

¿Por qué continúa la naturalización de los desastres?¹ Algunas indagaciones desde una perspectiva de la vulnerabilidad social y el Derecho

Por que a naturalização de desastres continua? Algumas inquirições a partir de uma perspectiva da vulnerabilidade social e do Direito

*Why does disasters naturalization continue?
Some inquiries from a perspective of social vulnerability and Law.*

Claudia E. Natenzon²

Aurora V. S. Besalú Parkinson³

Resumen

NATENZON, C. E. BESALÚ PARKINSON, A. V. S. ¿Por qué continúa la naturalización de los desastres? Algunas indagaciones desde una perspectiva de la vulnerabilidad social y el Derecho. *Rev. C&Trópico*, v. 45, n. 2, p. 167-173,, 2021. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2\(2021\)art10](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2(2021)art10)

A partir de la revisión llevada a cabo sobre sentencias judiciales relativas a daños asociados al cambio climático en Argentina, se revisa el papel del Derecho como instrumento privilegiado para disminuir o aumentar la vulnerabilidad social frente a desastres. Al indagar sobre el Derecho ejercido para resolver conflictos legales en el ámbito de la justicia se ponen en evidencia procesos ambiguos de identificación de responsabilidades. Su relación con la construcción de vulnerabilidades sociales da lugar a una reflexión sobre cómo dicha ambigüedad amplifica el riesgo, nutre la incertidumbre institucional, genera y regenera el descreimiento de la población en la defensa de sus derechos y retroalimenta la naturalización de estas catástrofes. En este campo, entonces, desnaturalizar resulta un ejercicio amplio y abarcativo que permitiría a las personas ejercer sus derechos con menos incertidumbres emergentes de la ambivalencia propia de la litigación, instituyendo procesos de desambiguación a fin de que las decisiones protejan derechos de manera equivalente para todos.

Palabras clave: Derecho. Vulnerabilidad social. Desastres. Naturalización. Ambigüedad.

- 1 Ponencia presentada en la Mesa “Resistências, Desigualdades e Vulnerabilidades”, llevada a cabo en el “II° Seminário Internacional de Desnaturalização dos Desastres e Mobilização Comunitária: crises ampliadas, redes e resistências”, em Rio de Janeiro, 6 de Outubro de 2021.
- 2 Doctora en Geografía, Universidad de Sevilla, España (2000). Actualmente: Profesora Emérita, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Email: cnatenzon@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5797-8769>.
- 3 Doctora de la Universidad de Buenos Aires (2001), área Derecho. Actualmente: Profesora Adjunta regular y miembro permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Email: abesalup@derecho.uba.ar Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1839-7440>

Resumo

NATENZON, C. E. BESALÚ PARKINSON, A. V. S.. Por que a naturalização de desastres continua? Algumas inquirições a partir de uma perspectiva da vulnerabilidade social e do Direito. *Rev. C&Trópico*, v. 45, n. 2, p. 167-173, 2021. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2\(2021\)art10](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2(2021)art10)

Com base na revisão realizada nas decisões judiciais relacionadas aos danos associados às mudanças climáticas na Argentina, é revisado o papel do Direito como instrumento privilegiado para reduzir ou aumentar a vulnerabilidade social frente aos desastres. Ao indagar sobre o Direito exercido para a resolução de conflitos legais no domínio da justiça, revelam-se processos ambíguos de identificação de responsabilidades. A sua relação com a construção de vulnerabilidades sociais suscita uma reflexão sobre como essa ambiguidade amplifica o risco, alimenta a incerteza institucional, gera e regenera a descrença da população na defesa dos seus direitos e realimenta a naturalização dessas catástrofes. Nesse campo, então, a desnaturalização é um exercício amplo e abrangente que permitiria às pessoas exercerem seus direitos com menos incertezas emergentes da ambivalência do litígio, instituindo processos de desambiguação para que as decisões protejam os direitos de maneira equivalente para todos.

Palavras-chave: Direito. Vulnerabilidade social. Desastres. Naturalização. Ambiguidade.

Abstract

NATENZON, C. E. BESALÚ PARKINSON, A. V. S.. Why does disasters naturalization continue? Some inquiries from a perspective of social vulnerability and Law. *Rev.C&Trópico*, v. 45, n. 2, p. 167-173, 2021. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2\(2021\)art10](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2(2021)art10)

Based on the review carried out on judicial decisions related to damages associated with climate change in Argentina, the role of Law as a privileged instrument to reduce or increase social vulnerability in the face of disasters is reviewed. When inquiring about the Law exercised to resolve legal conflicts in the field of justice, ambiguous processes of identification of responsibilities are revealed. Its relationship with the construction of social vulnerabilities gives rise to a reflection on how this ambiguity amplifies risk, nurtures institutional uncertainty, generates and regenerates the population's unbelief in defending their rights and feeds back the naturalization of these disasters. In this field, then, denaturing is a broad and comprehensive exercise that would allow people to put in practice their rights with fewer uncertainties emerging from the ambivalence of litigation, instituting disambiguation processes so that decisions protect rights equally for all.

Keywords: Law. Social vulnerability. Disasters. Naturalization. Ambiguity.

1. Introducción

Hace ya más de tres décadas que se planteó y difundió la idea de que los desastres no son naturales. Sin embargo, esta naturalización sigue muy vigente. ¿Por qué es tan fuerte y tiene tanta permanencia esta concepción naturalizada de los desastres? Más allá de los esfuerzos que realizan explícitamente algunos actores sociales para ocultar responsabilidades culpando a la lluvia, la erupción volcánica, el terremoto ¿por qué las mayorías aceptan ese discurso? Si a quienes investigamos en este campo de estudio desde una mirada crítica nos parecen tan claros y evidentes los fundamentos sociales y económicos que construyen los escenarios de riesgo ¿por qué es tan difícil desarraigar este abordaje y las interpretaciones derivadas que realizan los actores sociales sobre los desastres?

Como un aporte para responder estos interrogantes se presentan aquí algunos avances del proyecto interdisciplinario “*El derecho como instrumento de adaptación al cambio climático. Alcances y limitaciones desde un enfoque de derechos humanos*” dirigido por la Dra. Aurora Besalú Parkinson, que se ha desarrollado entre las Facultades de Derecho, Ciencias Exactas y de Filosofía y Letras con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires. En dicho proyecto se considera que el Derecho es (debe ser) un instrumento privilegiado para la disminución de la vulnerabilidad social frente a desastres de distinta índole⁴, indagando sobre su rol y su aplicación concreta en el planteamiento de conflictos legales por impactos negativos ocurridos en ámbitos urbanos de Argentina a raíz de inundaciones catastróficas, con atribución al cambio climático.

2. El Derecho como expresión de derechos

En tanto instrumento privilegiado para la disminución de la vulnerabilidad social frente a desastres, el Derecho produce, recoge, ordena y explicita las regulaciones que las personas deben acatar para su relacionamiento social, asignando tanto derechos como responsabilidades.

En segundo lugar, el Derecho es el *locus* de formación académica de los actores vinculados a la administración de justicia. Finalmente, son los ámbitos judiciales los escenarios de ejercicio del Derecho en donde principalmente se dirimen los conflictos de manera institucionalizada.

En este sentido, la administración de justicia resulta una institución clave de nuestras sociedades para el ejercicio de los derechos humanos, cuyo incumplimiento se visibiliza en los conflictos emergentes de los desastres, los pocos esfuerzos que se desarrollan para la reducción de los riesgos y la judicialización como una de las vías que consolidan la “naturalización” de estos desastres.

En el marco de la investigación interdisciplinaria que venimos desarrollando en la UBA entre Derecho, Ciencias de la Atmósfera y Geografía en torno al problema de la responsabilidad por los daños ocurridos como consecuencia de eventos climáticos

⁴ Vulnerabilidad social en sus diferentes manifestaciones: estructural o de base, como escenario previo al evento peligroso sobre el que este se monta, y también emergente que surge de los propios desastres y reconfigura y retroalimenta aquella vulnerabilidad social estructural.

extremos, se observó el papel que asumen los jueces en tanto actores clave de la gobernabilidad democrática, papel que se ha visto potenciado a partir de la judicialización de las políticas públicas y las cuestiones ambientales de los últimos años. Para tal fin analizó el estado de situación e implementación del derecho de acceso a la justicia en controversias ambientales y, en particular, sobre daños asociados al cambio climático en Argentina, a través de análisis de 142 sentencias dictadas por tribunales con competencia ordinaria y federal, las que fueron analizadas y codificadas.

Esta revisión permitió constatar que, a pesar de algunos avances en el incipiente rol activo de los jueces, existen criterios judiciales divergentes para asignar responsabilidades al Estado o a otros sujetos involucrados en estos casos, poniendo en evidencia diferentes líneas interpretativas de los actores judiciales, tanto de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como de tribunales estatales o tribunales municipales (Natenzon y Besalú Parkinson, 2020).

Siguiendo a Lourau (1970) puede considerarse que el Derecho y su aplicación en la práctica muestra lo instituido y cómo ello se ejerce, siendo expresión concreta, específica, del “debe ser” y -a la vez- de lo que “no debe ser”. Hay un Derecho nominal, formalizado; luego hay un derecho ejercido, que puede concretar lo instituido en diversas acciones, incluso contrapuestas entre sí. Estas divergencias no son banales, pues las decisiones de cada juez inciden directamente en la vida de los actores en riesgo y en el disfrute pleno de sus derechos humanos. Se puede decir, entonces, que estas divergencias configuran un Derecho que, en el sentido que le da Virno (2011) es ambivalente en sus aplicaciones concretas.

Por otra parte, al tratarse de un Derecho que desde su origen solo actúa cuando las responsabilidades se han incumplido y los impactos negativos ya están instalados, adquiere cierta impermeabilidad a la aplicación de instancias de reducción del riesgo de desastres mediante la prevención, ocultando (o siendo indiferente a) la vulnerabilidad social en tanto componente clave del riesgo.

De esta forma se van generando escenarios cada vez más inciertos en los cuales los portadores de derechos no sólo no logran ejercerlos sino que terminan incrédulos, escépticos o agresivos con el otro, aquel que está igual de domesticado (Riesel y Semprun, 2011). Lo que aquí se afirma podrían estar en la base de reiterados comportamientos contrarios a la seguridad de las personas que una parte importante de la población lleva a cabo en relación a la pandemia de COVID-19 (uso incorrecto o -directamente- no uso de barbijo, realización de actos o fiestas multitudinarios, viajes turísticos a países con altos niveles de infección, negativa a ser vacunado, entre las más relevantes).

La revisión de sentencias también ha permitido observar a las intervenciones judiciales institucionalizadas como una de las puertas de entrada de la relación que se produce entre actores sociales, siendo privilegiada la relación Estado y particulares, o Estado y otros Estados.

En este sentido es posible ver en las intervenciones territoriales que *lo que el Estado construye o permite construir* puede amplificar la amenaza y, en consecuencia, el riesgo, al no tomar en cuenta:

- En lo que hace a peligrosidades, la lógica de los procesos físico-naturales (por ejemplo lo hídrico como sistema organizado en cuencas) que operan en los territorios intervenidos;
- en lo que hace a la vulnerabilidad social estructural, la configuración socioeconómica preexistente a los desastres, escenario sobre el cual se monta el desastre; y
- respecto a las vulnerabilidades sociales emergentes, aquellas nuevas condiciones vinculadas a procesos peligrosos específicos que retroalimentan y generalmente aumentan la vulnerabilidad social estructural.

Pero por otro lado, *lo que el Estado no construye o no implementa* en relación al manejo del riesgo, deja a la población expuesta (más expuesta) omitiendo sus obligaciones e incumpliendo múltiples derechos humanos reconocidos.

Lo que queda claro es que en ambos casos existe una responsabilidad del Estado en sus distintas escalas (Nacional, Estatal y/o Municipal), Estado que desdibuja y abandona concebir a sus territorios como bien público (Herzer y Gurevich, 1996) y los transforma en valores de cambio en el mercado.

Adicionalmente, la revisión de sentencias mostró que cuando se presenta más de una escala de administración involucrada en intervenciones relativas a la gestión del riesgo, estas escalas político administrativas se responsabilizan unas a otras, aun cuando sus obligaciones no son las mismas.

3. La vulnerabilidad social como vía para desnaturalizar

Entonces, los habitantes, los ciudadanos, las personas en riesgo ¿encuentran en el Derecho un instrumento de adaptación que les permita disminuir su vulnerabilidad social en tanto componente del riesgo? ¿o el Derecho nos lleva a repetir acciones, procesos, catástrofes que hacen a la vulnerabilización (Firpo De Souza Porto, 2007) de aquellos que ya vienen instituidos con un perfil vulnerable?. De esa manera ¿debemos renunciar a que el Derecho defienda los derechos y se transforme gracias a los procesos sociales instituyentes? Y si este fuera el caso, ¿cómo podemos aprender a manejarlos con estas incertidumbres, reducir la angustia o la resignación?

Entrarían a jugar aquí un rol destacado las redes de protección social -tanto públicas como privadas- que, ciertamente contribuye a modificar los índices de pobreza y pobreza extrema en relación a los impactos de los desastres. Pero ellas no son suficientes y, podría decir, a veces tampoco convenientes.

Primero, porque en realidad la pobreza y la pobreza extrema, como expresión concreta de las mayores vulnerabilidades existente en nuestras sociedades latinoamericanas, hacen a lo que ya hemos identificado como “vulnerabilidad social estructural” o de base, que en sí misma, intrínsecamente, ya es un “desastre” para las personas en la vida cotidiana que llevan, sin necesidad de que ocurra un huracán, una inundación o una sequía. Y ella, la vulnerabilidad social estructural, también debe desnaturalizarse pues no es “natural” que pocos cubran sus necesidades y muchos vivan sin derechos, sino una construcción social.

Segundo, porque estas redes de protección social, al estar focalizadas en ciertos grupos, dejan otros afuera. Ya desde los años '90 del siglo pasado, como resultado de la aplicación políticas neoliberales en los países de América Latina y el Caribe, se mostró que trabajar con el concepto de pobreza planteaba una situación binaria (pobre – no pobre) que no daba cuenta de la multiplicidad de perfiles de pobreza existentes, generados por la aplicación de dichas políticas. Así, desde una sociología de la “normalidad” se planteó usar la noción de vulnerabilidad social para mostrar esa diversidad de perfiles a fin de proponer acciones diferentes en procura de su disminución.

Entonces, resulta importante recuperar la centralidad de la noción de vulnerabilidad social, que viene siendo utilizada en diversos campos: el de la protección social, de la reducción del riesgo de desastres y, últimamente, de la adaptación al cambio climático (Béné y otros 2012). La vulnerabilidad social frente a desastres se refiere a las capacidades de una persona o de un grupo de personas para anticipar, enfrentar, resistir y recuperarse de los impactos de amenazas naturales (Baikie et. al. 1994). En este campo, la vulnerabilidad social no refiere solo a condiciones de debilidad (sólo negatividad), sino que señala a la vez debilidad y resistencia, formando parte de una misma condición cuyas características sociales previas serán determinantes en las crisis (Macías 2015) dando cuenta de lo que hoy se denomina “resiliencia”. Usamos aquí el término resiliencia mientras no implique aceptar las configuraciones socioeconómicas preexistentes a la catástrofe como algo dado a lo que se debe volver. También, que se considere diferencialmente aquella resiliencia individual de la comunitaria, que se explicita quién es responsable de generar y construir esa resiliencia y, fundamentalmente, sobre qué perfiles históricos de vulnerabilidad social estructural debe actuarse para construir dicha resiliencia. Porque si el objetivo es “reforzar la resiliencia ante los desastres” ¿cómo podría reforzarse algo que importantes grupos sociales todavía no tienen?

Es decir, reconocer, observar y analizar las características vulnerables de una comunidad, de un barrio, de una ciudad, de un país, que configuran el escenario de riesgo por amenazas diversas; es lo que permite identificar *qué, quiénes, cómo y porqué están expuestos* a padecer catástrofes, y por eso su consideración en la ecuación del riesgo resulta central.

4. Discusión

En *síntesis*, al revisar el Derecho ejercido para resolver conflictos legales en el ámbito de la justicia se ponen en evidencia procesos ambiguos de identificación de responsabilidades. Su relación con la construcción de vulnerabilidades sociales da lugar a una reflexión sobre cómo dicha ambigüedad amplifica el riesgo, nutre la incertidumbre institucional, genera y regenera el descreimiento de la población en la defensa de sus derechos y retroalimenta la naturalización de estas catástrofes.

En este campo, entonces, desnaturalizar resulta un ejercicio amplio y abarcativo que permitiría a las personas ejercer sus derechos con menos incertidumbres emergentes de la ambivalencia propias de la litigación. De lo que se trata, en definitiva es establecer un proceso de intercambios y reflexiones, instituyendo procesos de desambiguación a fin de que las decisiones protejan derechos de manera equivalente para todos.

Referencias

BÉNÉ, Ch.; GODFREY WOOD, R.; NEWSHAM, A; DAVIS, M. Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes [sic]. London, IDS-Institute of Development Studies. *Working Paper*. Vol. 2012, N° 405; p. 61, 2012.

BLAIKIE, P; CANNON, T; DAVIS, I; WISNER, B. At Risk: *Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. London, Routledge, 1994. [Versión en castellano traducidas por La Red en: <https://desenredando.org/public/libros/1996/vesped>. Consultado el 23/01/2020].

FIRPO DE SOUZA PORTO, M. *Uma Ecologia Política dos riscos*: pincípios para intergrarmos o local o e global na promoção da saúde e da justiça ambiental. Editora Fiocruz, Río de Janeiro, p. 244, 2007.

GARCÍA ACOSTA, Virginia (2005). “El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgo”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, 19, 11-24.

HERZER, H. y GUREVICH, R. “Degradación y desastres: parecidos y diferentes”. En: M.A. Fernández (Comp.) *Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*. Lima, La Red/ USAID; p. 75-91, 1996.

LOURAU, R. *El análisis institucional*. Buenos Aires, Amorrortu; p. 298, 1970.

MACÍAS M., J.M. “Crítica de la noción de resiliencia en el campo de estudios de desastres”. *Revista Geográfica Venezolana*, Vol. 56, n. 2, p. 309-325, 2015.

METZGER, P. y J. ROBERT “Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales”. En: *Territorios*. Universidad del Rosario, Colombia; n. 28, 21-40, 2013.

NATENZON, C. E.; A. BESALÚ PARKINSON. “El derecho como instrumento de adaptación al cambio climático. Revisión de sentencias relativas a desastres por inundaciones urbanas”. En: *AREA*, v. 26, n. 1, p. 1-12, 2020. ISSN 2591-5312. Versión electrónica: https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2601/2601_natenzon_besalu-parkinson.pdf

RIESEL, R.; SEMPRUN, J. *Catastrofismo, administración del desastre y sumisión sostenible*. Logroño, Pepitas de Calabaza, p. 140 [c.2008], 2011.

VIRNO, P. *La madurez de los tiempos: la actualidad de la multitud*. Ambivalencia de la Multitud. Entre la innovación y la negatividad. Buenos Aires, Tinta Limón; p. 190 p. [c.2006], 2011.