

Capítulo XIV. Inundaciones. Excesos de la naturaleza y defectos del Estado*

1. Introducción. Caracterización del desastre

Durante diciembre de 1997 y mayo de 1998 se produjeron graves inundaciones en las seis provincias del Litoral argentino, el norte de La Pampa, el sur de Córdoba y la provincia de Neuquén. Esta situación afectó a más de 100 mil personas¹ que debieron ser evacuadas, con la consecuente pérdida —en muchos casos— de sus hogares y fuentes de trabajo.

Las inundaciones produjeron, además, la destrucción de cosechas y la pérdida de ganado, elementos indispensables para la subsistencia de gran parte de la población de las provincias. Se estima que las pérdidas económicas totales llegaron a los 2.500 millones de dólares².

Si bien el nivel extraordinario de lluvias desencadenó el fenómeno, existió responsabilidad del Estado antes y después de la tormenta, pues pecó de imprevisión y luego de negligencia en la atención de la emergencia. El acontecimiento dejó en evidencia, además, la precariedad en las condiciones de vida de las comunidades afectadas, que habitan las zonas calificadas fatalmente de “inundables”.

Así, si bien las lluvias son acontecimientos naturales, las inundaciones y sus secuelas son acontecimientos sociales, que expresan tanto la ausencia del Estado, como el preocupante grado de vulnerabilidad de comunidades enteras que viven olvidadas y a merced de la naturaleza.

* Capítulo elaborado por Diego Morales, abogado, miembro del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, con la colaboración de Patricia Licciardello, María Cecilia Basara y Gabriela Wurcel, alumnas del Práctico UBA-CELS.

1. Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Informe de Gestión 1998.
2. Revista de los Cascos Blancos, n° 3, julio-septiembre de 1998.

Los especialistas coinciden en señalar que el nivel de lluvias fue provocado por la corriente denominada “El Niño”. Dicho fenómeno consiste en la aparición de corrientes oceánicas cálidas en las costas del océano Pacífico, y se presenta en intervalos no regulares, de entre dos y siete años. Se caracteriza por una profunda interacción entre el mar y la atmósfera que modifica el régimen normal de la circulación atmosférica de diferentes regiones del planeta, en un período que va de 12 a 18 meses. Al aumento de temperatura de las aguas superficiales y a su desplazamiento hacia el este les sucede una alteración del patrón de la presión, que produce cambios en los regímenes normales de temperatura y precipitación en diferentes regiones del mundo³.

Si bien los fenómenos naturales juegan un rol importante como generadores de una inundación, de ninguna manera pueden ser considerados como las únicas causas. En efecto, las causas que pueden originar una inundación son de naturaleza múltiple. Entre ellas se encuentra la confluencia fatídica de varios procesos económicos, políticos, sociales y naturales que provocan que un evento de orden natural se convierta en un proceso catastrófico. Se trata, por lo general, de situaciones en las cuales prevalece un equilibrio precario entre la población y el ecosistema que, ante la menor perturbación se altera e impacta especialmente en las regiones más atrasadas de cada país⁴.

En la presente situación los expertos coinciden en que no todo el desastre producido es exclusiva culpa de la corriente El Niño. Diversos aspectos técnicos y ambientales –que podrían haberse previsto o evitado– contribuyeron a los graves daños causados por las inundaciones. De este modo, se ha afirmado, “[E]l mal uso de los suelos, su degradación, le resta permeabilidad a la tierra, y facilita el escurrimiento del agua. La falta de

3. Informe de la Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, 1998.

4. Caputo, María G.; Hardoy, Jorge E. y Herzer, Hilda M., “La inundación en el Gran Resistencia. Evaluación de las respuestas frente a la emergencia”, en *Inundación y Sociedad*, Buenos Aires, Clacso, 1984, p.14. Señalan los autores que “...una catástrofe acaece cuando se entrecruzan dos factores: por un lado un ambiente vulnerable y por el otro una población con su organización social y económica en las mismas condiciones, sobre las cuales se abate un fenómeno de orden natural que modifica el equilibrio existente”.

drenajes naturales es una combinación fatal con la deforestación de las tierras tropicales y subtropicales del Brasil. Por extensión, también la liberación de los excedentes hídricos de las represas aporta lo suyo”⁵.

El Estado, por su parte, trata de evadir sus responsabilidades alegando la novedosa, repentina, y por supuesto imprevisible e inevitable, corriente de El Niño como provocadora de los graves e irreparables daños sufridos en gran parte del territorio argentino⁶. Sin embargo, los científicos aseguran que la corriente de El Niño forma parte de un ciclo de ocurrencia natural en el mar y en los cielos del Pacífico Sur⁷. Así, las inundaciones producidas en la cuenca del Paraná entre 1982-1983, 1988 y 1992 se debieron principalmente a la aparición de la corriente de El Niño en el Pacífico Sur⁸.

Con todo, consideramos que estamos en presencia de un proceso recurrente de crecientes, es decir un fenómeno hidrológico medido en términos físicos, que acaece reiteradamente en la cuenca del Paraná, provocando una inundación. Se trata de un proceso hidrológico normal a través del cual el agua ocupa las llanuras laterales del valle del río⁹. Esta inundación puede conducir a un desastre empeorando las condiciones de vida de amplios sectores de la población, afectando los sectores productivos, la infraestructura física y de servicios¹⁰.

5. Ferreti, Edmundo, “Asistencia inmediata a las inundaciones y programa para su regreso a casa”, en *Revista de los Cascos Blancos*, n° 3, julio-septiembre 1998.

6. Ver, entre otros documentos, el *Informe de la Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, 1998*, y el *Informe de Gestión 1998 de la Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación*.

7. Barricklow, Denise, “Se desentrañan los misterios de El Niño”, en *Opciones: revista del desarrollo humano, PNUD*, diciembre de 1992, p.34.

8. Ver al respecto un interesante trabajo en el cual se comparan las señales de la corriente de El Niño y las irregularidades de la cuenca del Paraná durante las inundaciones de 1982-1983 y las inundaciones de 1997-1998. Camilloni, Inés y Barros, Vicente, “The Paraná river response to the Enso 1982-83 and 1997-98 events”, *Departament of Atmospheric Sciences, University of Buenos Aires, paper*, octubre de 1998.

9. Podemos mencionar por lo menos cuatro inundaciones de gran envergadura que se han producido en la cuenca del Paraná: 1982-83 con 100 mil evacuados; 1988 sin datos; 1992 con 1.000 millones de dólares estimados en daños y 1998 con 100 mil evacuados.

10. Caputo, María y otros, *op. cit.*, p. 15.

Capítulo XIV. Inundaciones. Excesos de la naturaleza y defectos del Estado

A partir de esta visión trataremos la cuestión de las inundaciones en la cuenca del Paraná. Así, en primer lugar, señalaremos los derechos sociales afectados. En segundo lugar se indicará la falta de una política eficaz de previsión. A su vez, mencionaremos problemas concretos ocurridos durante la emergencia. Luego realizaremos una referencia a la inexistencia de una política clara para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. Por último se advertirá de los graves problemas sanitarios que generan las inundaciones, todo ello en el marco de la omisión de una planificación anticipada de la cuestión.

Como un capítulo aparte merece ser mencionada la activa participación de la sociedad en solidaridad con aquellas personas afectadas por el acontecimiento natural y frente a la deserción del Estado como garante primario del auxilio y protección de los inundados.

2. Derechos sociales afectados

2.1 Derecho a la vivienda

En Misiones, se registró un total de 3.800 evacuados, según datos brindados por la Dirección General de Defensa Civil del Ministerio de Gobierno de esa provincia. Estas personas debieron refugiarse en lugares tales como galpones del ex ferrocarril, polideportivos, o confiterías¹¹.

El mismo informe indica que “a diferencia de otras provincias del litoral donde el río Paraná afectó casi la totalidad de la región, en esta provincia, debido a su característica geográfica, se vieron más afectados los sectores costeros”, y agrega que “las intensas precipitaciones provocadas por el fenómeno de El Niño provocaron el desborde de arroyos internos e imposibilitaron a los mismos la descarga del caudal de dichos afluentes al río Paraná, causando numerosos daños a los pobladores aledaños”.

“Durante el pico de creciente, quedó aislada una aldea aborígen, con 100 pobladores. Los aborígenes pertenecían a la localidad de

11. Informe de la Dirección de Defensa Civil, Ministerio de Gobierno, provincia de Misiones, junio de 1998.

Caraguatay, departamento de Monte Carlo, ubicada aproximadamente a 300 kilómetros de Posadas”.

Las inundaciones registradas en Formosa durante 1998 generaron más de 150 mil personas afectadas por anegamiento y/o aislamiento de sus viviendas, cientos de personas evacuadas y autoevacuadas, gran número de barrios sin suministro eléctrico, caminos y accesos intransitables.

En Corrientes, entre 10 mil y 12 mil viviendas quedaron destruidas o seriamente afectadas por las aguas. Las personas más perjudicadas fueron las que habitaban en los distritos de Santa Lucía, Goya, Peruggorría, Malvinas, Libertador, Concepción, San Luis Palmar, San Roque y Alvear. En toda la provincia hubo 30 mil personas evacuadas y otras 15 mil afectadas.

En Entre Ríos, durante el pico de la crecida experimentada en el segundo trimestre del año, la cantidad de evacuados fue de 16.521 personas. En la actualidad se registran 1.373 personas damnificadas por la inundación.

Además, según datos proporcionados por la provincia, se registraron 11.404 personas evacuadas y 120.080 afectadas.

Los graves perjuicios que causan las inundaciones al derecho a la vivienda se deben principalmente a las condiciones socio-económicas adversas de los habitantes. Es así como en las ciudades del noroeste argentino —en adelante NEA— el emplazamiento urbano original respondía a las particulares características del medio, básicamente a su anegamiento recurrente. Posteriormente, la orientación de la expansión dio como resultado una amplia porción de la ciudad sometida a un fuerte grado de riesgo permanente, que se corresponde con los sectores más postergados social y económicamente. La población de más bajos recursos es empujada a ocupar terrenos inundables ante la falta de otras alternativas de vivienda y de empleo¹².

La mayor parte de la población afectada se encontraba, previo a la catástrofe, entre los sectores marginales de la organización social de los

12. Federovisky, Sergio, “Algunas conclusiones a partir de tres casos de inundaciones”, en Medio ambiente y Urbanización, Instituto Internacional de Medio ambiente y Desarrollo, Mayo de 1989 año 7, p.20.

Capítulo XIV. Inundaciones. Excesos de la naturaleza y defectos del Estado

procesos productivos¹³. Estos sectores pertenecían a grupos desocupados o subremunerados de la sociedad, con determinadas características sanitarias-nutricionales que, de por sí, constituyen elementos estructurales con un peso considerable para definir su grado de fragilidad¹⁴. Es muy probable que si estos grupos tienen una clara percepción del riesgo, sea muy poco lo que ellos, por sus propios mecanismos, puedan hacer. Su asentamiento en sitios de alto riesgo está determinado por las características antes señaladas y no por un deseo de convivencia con el peligro¹⁵. Prueba de esto es que pese a las inundaciones de los últimos veinte años la construcción de viviendas en zonas “inundables” continúa sin una respuesta concreta por parte de los poderes públicos.

Por lo pronto, el Estado tiene obligaciones ineludibles para garantizar el derecho a la vivienda de los sectores afectados, precisamente aquellas que derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11, párrafo 1. En relación a este artículo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de la interpretación del Pacto Internacional citado ha dicho que: “...Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como (...) las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres naturales (...). Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. (...). Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad ...”¹⁶.

13. *Diario La Nación*, “Volver a empezar”, 11 de mayo de 1998, sección 7, p. 3.

14. Informe “Emergencia Hídrica”, elaborado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe, mayo de 1998. En el documento se señala que la cantidad de habitantes con necesidades básicas insatisfechas es de 100 mil personas.

15. Caputo, María y otros, *op. cit.*, p. 14.

16. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 4*, “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”, Documento E/1991/23.

2.2 Derecho al trabajo

Debido a la afectación sufrida por la actividad en los campos, el desempleo rural permanece a la orden del día. Por ejemplo, en la localidad correntina de Perugorría, donde más de 60 mil hectáreas de producción arrocera y ganadera resultaron víctimas de los anegamientos, la desocupación ronda el 60%¹⁷.

Por su parte, en Goya el índice de desempleo registrado en julio – tras las inundaciones– era de 21,13%, 7,4 puntos más que en octubre de 1997¹⁸.

En el Chaco, testimonios recogidos por la prensa dan cuenta de la creciente emigración de los jóvenes, afectados por la falta de trabajo y la pobreza, acrecentada tras las inundaciones.

En Misiones, las principales fuentes de trabajo –actividades agropecuaria y forestal– se vieron seriamente afectadas por las inundaciones debido a las pérdidas en los cultivos, especialmente de tabaco y té.

Según estimaciones del gobierno de Santa Fe, la provincia requerirá la puesta en marcha de un plan que cree, por lo menos, 15 mil nuevos puestos de trabajo para superar el problema de desempleo generado a causa de las inundaciones. Esta cifra debe agregarse a las más de 100 mil personas con necesidades básicas insatisfechas que ya vivían en el área afectada, antes del desastre natural¹⁹.

3. Daños en la actividad económica

En la provincia del Chaco se registraron pérdidas por más de 512 millones de pesos y hubo más de 50 mil damnificados²⁰. El saldo final

17. *Diario La Nación*, 22 de septiembre de 1998.

18. *Diario Clarín*, "Goya ya perdió \$ 60 millones por las inundaciones", 11 de noviembre de 1998, p. 54.

19. Informe "Emergencia Hídrica", elaborado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe, mayo de 1998.

20. *Diario La Nación*, 22 de septiembre de 1998.

del desastre surge de sumar las pérdidas en la producción (336 millones), daños edilicios y sanitarios (80 millones), los gastos que surgirán como consecuencia de la necesidad de reparar viviendas (12 millones), programas de salud y desarrollo social (21 millones), y obras para prevenir nuevas inundaciones (70 millones)²¹.

Los productores chaqueños se vieron perjudicados debido a que la mala calidad del algodón que se pudo recuperar, bajó vertiginosamente su precio: de 0,55 a 0,22 pesos el kilo. De este modo, quedaron a la vista los riesgos del monocultivo: el Chaco vive prácticamente del algodón. El 75% de la producción del país proviene de esta provincia.

A cinco meses de las lluvias torrenciales y los desbordes del río Paraná, el gobierno provincial terminó la mensura de los daños: el 82% de las 805 mil hectáreas sembradas con algodón, soja, maíz y sorgo quedó bajo el agua y de las 2.150.000 cabezas de ganado sólo el 7% no se vio afectado²².

En Corrientes, las inundaciones provocaron en el campo —principalmente en los sectores arrocero, tabacalero y ganadero— pérdidas estimadas en 160 millones de dólares. El 80% de las cosechas de arroz, girasol y tabaco quedó destruido. También se perdieron 1 millón de cabezas de ganado²³. Los productores agropecuarios necesitan ayuda para recuperar la fertilidad de la tierra, adquirir y sembrar otra ronda de semillas y comprar nuevas cabezas de hacienda.

También se registraron destrozos en 3 mil kilómetros de caminos provinciales que interrumpen el circuito de la producción y la vida cotidiana de los lugareños.

En la zona rural del departamento de Goya las pérdidas en ganado, arroz, tabaco, algodón, tomate y pimienta llegaron a casi 60 millones de pesos²⁴. Según aseguró al diario *Clarín* el intendente Víctor Ballester, las próximas víctimas serán los comerciantes, en especial quienes vendieron a

21. *Diario Clarín*, "En el Chaco quieren impedir el éxodo del campo a la ciudad", 13 de julio de 1998.

22. *Diario La Nación*, 22 de septiembre de 1998.

23. Datos proporcionados por el subdelegado de la Casa de Corrientes en Buenos Aires, Gustavo Monzón.

24. *Diario Clarín*, 11 de julio de 1998, artículo citado.

crédito productos para el campo, dado que no podrán cobrar debido a la casi total inexistencia de cosechas.

Según indica el documento de Defensa Civil, Misiones quedó en estado de emergencia agro-industrial, debido a la gran pérdida de producción registrada. Entre los cultivos más afectados se encuentran el tabaco y el té, cuya cosecha forma parte de las principales actividades económicas de la provincia. Se estima que se tardará aproximadamente dos años y medio para reparar el perjuicio económico ocasionado²⁵.

Por su parte, el cultivo de yerba mate sufrió el efecto inverso, es decir, la superproducción, lo cual ocasionaría un aumento tal en la oferta que implicaría una importante disminución de su precio. Otra de las actividades afectadas es la fabricación y venta de ladrillos, que, en su mayoría, es realizada por pobladores costeros. Los lugares donde se trabaja están al costado de los arroyos internos (Mártires, Irá, Caimán), que quedaron totalmente bajo el agua, imposibilitando el desarrollo de la actividad, afectando la subsistencia de numerosas familias.

Se calcula que en esta provincia 4 mil kilómetros de rutas nacionales y provinciales resultaron dañados²⁶. A su vez se produjeron pérdidas en el sector agropecuario de más del 50% y pérdidas del rendimiento de hasta un 60%, especialmente en la producción algodonera y frutihortícola. El gobierno provincial estimó el total de daños, pérdidas y gastos ocasionados en 53.714.756 pesos²⁷.

En Santa Fe las inundaciones afectaron —entre diciembre de 1997 y abril de 1998— a 10.267 productores y más de 5.565.406 hectáreas agrícologánaderas (el 45,24% de la superficie aprovechable de la provincia). Las pérdidas totales estimadas hasta mayo de 1998 eran las siguientes: producción de carne: 322.431.740 pesos; producción de leche: 16.395.988 pesos; cereales y oleaginosas: 66.154.225 pesos; frutihorticultura: 6.662.400 pesos. Total: 411.644.353 pesos. También provocaron el colapso total de la

25. *Informe de la Dirección de Defensa Civil, Ministerio de Gobierno, provincia de Misiones, junio de 1998*

26. *Informe de la Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, 1998.*

27. *Informe "Inundaciones por precipitaciones pluviales, evaluación de daños, pérdidas y gastos", Gobierno de la provincia de Formosa, 18 de abril de 1998.*

red vial secundaria²⁸. El gobierno provincial estima que los daños irán en aumento, debido a la permanencia del agua que modificará sustancialmente el esquema social y productivo de la región.

4. La imprevisión del Estado

El número de diciembre de 1997 de la revista *Tiempo Presente*, editada por el Centro Argentino de Meteorólogos, estuvo dedicado a anunciar los efectos que provocaría la corriente de El Niño en la Argentina. En la edición de agosto de 1998 –cuando ya se habían comprobado las desastrosas consecuencias de las inundaciones– la entidad afirmó: “Hemos brindado a la sociedad el servicio para el cual fuimos formados, cual es el suministro de un buen pronóstico. Frente a ello, queda más clara aún la magnitud de la responsabilidad de quienes, pudiendo usar este servicio en bien de la comunidad, no lo han aprovechado”. Según aseguró la revista, “la necesidad que tuvo el Gobierno de recurrir a la solidaridad de la población afectada, nos marca la pauta de que no alcanzaron el mínimo indispensable [de medidas preventivas]”²⁹.

En efecto los organismos internacionales especializados en la prevención de desastres naturales indican que una gran parte de los daños y sufrimientos que causan las inundaciones, incluidas las pérdidas humanas y de ganado, pueden evitarse si se da la señal de alerta a su debido tiempo³⁰. De esta manera las organizaciones encargadas de la lucha contra las inundaciones pueden prepararse para una actuación eficaz e iniciar la protección de emergencia de las áreas amenazadas por las aguas de la crecida. Para que tengan máxima eficacia, los avisos de alerta deben darse con tiempo suficiente y ser completos y precisos, aunque lo más importante es

28. Informe “Emergencia Hídrica”, elaborado por el Gobierno de la provincia de Santa Fe, mayo de 1998.

29. *Tiempo Presente*, Revista del Centro Argentino de Meteorólogos, agosto de 1998.

30. Organización Meteorológica Mundial, “Benefit and Cost Analysis of Hydrological Forecast”, *Operational Hydrology Report*, n°3, Ginebra, 1973.

que se den a su debido tiempo, porque de poco servirá que sean completos y precisos si la alerta llega tarde³¹.

Sin embargo, en el presente caso la falta de información previa no fue la causa de la ausencia de prevención adecuada, ya que el Instituto Nacional de Agua y del Medio Ambiente³² posee un Grupo de Información y Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata que mantiene funcionando un Sistema de Alerta Hidrológico. Diariamente indica las alturas de los ríos Iguazú, Paraná, Paraguay, Uruguay y el Delta del Paraná en varios puntos de interés, además de caudales, y aportes de los embalses. Se detalla también la situación meteorológica, según las informaciones del Servicio Meteorológico Nacional. Siempre se informa si los ríos alcanzaron o alcanzarán en los próximos días, niveles de alerta o de evacuación. Varios organismos oficiales reciben este estudio, que comenzó a pronosticar niveles de alerta a fines de 1997³³.

Señala la organización ecologista Greenpeace: "...según proyecciones realizadas por la empresa Evarsa (Evaluadora de Recursos S.A.), organismo técnico que informa a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación sobre las crecidas de los ríos, el río Paraná crecería en esta nueva manifestación de El Niño tanto o más que en 1982, transformando estas inundaciones en unas de las más dramáticas del siglo"³⁴.

Por lo tanto, había información relevante que indicaba los peligros que se presentarían en un futuro próximo, no obstante lo cual el Estado omitió adoptar las medidas necesarias para la prevención eficaz de las inundaciones.

Es ilustrativo el caso de Santa Fe que, al observar las crecidas producidas aguas arriba en la cuenca del Paraná, y teniendo en cuenta la distancia que las aguas de crecida tienen que recorrer y el tiempo que tardan las de muchos afluentes en verterse en el cauce del río principal, decidió

31. Naciones Unidas, "Directrices para la prevención y regulación de las pérdidas debidas a las inundaciones en los países en desarrollo", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Recursos Naturales/ Serie del agua n° 5, p. 185, Nueva York, 1977.

32. Dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

33. Tiempo Presente, Revista del Centro Argentino de Meteorólogos, agosto de 1998.

34. Greenpeace, comunicado de prensa del 26 de noviembre de 1997.

solicitar ayuda en la implementación de medidas de prevención al gobierno nacional. Dicha solicitud fue desoída³⁵.

A nivel internacional, las consecuencias de El Niño fueron previstas con seis meses de anticipación, lo cual permitió a países como Australia, Perú y Ecuador tomar medidas preventivas contra sequías e inundaciones³⁶.

Oscar Oszlak, director de la Maestría en Administración Pública, UBA-INAP, aseguró en una nota de opinión publicada en el diario *Clarín*: “Un desastre natural puede ser previsible, evitable y superable. Un huracán no puede evitarse. Una inundación, sí. Y esto es fundamental a la hora de establecer la responsabilidad del Estado frente a la catástrofe. Su rol exige capacidades para anticipar el fenómeno, contenerlo y reparar sus consecuencias rápida y eficazmente. (...) Los expertos insisten en que tanto las inundaciones ‘palangana’ como las resultantes de desbordes fluviales pueden anticiparse generalmente con bastante tiempo. No puede saberse por dónde pasará exactamente un tornado, pero sí cuánto tardarán en bajar las aguas de una crecida hasta cada punto del curso de un río. El problema es qué hacen con la información quienes deben adoptar las medidas de contención y socorro. La recurrencia de los desastres naturales debería decidir a los responsables gubernamentales a planificar y ejecutar en el mediano plazo las obras necesarias”³⁷.

La falta de prevención adecuada por parte de los organismos gubernamentales se hace evidente si se considera, por ejemplo, que tal como

35. *Diario El Litoral de Santa Fe*, “Protagonistas tardíos”, 19 de abril de 1998. Decía el Gobernador Obeid en relación a la falta de ayuda solicitada al gobierno nacional y el repentino interés por la cuestión: “...en cuatro meses nadie se acordó de nosotros y ahora parece que somos el nuevo descubrimiento arqueológico”, p.19.

36. Es interesante mencionar las medidas adoptadas por Ecuador ante las noticias de la aparición de la corriente de El Niño en 1992: durante el mes de enero de 1991 se advertía sobre la aparición de El Niño, el gobierno ecuatoriano decidió dejar de exportar alimentos de primera necesidad tales como el arroz y el maíz, debido a que estaban preocupados porque el mal tiempo pudiera crear una escasez de alimentos. Este es sólo un ejemplo de cómo los gobiernos toman conocimiento de la situación y adoptan las medidas necesarias. Barricklow, Denise, *op. cit.*, p. 35.

37. *Diario Clarín*, “Por qué el Estado no previene las catástrofes”, nota publicada en la sección opinión, 8 de mayo de 1998.

consignó el diario *La Nación*, “hasta el propio presidente de la Nación, Carlos Menem, confesó en Trelew que, en el encuentro de mandatarios en Montevideo, el presidente francés Jacques Chirac le había advertido sobre la gravedad del fenómeno climático que se podría abatir sobre nuestro país en muy poco tiempo”³⁸.

5. El colmo de la imprevisión: el diario de la guerra del agua

La negligencia y la desidia de numerosos funcionarios públicos originaron el conflicto entre los vecinos de las provincias del Chaco y Santa Fe conocido como la “guerra del agua”.

A fines de enero de 1998 ambos gobiernos provinciales tuvieron que enviar medio centenar de policías para evitar la pelea entre vecinos de uno y otro estado. Días antes, pobladores chaqueños habían roto un terraplén construido en 1985, realizado con acuerdo de las dos provincias y que evitaba que el agua que escurría a los canales del Chaco llegase a territorio santafesino, donde no hay obras de canalización³⁹. Los santafesinos reaccionaron.

Pocos conocían entonces las verdaderas causas de este conflicto que casi lleva a reeditar las luchas fratricidas del siglo diecinueve. El origen del problema fue un increíble error consignado en la Ley de Presupuesto de 1997 que hizo que se demorara por más de un año la licitación de los tramos tres y cuatro de la línea Paraná de los Bajos Submeridionales. Es esta obra la que hubiera evitado el conflicto entre chaqueños y santafesinos por el manejo de los excedentes de origen fluvial, y constituye la solución técnica más adecuada, según coinciden los especialistas de ambas partes⁴⁰. El error consistió en haberse escrito “Palo Marcado” en lugar de

38. *La Nación*, “El Niño no es el único culpable”, nota de Virginia Santana, 11 de mayo de 1998.

39. *Diario El Litoral de Santa Fe*, “Gravedad entre dos provincias”, 11 de marzo y 20 de marzo de 1998, p. 14.

40. Para observar detenidamente las características técnicas de la obra en cuestión, ver *Diario El Litoral de Santa Fe*, 20 de marzo de 1998, p. 14.

“Bajos Submeridionales” en la partida presupuestaria correspondiente al año 1997.

En efecto, la citada ley, tratada y aprobada en 1996, tuvo un error en la planilla diez, anexa al artículo 9, referente a la contratación de obras públicas, por lo que la obra en cuestión quedó sin fondos autorizados.

La corrección de la partida fue realizada en la Cámara de Senadores el 17 de mayo de 1998, momento en el que las aguas retornaban lentamente a su curso habitual. De tal modo, la solución al conflicto suscitado entre ambas provincias durmió graciosamente un año sin que las autoridades nacionales ni las provinciales –más precisamente los Ministerios de Obras y Servicios Públicos de ambas provincias, órganos competentes para la ejecución de la partida correspondiente a la obra de los Bajos Meridionales– hubiesen reparado en ello.

6. Problemas concretos ocurridos durante la emergencia

Durante la emergencia y la evacuación de los afectados por las inundaciones se produjeron una serie de hechos que demostraron la falta de coordinación y planificación necesaria en supuestos de catástrofes. Sólo mencionaremos dos ejemplos concretos que indican claramente la desorganización señalada.

A medida que avanzaban las aguas sobre el litoral y noreste del país era constante la verdadera avalancha de solidaridad de miles de personas anónimas que se acercaban a las distintas bocas de recepción de donaciones. Sin embargo, otra vez falló la organización, fallaron las estructuras: no se sabía cómo hacer llegar los elementos a sus destinatarios. Como corolario de esta desorganización se presentaron denuncias judiciales contra funcionarios políticos y municipios de turno, que aprovechando la situación intentaban mediante el re-rotulado de los suministros sacar un rédito electoral⁴¹.

41. *Diario El Litoral de Santa Fe*, 28 de abril de 1998, p.19.

A nivel internacional la cuestión de la administración de los suministros de socorro constituye uno de los grandes desafíos que presenta la ayuda humanitaria. Así, diversas resoluciones de Naciones Unidas promueven la discusión de estos temas⁴². De esta manera numerosos organismos internacionales han preparado distintos documentos tendientes a mejorar la administración de los suministros en situaciones de emergencia⁴³.

En el ámbito interno este problema no es extraño, y menos en situaciones tan recurrentes como las inundaciones en la cuenca del Paraná. De nada sirve la acumulación de suministros en lugares tan alejados de la zona de emergencia si no se dispone un servicio previo de transporte de los mismos. No obstante, faltó la organización y planificación de políticas concretas para lograr que los suministros de socorro llegasen a su debido tiempo a la zona del desastre⁴⁴.

La clave para una evacuación ordenada y eficiente es la organización y la planificación por anticipado⁴⁵. Es la autoridad nacional quien debe encargarse de la planificación, coordinación y dirección global de todas las operaciones de socorro en caso de desastre⁴⁶.

42. ONU, *Asamblea General, resolución 46/182, diciembre de 1991. Se señala que uno de los campos donde más se necesita el apoyo especializado de la comunidad internacional es el de la administración de los suministros para el socorro.*

43. Ver, entre otros, "Iniciativa Panamericana para Mejorar la Administración de los Suministros de Socorro", en el *Boletín de la Organización Panamericana de la Salud*, n° 49, enero de 1992.

44. En el documento de Naciones Unidas, "Directrices para la Prevención y regulación de las pérdidas debidas a las inundaciones en los países en desarrollo", y del cual la Argentina formó parte en su elaboración, señala que "las acciones que haya que emprender deben planificarse cuidadosamente con antelación de modo que puedan llevarse a cabo rápidamente cuando surja una situación de emergencia y deben estar proyectadas de modo que se adapten a las condiciones locales que haya que aplicarse". ONU, *doc. cit.*, p. 193.

45. Liga de Sociedades de la Cruz Roja, "Red Cross Disaster Relief Handbook", Ginebra, 1970. Incluimos dentro del término evacuación ordenada la llegada inmediata de los suministros necesarios para hacer frente a la situación de emergencia.

46. ONU, *doc. cit.*, p.194.

7. Inexistencia de una política de rehabilitación y reconstrucción

Pasada la emergencia, en la mayoría de los casos, los evacuados no pueden regresar enseguida a sus hogares una vez desaparecidas las aguas de la inundación, porque éstos han sufrido graves daños o incluso han quedado destruidos. Lo mismo ocurre con los puestos de trabajo y la actividad económica. Por esta razón son necesarios, con frecuencia, extensos programas de rehabilitación y reconstrucción⁴⁷.

Las medidas adoptadas por el gobierno nacional para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por la crecida distan mucho de ser las necesarias y eficaces en casos como los presentes.

El 6 de mayo el Congreso Nacional sancionó la ley 24.959 de zonas de desastre, que establecía la creación de un fondo de emergencia por 500 millones de pesos. Con estos fondos se atenderían las pérdidas ocurridas en las provincias ya declaradas como zonas de desastre (Corrientes, Chaco, Santa Fe, Formosa, Misiones y Entre Ríos) y otras que pudieran ser incluidas en la misma calificación. La administración del fondo estaría a cargo del Ministerio del Interior y un representante de cada una de las provincias afectadas. Su función sería la de otorgar subsidios y créditos para la población afectada por las inundaciones. No era únicamente para productores agropecuarios; también ampliaba sus alcances a las actividades comerciales, individuales y de servicios. Se especificaba, además, cómo se prorratearían en las provincias los 500 millones de pesos para subsidios individuales no reintegrables, créditos destinados a la reconstrucción de viviendas afectadas o destruidas, y reparación de redes de caminos. Asimismo, la ley establecía medidas adicionales para la emergencia; entre otras, el diferimiento inmediato por seis meses de las obligaciones provisionales y tributarias vencidas y por vencer.

Sin embargo, se reclama que esta ley no tuvo aplicación práctica, según aseguró en una nota de opinión, publicada en el diario *La Nación*, el diputado nacional por el Partido Liberal del Corrientes, Luis María Díaz Coladero⁴⁸.

47. ONU, *doc. cit.*, p. 198.

48. *Diario La Nación*, 31 de julio de 1998.

En la época más cruenta de las inundaciones, el gobierno nacional y algunos gobernadores provinciales prometieron otorgar créditos de honor (sin intereses y con financiación blanda) para los productores afectados. Se trata de cuasi subsidios que, por ejemplo, fueron acordados entre el gobernador chaqueño, Angel Rozas, y el ex secretario de Agricultura, Felipe Solá. Las partes se comprometieron a entregar 50 millones de pesos cada una. Rozas declaró a la prensa que su parte del trato había sido cumplida y que “10 mil productores pueden dar prueba de ello”. Sin embargo, desde la cartera agropecuaria, explicaron que no se han entregado todos los créditos por trabas burocráticas⁴⁹.

En una entrevista con el diario *La Nación*, el nuevo Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Gumersindo Alonso –quien asumió en el mes de agosto–, aseguró estar cumpliendo totalmente con los créditos prometidos aunque “[N]o con la celeridad que nosotros quisiéramos. Lo que ocurre es que para obtener los 100 millones de dólares que ya están concedidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se requiere de una serie de trámites tremendamente engorrosos”⁵⁰.

En la provincia del Chaco se realizaron numerosas protestas y cortes de ruta, en reclamo del cumplimiento de la ayuda prometida por el gobierno nacional. Una de las últimas propuestas gubernamentales fue la formulación de un cronograma de pagos de 5 millones de pesos semanales, que tampoco fue cumplido. Pero lo que más enojó a los productores es que se difundió un comunicado donde se señalaba que el gobierno nacional había cumplido con el pago de 50 millones de pesos al Chaco⁵¹.

Además, a pesar de haber créditos bancarios disponibles, en el Chaco unos 9 mil pequeños y medianos productores no cuentan con los medios necesarios para empezar otra vez, debido que la mayoría ya no tiene qué hipotecar. “El Banco Nación ofrece préstamos a bajo interés –explicó Roberto Congo, de la Cooperativa Agropecuaria Chaqueña La Unión al diario *La Nación*–, pero la gente tiene todo prendado”.

49. *Diario La Nación*, 22 de septiembre de 1998.

50. *Diario La Nación*, 19 de septiembre de 1998.

51. *Diario La Nación*, “El agro chaqueño demandó ayuda oficial”, 17 de septiembre de 1998.

Capítulo XIV. Inundaciones. Excesos de la naturaleza y defectos del Estado

Los entredichos entre el gobernador Rozas y Gumersindo Alonso, actual titular de Agricultura, han sido motivo de varios cortes de ruta en la provincia.

La Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil, de la Secretaría de Seguridad Interior, del Ministerio del Interior, es la responsable de "Protección Civil"⁵², conjunto de acciones destinadas a mitigar y responder a las consecuencias de un desastre.

A tales efectos, sus acciones son:

Mitigación: resultado de las acciones destinadas a reducir o atenuar el riesgo. Comprende tanto aspectos de prevención como la preparación para afrontar los desastres.

Coordinación operativa: puesta en marcha, en forma coordinada, de las acciones previstas en el plan de emergencia de la zona afectada por un desastre.

Rehabilitación: conjunto de medidas y acciones destinadas a restablecer los servicios públicos esenciales en el área.

Reconstrucción: conjunto de actividades tendientes a restablecer y/o mejorar las condiciones de vida previas al desastre.

En una entrevista realizada a Gustavo Fernández⁵³, funcionario de la Secretaría de Seguridad Interior, éste expresó que la ayuda a las zonas inundadas se realizó sólo con presupuesto provincial, y que la actuación nacional, a través de la Dirección Nacional de Planeamiento y Protección Civil, fue hecha desde las delegaciones del organismo en cada provincia.

Cuando se le preguntó acerca de las políticas de prevención instauradas, el funcionario se refirió sólo a educación, y cursos dictados a los inundados. Además, reconoció que la reconstrucción de las viviendas

52. El organismo citado según el decreto 1115/97 tiene la responsabilidad primaria en materia de Protección Civil:

-elaborar los estudios que posibiliten la definición de políticas y formulación del lineamiento en materia de seguridad interior y protección civil;

-implementar las acciones de protección civil.

53. Entrevista realizada el 6 de noviembre de 1998 al Sr. Gustavo Fernández, Secretaría de Seguridad Interior—Planeamiento y Protección—, Ministerio del Interior.

es la única solución existente, dado que “la gente evacuada siempre vuelve al lugar que se inundó, por una cuestión de cultura”.

Es relevante lo señalado en el documento de Naciones Unidas, “Directrices para la Prevención y Regulación de las pérdidas por las inundaciones en países en desarrollo”, en tanto afirma: “Una inundación catastrófica brinda con frecuencia la oportunidad de mejorar la planificación y el desarrollo, y no deberá desperdiciarse tal oportunidad. Un programa de reconstrucción deberá incluir una revalidación de las condiciones que precedieron al desastre, con objeto de evitarlas”⁵⁴. Por el contrario, el gobierno nacional preparó y aprobó, luego de las inundaciones de 1992, el Programa de Rehabilitación de las Inundaciones, con el financiamiento del Banco Mundial. El costo del programa fue de 380 millones de pesos y su finalización estaba prevista para 1998. El objetivo del Programa era restaurar la normal actividad económica y social de los afectados. Así, una de las acciones consistía en reparar y construir las viviendas de los pobladores ribereños de bajos recursos, por el sistema de autoconstrucción⁵⁵. Sin embargo, sabemos que la solución no es tan simple ya que ante una próxima inundación las mismas personas van a volver a ser afectadas, como de hecho ocurrió en 1998. Evidentemente, el programa no soportó las contingencias de las inundaciones. Como bien señala el documento de Naciones Unidas, hay una oportunidad para mejorar la planificación y el desarrollo, y esa oportunidad no debe desaprovecharse.

En marzo de 1998, Carlos Menem designó al frente de la Secretaría de Desarrollo Social a Ramón Ortega⁵⁶. A partir de ese momento la repartición consiguió una cantidad de fondos relevantes para hacer frente a la grave situación.

54. ONU, *doc. cit.*, p.198.

55. “Programa de Rehabilitación para la emergencia de las inundaciones”, Informe descriptivo, Estado de avance y Estadísticas, Subunidad Central de Coordinación para la Emergencia, Secretaría de Asistencia para la reforma Económica Provincial, Ministerio del Interior, 31 de agosto de 1995, p. 3.

56. Ramón Ortega es precandidato a presidente de la Nación por el Partido Justicialista. Su designación, luego de lanzar la candidatura, en el área de Desarrollo Social provocó suspicacias acerca de la posible utilización de los fondos públicos, destinados a la emergencia, con fines clientelistas.

En el Informe de Gestión 1998 del organismo⁵⁷ se informa que, a los efectos de la construcción, reparación de viviendas e infraestructura social básica, “en el marco del Programa de Rehabilitación de Zonas Inundadas, se ha firmado un importante conjunto de convenios entre la Secretaría, los gobiernos de las provincias afectadas, municipios y organizaciones no gubernamentales”. Según el informe, en la primera etapa de convenios, suscriptos el 5 de junio de 1998, se determinó la realización de 15.125 soluciones habitacionales para familias afectadas, por un monto de 41.152.463 millones de dólares. La contrapartida provincial estipulada fue de 26.418.000 millones de dólares, y el compromiso municipal de 11.909.446 millones de dólares (ambos destinados a tierra, mano de obra e infraestructura).

El monto de los convenios de la segunda etapa, firmada el 30 de junio de 1998, fue de 10.954.677 millones de dólares, para la realización de 3.580 soluciones habitacionales e infraestructura básica. A través de la Dirección de Acciones Compensatorias, la Secretaría financió 3.211.000 millones de dólares, para la reparación de 3.200 viviendas.

El CELS presentó una nota solicitando el detalle de las partidas presupuestarias y extrapresupuestarias que la Secretaría disponía para hacer frente a las erogaciones correspondientes, pero ésta nunca fue respondida.

8. Problemas sanitarios que originan las inundaciones

Las inundaciones ocasionan graves problemas sanitarios. Las destrucciones materiales —además de interrumpir el funcionamiento de servicios públicos relacionados con la salud, como son las instalaciones de depuración del agua, instalaciones de tratamiento de las aguas del alcantarillado y de las tuberías de abastecimiento del agua— causan frecuentes lesiones y muertes. El anegamiento y deterioro de los alimentos almacenados, la destrucción de las cosechas, la muerte del ganado provocan hambre,

57. Informes de Gestión Año 1998, Programa de Rehabilitación para las Zonas Inundadas, Número 1, Secretaría de Desarrollo Social.

o como mínimo, deficiencias nutricionales. Los daños o destrucciones de los hogares dejan a la intemperie a sus ocupantes, a veces en condiciones climáticas que distan mucho de ser favorables o, en el mejor de los casos, deben albergarse en centros de emergencia para su alojamiento en masa. A todo esto se suman las difíciles tareas que los servicios de salud pública tienen que afrontar cuando las aguas se retiran, puesto que es entonces cuando empiezan las graves consecuencias sanitarias y epidemiológicas de la inundación. Entre éstas, las más comunes son: la contaminación de las fuentes de origen del agua, que crea condiciones que favorecen las epidemias; la migración de roedores a las viviendas durante la inundación y después de ella, que provoca enfermedades peligrosas para los seres humanos como la peste y la tularemia; y la formación de numerosos charcos de agua estancada, lo que facilita la reproducción de mosquitos y otros vectores, provocadores del paludismo, el dengue y otras enfermedades transmitidas por vectores. También cabe añadir que en las condiciones creadas por la inundación, aumenta en forma importante la necesidad de asistencia médica ordinaria del público en general⁵⁸.

No son pocos los casos registrados de aparición de roedores, víboras, mosquitos, etc., que ponen en serio peligro la salubridad de la población. Tampoco son pocos los pedidos de auxilio de los pobladores sobre la falta de fumigaciones por parte de las autoridades municipales⁵⁹.

Según la Sociedad Argentina de Pediatría, los cuidados que deben prodigarse a niños y adolescentes en las zonas inundadas son sumamente importantes, debido al riesgo de contraer enfermedades tales como tétanos, hepatitis A o cólera, pulmonitis y otras enfermedades causadas por el frío. A estos peligros para la salud se suman la posibilidad de sufrir electrocuciones, la contaminación que pueden sufrir los animales que luego se destinan para el consumo, y las posibilidades de que los bebés y niños pequeños se ahoguen en las áreas anegadas⁶⁰.

58. ONU, *doc. cit.*, p. 206.

59. *Diario La Nación*, "Volver a empezar", 11 de mayo de 1998.

60. *Sociedad Argentina de Pediatría, Boletín Informativo*, año XXV-1998, n° 2.

9. La solidaridad de la sociedad civil: un capítulo aparte

Gracias a la participación de la sociedad civil en variadas labores ya sean de limpieza, de rehabilitación, de entrega de alimentos, evacuación, reasentamiento temporal de las personas afectadas, se alivió en gran medida la situación de los damnificados. Entre los ejemplos más claros de esta ayuda desinteresada y sólo motivada por la solidaridad, podemos mencionar el caso del programa Reconstruir con Esperanza del cual participan Caritas, Incupo y 40 organizaciones más. El objetivo es “llevar a cabo el proceso de rehabilitación y asistencia de las familias afectadas por las inundaciones”, a través de proyectos que surgen de los propios perjudicados.

Según expresaron los folletos informativos del programa “al bajar las aguas en el litoral argentino, el problema no desapareció. Miles de familias, al volver a sus hogares no encontraron nada, ni siquiera la tierra fértil que tenían antes. Las inundaciones las dejaron sin fuentes de trabajo, sin producción y sin vivienda (...)”.

Cifras brindadas por el Programa Reconstruir con Esperanza:

- *Unas 30 mil familias sufren las consecuencias de las inundaciones.
- *Más de 18 millones de hectáreas quedaron sumergidas.
- *Hubo más de 120 mil evacuados en el momento pico de la inundación.
- *Unas 450 mil cabezas de ganado perecieron bajo el agua.
- *La agricultura de la zona del litoral sufrió pérdidas por más de mil millones de pesos.

Presupuesto de Caritas para asistencia en las inundaciones.⁶¹

Efectivo (al 29 de septiembre de 1998): 838.019,21 pesos (cuenta corriente en el Banco Nación).

Donaciones: 3.972.000 pesos (alimentos, ropas y otros).

61. Datos proporcionados por Matías Gutiérrez Moyano, de Caritas Comisión Nacional, entrevista realizada el 3 de noviembre de 1998.

También podemos mencionar la actividad realizada por la Cruz Roja Argentina⁶²; el organismo humanitario trabajó de manera independiente, coordinada en algunas provincias por la Junta Nacional de Defensa Civil, y en otras por la Dirección General de Socorro.

Para finalizar esta reseña queremos mencionar que este ejemplo de solidaridad por parte de la sociedad civil organizada⁶³, incluidos los organismos no gubernamentales, se consolida a partir de la década del ochenta y se levanta como un actor con personalidad social más definida, además ser un sustituto eficaz de un Estado cada vez más prescindente⁶⁴.

10. Consideraciones finales

La magnitud del fenómeno natural no puede ocultar el hecho de que las inundaciones son un acontecimiento social que evidencia imprevisión y negligencia de las autoridades y refleja la situación de vulnerabilidad de los sectores afectados. En el caso de las inundaciones recurrentes que acontecen en la cuenca del Paraná, el gobierno contó con datos oficiales que anticipaban la tragedia y no reaccionó a tiempo. La desidia de los funcionarios y los errores burocráticos demoraron incluso obras públicas que hubieran paliado la situación.

Aún siguen sin implementarse las medidas necesarias para evitar o por lo menos disminuir los graves daños que provocan las inundaciones sobre la sociedad. Algunas de estas medidas deberían consistir en políticas preventivas, acciones eficaces de emergencia, planes serios de rehabilitación

62. Datos brindados por funcionarios de la Cruz Roja Argentina, el 9 de noviembre de 1998.

63. Según datos oficiales, existen en el país más de 20 mil organizaciones comunitarias cuyo objetivo es la acción social. Diario Clarín, "La política social y las inundaciones", 10 de mayo de 1998, p. 18.

64. Para observar detenidamente la evolución y participación de la sociedad civil ver un interesante trabajo de Viveros, Felipe, "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público", en *Ciudadanía e Interés Público*, Universidad Diego Portales, Santiago, 1998, p. 151.

Capítulo XIV. Inundaciones. Excesos de la naturaleza y defectos del Estado

y reconstrucción, así como también soluciones a los problemas sanitarios que se presentan. Por ejemplo, de nada servirá adoptar un plan completo de políticas preventivas si superadas éstas en una inundación no hay una planificación ni organización para la emergencia o si se desaprovecha la oportunidad para mejorar la planificación y el desarrollo.

Paradójicamente los daños provocados por los excesos de la naturaleza se han sumado a lo causados por los defectos del Estado. La sociedad civil ha dado muestras de solidaridad corriendo a socorrer a quienes todo lo perdieron, pero el gesto solidario en la emergencia suele ser insuficiente cuando se requieren soluciones de fondo que demandan el compromiso del Estado.