cada tres meses<sup>7</sup>. Nada indica que los niveles de prevención hayan mejorado en la actualidad. El servicio estatal parece tener los mismos niveles de imprevisión que el servicio privado.
- Hay una sola toma de agua para abastecer a 6 millones de personas. No hay ninguna fuente alternativa para el caso de una emergencia. Por ejemplo, para el caso de un derrame de petróleo que inutilice la toma por varios días. O, para el caso de una chata arenera que, durante una sudestada pierda el timón y se estrelle contra la toma. No hay ninguna manera de abastecer a la población mientras se realicen las reparaciones.
- El sistema no puede tratar el agua con contaminación química. No existe ninguna instalación de emergencia para atender el servicio en ese caso, ni siquiera tratando una cantidad reducida de agua.
- La decisión de suspender el servicio la tomó la empresa y no el ente de control. Lo sugestivo es que el ente de control carecía de capacidad técnica y sólo se ocupaba de aspectos formales.
- No existe ningún organismo de la Ciudad de Buenos Aires que controle la calidad del agua que se distribuye por la red. Ante los reiterados pedidos efectuados por la Defensoría del Pueblo Adjunta, las autoridades respondieron que ésa era la función del ETOSS. Nadie verificó si el ETOSS realmente lo hacía.
- En una reunión de crisis, convocada por el Ministro de Justicia de la Nación, el representante de la Provincia de Buenos Aires manifestó: “Nosotros controlamos por



resultados: si la empresa no cumple con sus compromisos, la multamos”<sup>8</sup>. No queda claro de qué modo multar a la empresa puede asegurar la provisión del servicio y su calidad. Tampoco queda claro de qué modo puede solucionar un problema derivado de la falta de inversiones que no se hicieron a tiempo durante muchos años.

- Las verificaciones que hizo Prefectura del agua del Río de la Plata indicaron el mismo nivel de contaminación en el momento del corte del servicio en cuando se restableció. Todo indica que se decidió enviar agua contaminada por la red de servicio público, y que eso se hizo además, sin advertirlo, “para no alarmar a la población”<sup>9</sup>. Destacamos que Prefectura actuó de un modo autónomo, sin que hubiera coordinación de organismos públicos durante la emergencia.

En ambos casos, la Ciudad de Buenos Aires jugó un rol sorprendentemente pasivo, no sólo por la falta de Plan de Contingencia, sino especialmente por la ausencia de respuesta ante la emergencia.

#### 8. Abastecimiento de productos de primera necesidad

De un modo semejante, no existe ningún mecanismo de prevención para el caso de una crisis en el abastecimiento de productos de primera necesidad. En la década de 1970, esa función la cumplía CIFEN (Comercial, Industrial, Financiera, Empresa Nacional). Su función era atender emergencias en el abastecimiento de dichos productos. Compraba (en el país o en el exterior) partidas de productos faltantes y los ponía en el mercado<sup>10</sup>. Habiendo desaparecido CIFEN, ante un déficit en el abastecimiento, no hay herramientas para actuar.

La estrategia de privatizaciones seguida en Argentina supuso implícitamente que el mercado se encargaría de abastecer de un modo instantáneo toda la demanda existente de cualquier bien o servicio. Era incompatible con esa ideología el prever fallas en el funcionamiento de los servicios públicos y tal vez por eso lo único que se hizo fue pensar en multas en caso de incumplimiento de los respectivos Contratos de Concesión. Algo semejante ocurre ante la falta de previsión de una situación de desabastecimiento de productos de primera necesidad. La mención a los abastecimientos en el Plan Metropolitano de Defensa Civil se refiere a los insumos necesarios para hacer frente a una crisis, no a una crisis originada por desabastecimiento.

Recordemos que el desabastecimiento provocado deliberadamente jugó un rol muy importante en la preparación del golpe de Estado contra Salvador Allende en Chile en 1973, y que puede reaparecer en futuras crisis políticas. Sin llegar a una motivación política, los movimientos especulativos que encarecieron el tomate en el invierno de 2007 y las inundaciones que afectaron el normal abastecimiento de lácteos unos meses antes son una advertencia ante posibles riesgos de desabastecimiento en gran escala.

#### 9. Estudio de caso: los huracanes en el Caribe.



En este apartado nos interesa ver las diferentes respuestas ante dos eventos semejantes, que afectaron a dos sociedades con diferente capacidad de respuesta ante los mismos. La diferencia entre la catástrofe desatada por el huracán Karina en Nueva Orleans y el bajo nivel de daños provocados por el huracán Dennis en Cuba, se debe los diferentes criterios de respuesta social ante la emergencia.

En Nueva Orleans lo único que hicieron las autoridades fue anunciar la llegada del huracán y recomendar tardíamente la autoevacuación. Ésta sólo era posible para las personas que tenían automóvil. En tal sentido, fue bastante peor el caso del huracán Wilma, que afectó a Texas, en el que también se indicó la autoevacuación, y se envió a cientos de miles de personas a recibir el huracán atrapados en sus automóviles, en una ruta congestionada.

En Nueva Orleans no había Plan de Contingencia, ninguna autoridad del Municipio, del Estado o del Gobierno Nacional tenían ninguna idea de qué hacer en esas circunstancias. El principal responsable de atención de emergencias del país era un vendedor de caballos de carrera que no sabía lo que era un huracán y el presupuesto asignado a la reparación de las defensas de la ciudad había sido desviado a financiar la guerra en Irak. El impacto del desastre fue claramente diferenciado sobre los sectores sociales menos favorecidos. El estadio deportivo al cual se enviaron a las víctimas recuerda los peores momentos de concentración de opositores durante la dictadura de Pinochet.

En cambio, ante el huracán Dennis, pocos meses más tarde, las autoridades cubanas no indicaron la autoevacuación sino que realizaron una evacuación preprogramada. Cada familia sabía previamente el punto de encuentro en el cual los vehículos los llevarían a un sitio seguro, adecuadamente preparado<sup>11</sup>. No hubo víctimas.

#### 10. El rol de la difusión de información: el alerta meteorológico.

La actitud tradicional fue considerar que la información sobre riesgos de eventos desfavorables debía considerarse como confidencial. El ocultamiento de los alertas meteorológicos fue un caso paradigmático, ya que los funcionarios de la Ciudad consideraban que su difusión podía crear inquietud y alarma en la población<sup>12</sup>. La difusión de los mismos fue el resultado de una intensa polémica periodística, en la que se tuvo más en cuenta el costo político del ocultamiento de información que la utilidad de su difusión.

El resultado es que se pasó a difundir dicha información, pero sin acompañarla de adecuadas instrucciones sobre sus implicancias. El resultado es que se aprovecharon los alertas para dar indicaciones irrelevantes, pero políticamente intencionadas, del estilo de *“no saque la basura esta noche para que no se tapen los desagües”*. De este modo, se procuraba condicionar a la opinión pública en el sentido de que las inundaciones urbanas están provocadas por las bolsitas de basura que tapan los desagües y no por la construcción irracional en los valles de inundación de los arroyos. Pero la finalidad de esta información tiene que ser la generación de actitudes de prevención y respuesta ante el evento.



Un ejemplo significativo es el caso del naufragio del velero *Fanático*. Se trataba de una embarcación deportiva, con amarra en Quilmes, inscripta para participar en una regata en Olivos. A pesar de haber sido declarado el alerta meteorológico, la regata no se suspendió. El *Fanático* partió de Quilmes con el velamen al tope, cuando no debió haber salido o, en último caso, haberlo reducido por las condiciones meteorológicas. Las fuertes ráfagas provocaron el hundimiento de la embarcación en el camino y la muerte de sus tripulantes, que no llevaban puestos sus chalecos salvavidas<sup>13</sup>. Traigo el ejemplo porque se trató de personas habituadas, por su actividad deportiva, a tener en cuenta las contingencias meteorológicas. Sin embargo, ni ellos, ni el club náutico al que pertenecían, ni los organizadores de la regata, ni la Prefectura, consideraron que un alerta meteorológico es una indicación para suspender las actividades que podían estar en riesgo, como las regatas en el Río de la Plata. Es más, las normas de regatas a vela prestan mayor atención a las situaciones de escaso viento (suspensión o reducción de recorridos) que a las de vientos peligrosos. Destaquemos que, en condiciones análogas la Prefectura uruguaya no realiza el despacho de embarcaciones, es decir, no les permite salir de los puertos.

Todos los años hay una o dos oportunidades en las que el ferry a Colonia del Sacramento sale en condiciones de alerta meteorológico y que al llegar a destino se encuentra con que el oleaje le resta maniobrabilidad a una nave de gran porte y le impide penetrar en un puerto cuya boca de entrada es estrecha. Ante el riesgo de estrellarse contra la escollera, el ferry retorna a Buenos Aires sin poder desembarcar sus pasajeros en Colonia.

De un modo semejante, no se suspende la salida de los micros de dos pisos, que pierden estabilidad en caso de lluvias y fuertes vientos. Un relevamiento telefónico<sup>14</sup> reveló:

- Que el Servicio Meteorológico Nacional emite el alerta sin saber qué se hace después con él, y
- Que en la estación de ómnibus de Retiro nadie cree que el alerta meteorológico pueda modificar sus actividades.

Y son frecuentes los casos en los cuales no se suspende la actividad en Aeroparque por alerta meteorológico. Esto vuelos no se suspendieron ni siquiera durante el período en el cual el radar no estuvo operativo, lo que significa que se desconoció el riesgo de accidente aéreo.

En otras palabras, que el alerta meteorológico es una herramienta de gran importancia en la prevención de accidentes, que no está siendo utilizada en la medida de sus posibilidades.

#### 11. Riesgo de desastre: el caso de la estación de servicio de Lima e Independencia.

Se trata del caso de una estación de servicio cuyos tanques estuvieron dañados, por lo cual se produjo una dilatada pérdida de nafta, la que se detectó cuando provocó una explosión en el subterráneo de la línea E. A muchos años del evento inicial, se midió una contaminación de napas con hidrocarburos de más de una hectárea bajo la Avenida 9 de Julio. La estación Independencia del subterráneo tiene un pasaje clausurado por las filtraciones de nafta, con una



bomba extractora de gases en continuo funcionamiento para evitar que se alcanzaran los niveles de explosividad<sup>15</sup>.

Sin embargo, ni la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ni, posteriormente el Gobierno de la Ciudad, clausuraron la estación de servicio ni tomaron ninguna medida que pudiera prevenir el riesgo de un desastre de envergadura. El caso fue tratado como un juicio ordinario, sin tener en cuenta lo que esa situación implicaba para la seguridad pública.

## 12. Simulacros y realización de evacuaciones.

En abril de 2007 se produjo un principio de incendio en el Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación. Ante el evento, una gran cantidad de Diputados que estaban en el edificio corrieron a los ascensores<sup>16</sup>. A nosotros nos parece obvio que en una emergencia no se utiliza el ascensor sino la escalera, pero la experiencia en eventos de riesgo es que las personas no realizan conductas obvias, sino que cometen errores resultado del nerviosismo o del pánico.

La ley 1346 crea el Plan de Evacuación y Simulacro en casos de incendio, explosión o advertencia de explosión. La misma establece que “El Plan será de aplicación obligatoria en edificios, tanto del ámbito público como del ámbito privado, de oficinas, escuelas, hospitales y en todos aquellos edificios con atención al público, adecuándolo a las características propias del inmueble, su destino y de las personas que lo utilicen siendo de aplicación voluntaria en los edificios de vivienda”. Y agrega que: “Los simulacros considerados en el Plan serán realizados al menos dos veces al año”. Aprobada en el marco del escándalo por el incendio de la discoteca Cromañón, no sabemos si se ha intentado llevarla a la práctica, o sigue el destino de buena parte de la normativa ambiental, aprobada pero no cumplida.

## 13. La discusión pública de los mapas de riesgo.

El mapa de riesgo es una herramienta sustancial en la gestión de emergencias. Se ha realizado un enorme avance, al diseñarlos y además colocarlos en la página Web de la Ciudad. Sin embargo, su mayor potencial es su utilización como herramienta participativa. Publicar un mapa con la localización de las industrias químicas es muy poco útil si los vecinos de esas fábricas no saben reconocer un escape de gases tóxicos ni tienen instrucciones precisas sobre cómo actuar en esa circunstancia.

## 14. La prevención de emergencias en la educación ambiental.

La creación de una sociedad resistente requiere de la continua presencia del tema en el sistema educativo. No se trata de dar una clase especial sobre incendios o inundaciones sino de internalizar la mirada de prevención en todos sus aspectos. La atención de las emergencias escolares, o del tipo de riesgos a los que las personas pueden estar sometidos desde la infancia (electricidad, vidrios, qué hacer si se prende fuego la ropa, etc.), son parte indispensable de la formación en este tema.

## 15. Los cambios en el Código de Planeamiento Urbano<sup>17</sup>.



Durante muchos años se manejó la ficción de que la Ciudad de Buenos Aires se inundaba sólo ocasionalmente, y algo que ocurría muy de vez en cuando no debía ser tenido en cuenta por las estrategias de planeamiento urbano. Hasta ahora, las únicas estrategias de prevención han sido la realización de obras públicas, a menudo, sin la correspondiente evaluación de impacto ambiental. Y a veces, correspondiendo a criterios antojadizos, de baja eficacia para atender el problema que procuraban solucionar.

Desde hace tiempo venimos insistiendo en la necesidad de un tratamiento urbanístico especial para las áreas inundables. Lo que equivale a reconocer que la inundación no es sólo un problema de diámetro de los caños, sino también una cuestión que hace a la morfología del territorio.

El cambio de mentalidad que estamos proponiendo requiere de medidas tales como modificar los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación para incluir normas diferenciadas para las zonas inundables. Y agregar dichas zonas como áreas ambientalmente críticas en la reglamentación de aquellos artículos del Código que reemplacen a la Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental. Esto supone que el Código Ambiental debe estar en sintonía con los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación.

¿Es necesario recordar los garages subterráneos sobre la avenida Juan B. Justo - promocionados por la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- en los que flotaron cientos de automóviles durante las inundaciones de la década de 1980? ¿O decir que a nadie se le ocurrió clausurar a tiempo el salón subterráneo del geriátrico de Belgrano, en el que dos ancianas murieron ahogadas el 24 de enero de 2001?

¿Tenemos presente que las empresas de electricidad no tienen un plano de las zonas en las que deben cortar la electricidad en caso de lluvias extraordinarias? ¿Cuántas muertes por electrocución salvaría ese simple planito? ¿Qué en las zonas inundables no hay un alumbrado de emergencia de bajo voltaje, con lo cual las electrocuciones son frecuentes ante cada desborde de los arroyos?

¿No sería hora de señalizar en las calles las vías de escape en caso de inundación, para evitar esos inmensos embotellamientos que provocan algunas sudestadas?<sup>18</sup> Y cuando se evalúa el posible impacto ambiental de una obra, ¿no sería bueno tener en cuenta si después que se construya van quedar aparatos eléctricos o sustancias peligrosas debajo del agua?

Sin embargo, ninguna cosa que se haga o deje de hacer en una ciudad es ingenua. El primer paso es definir un mapa oficial de áreas con riesgo de inundación e incorporarlo a los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación. Algo que, más allá de la complejidad técnica, implica conflictos de intereses con el poderoso sector inmobiliario. Por otra parte, definir una estrategia sobre inundaciones que no esté exclusivamente basada en nuevas obras significaría un escozor en un sector económicamente importante.

El resultado es que sobre esto ha habido más avances académicos que de gestión. En las ponencias de los congresos, en los artículos científicos, todos coincidimos en que debe haber



una normativa diferenciada para las áreas inundables. Pero cuando, además del pensamiento, entran a jugar el poder y el dinero, las propuestas se diluyen. Nuestra opinión es que no habrá avances importantes en el tema inundaciones en la Ciudad de Buenos Aires hasta que no se definan normas urbanísticas diferenciadas para las zonas con riesgo de anegamiento. Un estudio del Banco Mundial señala la necesidad de incorporar el riesgo de inundación a la normativa de la Ciudad:

“La ausencia de un código que estipule pautas de construcción genera respuestas individuales para mitigar el impacto de la inundación o minimizar las pérdidas que provocan; en los tramos inferior y medio, de las cuencas del Vega, Medrano y White se observan muchos edificios y negocios con escalones que elevan la entrada hasta medio metro del suelo, y en los sectores terminales de las cuencas es frecuente observar compuertas domiciliarias que se accionan durante los picos de inundación”<sup>19</sup>.

“En términos operativos ¿que significaría regular el desarrollo urbano en áreas urbanas de riesgo? En principio habría que definir una estrategia de uso del suelo para las áreas expuestas partiendo de dos consideraciones básicas: primero, que las cuencas tienen continuidad fuera de la jurisdicción de la ciudad; segundo, que hay zonas de riesgo natural y zonas de riesgo potencial introducido por acciones del hombre que habrá que contemplar”.

“Según los mapas de curvas de nivel, los sectores urbanos que quedan comprendidos entre la “vaguada” y los 5 metros por encima de dicha línea serían parte de la llanura aluvial que está más expuesta a inundaciones. Su ocupación y modificación genera impactos al corto y largo plazo que no han sido evaluados. En los Estados Unidos, se aplica desde 1977 la “*Executive Order Floodplain Management*” que obliga a una serie de acciones para las zonas urbanas comprendidas dentro de las áreas susceptibles a inundaciones de 100 años (esta forma de expresión indica que ese tipo de inundación tiene un 1% de probabilidad de ocurrir en cualquier año)”<sup>20</sup>.

Es decir, que se declara como área de riesgo a aquella que pueda haber sufrido por lo menos una inundación en un siglo. Me parece una buena base para definir las áreas de riesgo de la Ciudad de Buenos Aires.

“La zonificación emergente en función de las áreas de riesgo será la base para el desarrollo de directrices generales de planificación considerando muy especialmente los porcentajes de superficies absorbentes en la definición de los factores de ocupación y el uso del suelo. La reglamentación deberá incluir pautas constructivas para las viviendas que respondan a medidas de protección y de seguridad. Retomando directrices norteamericanas, resulta útil considerar medidas como la recomendación de elevar las nuevas construcciones o ampliaciones importantes por encima del nivel de base de la inundación”<sup>21</sup>.

“Las medidas para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante las inundaciones se diferencian clásicamente en dos categorías: estructurales y no estructurales. Estas últimas implican modificar la utilización de las zonas anegadizas, frecuentemente las más atractivas para la comunidad, regulando su ocupación de modo de disminuir la vulnerabilidad y



educando a la comunidad, sin afectar el problema. La puesta en práctica de medidas no estructurales efectivas involucra la adopción por parte de los organismos de distinto nivel—municipal, provincial o nacional—de dos tipos de estrategias:

- « Disminución de la vulnerabilidad de las zonas urbanas y rurales afectadas por las inundaciones.
- « Atenuación del impacto socioeconómico de las crecidas.

La primera estrategia no estructural implica la adopción de medidas de gran efectividad para prevenir y disminuir el impacto negativo de las inundaciones, entre ellas:

- « Sistemas de pronóstico y alerta de crecidas;
- « Regulación del uso del suelo en las zonas anegadizas;
- « Ordenamiento ambiental y políticas de desarrollo urbano en el área;
- « Relocalización de ocupaciones vulnerables y transitorias”<sup>22</sup>.

En la ciudad de Buenos Aires, con altas densidades en las áreas inundables, se requiere, además de ajustes en la normativa que definen densidades que no empeoren la situación ya existente respecto a la inundación, otro tipo de políticas ligadas con la gestión de los servicios.

Las ordenanzas sanitarias pueden prohibir la instalación de sistemas de absorción por el suelo (tanques sépticos, campos de absorción, etc.) o requerir un permiso para su instalación. Las ordenanzas de la construcción pueden especificar los requerimientos estructurales de los edificios nuevos, para reducir su vulnerabilidad a la inundación, y disminuir los riesgos sanitarios y de seguridad para los ocupantes (por ejemplo, los reglamentos en cuanto a las instalaciones eléctricas y elevación de los pisos), y reducir al mínimo el grado en que el edificio impida el flujo de las aguas”<sup>23</sup>.

Dentro del ámbito gubernamental, en los documentos elaborados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental se encuentran recomendaciones en el mismo sentido, a saber:

- “Evaluar de manera inmediata (y en conjunto con la provincia de Buenos Aires y los municipios de Vicente López, San Martín, 3 de Febrero y La Matanza, cuando corresponda), los espacios de las cuencas altas y medias, para establecer la existencia de parcelas de cierta magnitud que actúen, o pudieran actuar, como absorbentes actuales o potenciales de lluvia, y que ameriten establecer normas o incentivos para garantizar el mantenimiento de las mayores superficies absorbentes posibles, o en compensación piletas de retención temporaria de agua.
- Verificar, a la luz de un estudio inmobiliario, la posibilidad de implementar un plan de largo plazo destinado a recuperar paulatinamente para el uso público recreativo y



forestado, las áreas actualmente más vulnerables a inundación, buscando así limitar los perjuicios a los residentes e incrementando paralelamente la superficie de uso público”<sup>24</sup>

Es posible tomar algunas medidas respecto de las áreas de riesgo hídrico dentro de la ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

La ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental reconoce la existencia de áreas ambientalmente críticas, no ampliando más detalles sobre dichas áreas en cuanto a los criterios para su delimitación, dado que deja todo en manos del reglamento de la ley. En efecto, en su Art. 13, inciso m. dispone que las actividades o usos a desarrollar en áreas ambientalmente críticas se presumen como de Impacto Ambiental con relevante efecto, según lo establezca la reglamentación. En este sentido, cabe aclarar que a la fecha no están vigentes las áreas ambientalmente críticas oportunamente delimitadas por el decreto reglamentario 1120/01, porque fueron derogadas por el decreto 1352/02. En aquel momento se delimitaron dos áreas: el Área Ambientalmente Crítica Sur, por la saturación del transporte automotor de carga que existe en la misma, y el Área Ambientalmente Crítica Central, debido a la congestión vehicular. Consecuentemente, se determinó qué actividades serían consideradas como de impacto ambiental con relevante efecto en cada una de ellas, en función de sus particulares características y su impacto en el área.

#### 16. Los riesgos de epidemia

Habitualmente se subestiman los riesgos de enfrentarse a una gran epidemia y la sociedad carece de la preparación adecuada. En círculos especializados se especula si no ha sido un error el haber suspendido la vacunación contra la viruela, debido a la existencia de cepas de este virus en laboratorios dedicados a la guerra bacteriológica.

Por otra parte, la prevención de epidemias es un capítulo de extrema debilidad, no sólo por desinterés sino también por las condiciones sociales extremas en que viven gran número de personas. ¿En qué medida se está cumpliendo la ley que obliga a la desratización?<sup>26</sup> ¿O ha sido olvidada simplemente porque se trata de una Ley de 1934?

Entre nosotros, el aumento de vectores debido al cambio climático y al establecimiento de condiciones sociales injustas significa un riesgo creciente de epidemia por expansión de los vectores que la transmiten. Por otra parte, la normativa vigente sobre control de plagas no clasifica como residuo patogénico a los roedores muertos. Esto se hace para evitar que la empresa que hace el tratamiento tenga la obligación de recogerlos, lo que queda a cargo del cliente, quien tendrá que tratarlos como basura domiciliaria. Sin embargo, más allá de su interesado status legal, los roedores muertos son un residuo patogénico, en el sentido de que efectivamente pueden transmitir enfermedades y representan un alto riesgo sanitario.

#### 17. El equipamiento necesario para atender una emergencia.



Una vez declarada una emergencia, es posible que sean necesarios determinados insumos especializados que no estén en poder del organismo de gestión o que, simplemente, no existan en el país. Es necesario establecer un sistema ágil de financiamiento y de importación de insumos necesarios.

#### 18. Conclusiones. Lineamientos para la construcción de la normativa sobre emergencias.

De un modo indicativo, se señalan los siguientes temas a tener en cuenta en la redacción del Anteproyecto:

- Gestión de normas nacionales de Presupuestos Mínimos

La normativa que se incluya en el Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires tiene que estar enmarcada en una Ley Nacional de Prevención y Respuesta ante Emergencias, la que necesariamente será una Ley de Presupuestos Mínimos, tal como lo establece la Constitución Nacional en su Art. 41°.

- Acuerdos con el Gobierno Nacional y con la Provincia de Buenos Aires

La unicidad del ambiente requiere de acuerdos con los Gobiernos Nacional y Provincial en cuanto a la prevención de eventos desfavorables en espacios compartidos o de jurisdicción nacional.

- Evaluación de Impacto Ambiental: el criterio del peor accidente posible.

Se requiere incorporar en las respectivas evaluaciones de impacto los planes de contingencia para el peor accidente posible en el respectivo emprendimiento. Es sustancial emplear el criterio del peor accidente posible. Es habitual ver planes de contingencia para el caso de eventos irrelevantes, lo que significa una respuesta meramente formal al requerimiento. Esto formará parte de la documentación a ser analizada en la respectiva Audiencia Pública.

- El Código de Planeamiento Urbano y las áreas inundables:

Se requiere una modificación del Código de Planeamiento Urbano que zonifique las áreas con riesgo de inundación.

- El Código de Edificación y los riesgos de inundación

En las zonas inundables, es necesario incorporar normas tecnológicas constructivas de adaptación a esas condiciones.

- Procurar una legislación integrada.



Existen normas dispersas sobre el tema, en cuestiones tales como higiene y seguridad en el trabajo, transporte y disposición de sustancias peligrosas, residuos industriales y patogénicos, almacenamiento subterráneo de hidrocarburos líquidos, etc.

Es necesario también definir un rol integrado para los organismos de prevención y respuesta ante emergencias, de modo que actúen como un sistema. Si los distintos organismos públicos actúan en forma de compartimentos estancos, su efectividad se reducirá notablemente.

- Planes de contingencia públicos

La superación de los viejos criterios de Defensa Civil requiere de la difusión y la discusión pública de los respectivos planes de contingencia. La población tiene que conocer su rol ante un evento desfavorable. Definición, publicación y actualización periódica de planes de contingencia sobre la mayor cantidad posible de eventos susceptibles de producir desastres: inundaciones, accidentes químicos, epidemias, fallas en servicios públicos, etc.

- Alerta meteorológico.

Regular las actividades que deben suspenderse o modificarse en caso de alerta meteorológico. El sólo enunciado del alerta no pasa de ser una curiosidad, lo que anula completamente su utilidad.

- Circulación de información pública.

Un sistema de prevención requiere que la población reciba la más amplia información posible sobre los eventos que estén ocurriendo. Esa información debe estar formulada por técnicos y especialistas idóneos y en lenguaje accesible al gran público. Se requiere un trabajo educativo previo sobre la comunidad para que la población pueda utilizar adecuadamente la información que se le va a suministrar.

- La prevención de emergencias en la educación ambiental.

Incorporación de la prevención de emergencias en la currícula educativa en sus diferentes niveles.

- Organización de simulacros.

Realización periódica de simulacros, tanto en el sector público como privado.

- Mapas de riesgo

Usar los mapas de riesgos como herramienta para la definición de áreas de gestión de la emergencia. Por ejemplo, en la asignación de espacios seguros para los actuales habitantes de las villas de emergencia o las zonas de evacuación en caso de inundaciones.



- Cuestiones económicas y aduaneras.

Establecer un fondo especial para emergencias, que será asignado a ese sólo fin y pueda gastarse apenas aparezca la emergencia. Legislar con el fin de facilitar la circulación de insumos –de todo tipo–, ante una emergencia, ya sea que estos provengan de jurisdicciones nacionales o del exterior (para lo cual hace falta una revisión del Código Aduanero).

- Algunos aspectos sociales

- Atender la situación de la población más vulnerable ante cada evento de riesgo.
- Incluir las demandas locales, emergentes de una participación organizada de vecinos y organizaciones locales, en los procesos de construcción de las propuestas.
- Definir una estructura de control del cumplimiento de las obligaciones por parte de los respectivos actores sociales.
- Legislar sobre el voluntariado que trabaja en las catástrofes y emergencias.
- Contemplar la previsión del abastecimiento de alimentos, medicamentos e insumos en general, y la existencia de albergues y refugios para evacuados e indigentes.

---

<sup>1</sup> Diez Negrillo, Mercedes: “Políticas de prevención de desastres en Venezuela”, Caracas, clases en la Universidad Central de Venezuela, 2006.

<sup>2</sup> Diez Negrillo, Mercedes: “Políticas de prevención de desastres en Venezuela”, op. cit.

<sup>3</sup> Falbo, Aníbal José: “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, Lexis Nexis, número especial de Derecho Ambiental, septiembre 2003.

<sup>4</sup> Dromi, Roberto - Menem, Eduardo: “La Constitución Reforma. Comentada”, p. 144, Editorial Ciudad Argentina, 1994.

<sup>5</sup> Cafferatta, Néstor: “Informe al COFEMA. Normas de presupuestos mínimos. Normas complementarias”. Buenos Aires, septiembre 2003.

<sup>6</sup> Plan Metropolitano de Defensa Civil.

<sup>7</sup> Aguas Argentinas, Contrato de Concesión.

<sup>8</sup> Reunión de crisis, a la que asistió el autor de este informe.

<sup>9</sup> El autor de este informe envió la documentación al Juez encargado de la causa, el Dr. Juan José Galeano. Galeano hizo lo mismo que con la causa AMIA, también a su cargo, es decir, nada.

<sup>10</sup> General Manuel Alberto Lago, Director de CIFEN, entrevista con el autor de este informe, publicada en El Cronista Comercial, octubre de 1974.

<sup>11</sup> Lic. Nélica Harracá, comunicación personal.

<sup>12</sup> Funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, comunicación personal, año 2000.



- 
- <sup>13</sup> Siniestrado en el Río de la Plata el 29/9/2005.
- <sup>14</sup> Realizado por la Lic. Nélica Harracá en enero de 2007.
- <sup>15</sup> Inspección ocular realizada por el autor de este informe, 2002.
- <sup>16</sup> Asesores de la Comisión de Recursos Naturales, comunicación personal, 2007.
- <sup>17</sup> Esta sección está basada principalmente en: Santoro, Mabel: “El reconocimiento de las áreas inundables en la normativa de la Ciudad de Buenos Aires”, Defensoría del Pueblo Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en Internet.
- <sup>18</sup> Propuesta realizada por FLACSO.
- <sup>19</sup> Esto, que forma parte de la sabiduría popular, debería estar incorporado a la normativa de la Ciudad.
- <sup>20</sup> En “Las Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, editores Alcira Kreimer, David Kullock y Juan B. Valdéz. World Bank, Washington D.C., 2001, cit. en Santoro, Mabel: “El reconocimiento de las áreas inundables ...”, op. cit.
- <sup>21</sup> Prudkin, Nora y De Pietri, Diana Elba: “Las inundaciones en el AMBA: análisis ecológico”, cit. en Santoro, Mabel: “El reconocimiento de las áreas inundables..”, op. cit.
- <sup>22</sup> Giménez, Juan Carlos. “Mitigación y control de las inundaciones en el AMBA” cit. en Santoro, Mabel: “El reconocimiento de las áreas inundables..”, op. cit.
- <sup>23</sup> Herzer, Hilda María y Clichevsky, Nora. “El impacto ambiental de las inundaciones”, cit. en Santoro, Mabel: “El reconocimiento de las áreas inundables..”, op. cit.
- <sup>24</sup> Plan Urbano Ambiental. Informe de Diagnóstico Área Ambiental. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental. Diciembre 1999.
- <sup>25</sup> Rebagliatti, Ricardo. “Plan Director de Ordenamiento Hidráulico de la Ciudad de Buenos Aires y Proyecto Ejecutivo de Obras para el Arroyo Maldonado”. En Revista Ingeniería Sanitaria y Ambiental N° 68, AIDIS Argentina, Mayo-Junio 2003.
- <sup>26</sup> Ley 11.843 Profilaxis de la peste y desratización obligatoria en todo el territorio de la Nación. Buenos Aires, 20 de Junio de 1934.