The INDNR Programme Forum, 5-9 July 1999

**EL ORDENAMIENTO DEL USO DEL SUELO EN LA MITIGACION: LA
EXPERIENCIA ARGENTINA**

**Presentación del Sr. Subsecretario de Planeamiento y Protección Civil de la
República Argentina, Sr. Eduardo J. Fernández.**

EL ORDENAMIENTO DEL USO DEL SUELO EN LA MITIGACION: LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Las estrategias para la protección civil se basan en actividades de mitigación, tendientes a reducir la vulnerabilidad de una población determinada ante la ocurrencia de un desastre.

Dentro de la gama de posibilidades existentes para lograr este propósito, los planificadores cuentan con una de las herramientas más eficaces: el ordenamiento del uso del suelo.

La organización política de la República Argentina responde al modelo federal y se halla estructurada en tres niveles de jerarquía creciente: Municipio, Provincia y Nación.

Cada provincia tiene su propia Constitución, ajustada a la que rige a nivel nacional. Estas Constituciones establecen las competencias propias de cada Provincia y de los municipios que las componen.

En la mayoría de los casos, la facultad de ordenar el uso del suelo ha sido delegada en los municipios.

La legislación referente a esta actividad en cada comuna se halla contenida en los Códigos de Planeamiento Urbano.

El fenómeno natural capaz de producir desastres más recurrente en nuestro país son las inundaciones.

El actual territorio de la República Argentina estaba habitado por distintas tribus de aborígenes, que fueron pioneras en el ordenamiento del uso del suelo para evitar que las frecuentes inundaciones arrasaran sus asentamientos.

En efecto, las *tolderías* (nombre que recibían los poblados indígenas) se asentaban en las denominadas *islas*, o porciones de tierra que nunca eran afectadas por anegamientos pues quedaban limitadas por la llamada *línea del mallín*. El *mallín* es una planta que crece en suelos inundables, que forma una curva de nivel más alto al que no llegan las aguas.

Asentarse por encima de la línea del mallín fue la primera medida, aunque informal, de uso racional del suelo que se utilizó en nuestro país.

El primer gran desastre que enfrentó la Argentina después de su organización nacional fue el sismo que destruyó la ciudad de Mendoza, en marzo de 1861.

La magnitud de este desastre está dada por los 12.000 muertos que causó, sobre una población total de alrededor de 16.000 personas.

Cuando se decidió la reconstrucción de la ciudad arrasada, el ordenamiento de uso del suelo se empleó como herramienta para la mitigación de los efectos de terremotos que pudieran ocurrir en el futuro.

La siguiente experiencia se concretó en 1882, cuando se diseñó y fundó la ciudad de La Plata, sede administrativa de la Provincia de Buenos Aires.

En este caso, como el principal riesgo del lugar seleccionado era el de padecer inundaciones por su ubicación en la interfase litoral, entre la llanura pampeana y la costa del Río de la Plata, se dejó un amplio espacio verde diseñado con el propósito de desecar y mantener libre de construcciones una zona pantanosa e inundable cercana al centro del núcleo habitacional.

La costa del río se defendió contra las inundaciones mediante una estructura portuaria y la espaciosa franja de terreno entre el puerto y la ciudad fue destinada a futuros usos industriales.

Otro ejemplo de planificación urbana tendiente a la mitigación de desastres surgió como consecuencia del terremoto de la ciudad de San Juan, acaecido en enero de 1944. La ciudad fue reconstruida con edificaciones antisísmicas, se elaboró un código de normas para la construcción y se instrumentó una autoridad de aplicación a nivel provincial.

Una consecuencia importante del terremoto de San Juan fue la creación del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), que tiene por objetivo estudiar científicamente el riesgo sísmico en la República Argentina, elaborar los Códigos de Construcción Antisísmica y controlar su aplicación.

A pesar de las exitosas experiencias citadas, las prácticas de ordenamiento territorial cayeron en desuso durante las décadas del '50 y '60, en las cuales se registraron desarrollos explosivos de los núcleos poblacionales, especialmente en la Cuenca del Plata, que provocaron el crecimiento desordenado de las principales ciudades ribereñas de los ríos de la Plata y Paraná, que acompañaron al proceso de industrialización del país.

Esta situación comenzó a revertirse en la década del '70, con dos hitos destacables: la fundación de la ciudad de Nueva Federación, en Entre Ríos y el desarrollo de Parques Industriales.

En el primer caso, la construcción de la presa de Salto Grande, sobre el río Uruguay y el llenado de su embalse, hizo necesario el traslado de la ciudad de Federación, que fue construida teniendo en cuenta las cotas de las máximas inundaciones del río Uruguay, previsión exitosa pues fue la única ciudad ribereña de la cuenca que no fue afectada por las grandes inundaciones de los años 1982/83, 1992 y 1997/98.

En cuanto a los parques industriales, la primera experiencia tuvo lugar en la ciudad de San Francisco, Córdoba, y rápidamente se extendió a otras localidades, motivando la relocalización de industrias previamente establecidas dentro del ejido urbano.

En la década del '90, dos proyectos de ordenamiento del uso del suelo fueron aplicados a localidades con riesgo volcánico.

El primero fue desarrollado por la Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil conjuntamente con el Servicio Geológico Minero Argentino, con financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y tuvo como beneficiario al Departamento Malargüe, Provincia de Mendoza, en el marco de un proyecto para reducir su vulnerabilidad ante el Complejo Volcánico existente.

El segundo, desarrollado por la Dirección Provincial de Geología de la Provincia del Neuquén, reglamenta el desarrollo urbano de las localidades de Copahue y Caviahue, para anticiparse al riesgo de erupciones del Volcán Copahue.

De todos los desastres ocasionados por agentes naturales que pueden impactar en la República Argentina, los más graves por las pérdidas económicas que producen, por la cantidad de población afectada y por el tiempo que dura el proceso de atención a los damnificados, son las inundaciones en la Cuenca del Plata.

Estas inundaciones son provocadas por ondas de crecida estacionales o extraordinarias que se generan en las altas cuencas de los ríos Paraná, Paraguay, Iguazú, Uruguay y sus afluentes y por lluvias locales.

La ausencia de políticas de planificación urbana e hídrica en la región, sumada a la ocupación desordenada de los valles, la sobreexplotación del suelo y de la cubierta vegetal, han colocado a gran parte de la población en situación de riesgo.

En los últimos 30 años, las inundaciones más importantes en la Cuenca corresponden a las registradas en los años 1982/83, 1992 y 1997/1998.

Luego de los devastadores efectos de la inundación de 1992, el Gobierno Nacional, en conjunto con las provincias más afectadas, decidió intervenir en forma directa en materia de mitigación.

Con la asistencia del Banco Mundial, se inició un programa que combina la construcción de diques laterales de defensa, plantas de bombeo y ordenamiento del uso del suelo, con reinstalación de poblaciones situadas dentro de la zona de mayor riesgo de inundación.

Este programa aún no está concluido, pero demostró su validez conceptual durante las inundaciones de 1997/98 cuando ciudades perjudicadas durante el evento de 1992, resultaron afectadas en menor medida.

HACIA EL FUTURO: Teniendo en cuenta que el municipio es el pilar básico de la organización política del país, el Gobierno Nacional tomó la decisión de brindar apoyo económico y técnico directo a los mismos, con el objetivo de alcanzar niveles de vulnerabilidad mínimos en los asentamientos humanos.

Con la asistencia técnica de la Administración Federal de Emergencias de los Estados Unidos y financiación del Banco Mundial, se ha iniciado un programa en las localidades de El Bolsón-Lago Puelo (Provincias de Río Negro y Chubut) y San Javier (Santa Fe), con participación comunitaria, para la mitigación de desastres.

En este programa intervienen varios organismos del Estado Nacional, entre ellos la Secretaría de Seguridad Interior a través de la Subsecretaría de Planeamiento y Protección Civil y sus dependencias.

Esta experiencia piloto será progresivamente extendida a todo el territorio nacional. La clave del éxito de este proyecto es el ordenamiento del uso del suelo, no como política impuesta, sino surgida de la propia sociedad involucrada, incentivada por los programas de educación que se han emprendido sobre la materia. Asimismo se están desarrollando programas regionales para la capacitación del personal de las distintas direcciones de Protección Civil de las comunas.

En síntesis, nuestro país ha decidido emprender la organización de la mitigación de desastres mediante el ordenamiento del uso del suelo, asegurando una participación social que garantice la continuidad en el tiempo de las políticas diseñadas para el sector, en el marco de la cooperación internacional tanto desde el punto de vista financiero como técnico-operativo.