

Foro Temático

Hacia un AMBA más resiliente

ENCUADRE

- ¿Cuáles son los **desafíos** que enfrentan los diferentes actores (Gobierno nacional, provincial, municipal, sector privado, academia y sociedad civil), para desarrollar una agenda de adaptación frente al cambio climático?
- ¿Cuáles son los **aportes** que cada sector puede hacer en la promoción de una estrategia local de resiliencia frente al cambio climático?
- ¿Qué **ideas, planes, proyectos y/u obras** se deberían desarrollar para hacer del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA)¹ una región más resiliente?

FUNDAMENTO

Contexto sobre ciudades y cambio climático

Las ciudades se están convirtiendo cada vez más en el territorio clave donde abordar el cambio climático, ya que es allí donde se ven sus riesgos e impactos y, al mismo tiempo, donde se producen la mayoría de sus causas. Si bien es un fenómeno global, el abordaje del cambio climático a nivel local cobra un sentido transformador desde la perspectiva social y económica.

Vincular la planificación y el desarrollo urbano a la respuesta que pueden dar las ciudades al cambio climático es fundamental, dado que la población urbana seguirá creciendo de manera exponencial. A nivel mundial, dicha población se ha incrementado rápidamente desde 1950, pasando de 746 millones a 3.900 millones en 2014. Se espera que aumente a 6.300 millones en 2050, del 54% hasta el 70% de la población mundial (ONU-Hábitat, 2014). Las megaciudades y regiones metropolitanas continúan expandiéndose: se estima que para el año 2030, habrá 41 megaciudades con al menos 10 millones de residentes cada una, localizadas principalmente en el hemisferio sur (Mayr, *et al.*, 2017).

La urbanización acelerada, a su vez, ha venido acompañada por el aumento de las emisiones globales de carbono producto de la quema de combustibles fósiles. Dichas emisiones aumentaron en el período comprendido entre los años 1950 y 2005 alrededor de 6 veces (Mayr, *et al.*, 2017). Adicionalmente, las ciudades son responsables del 60% al 80% del consumo de energía, generando el 70% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs) (ONU-Hábitat, 2016).

Teniendo en cuenta que en los próximos 15 años se construirán tantas áreas urbanizadas como en toda la historia de la humanidad hasta ahora (Lanfranchi & Contin, 2017), se hace evidente que existe una necesidad urgente de desarrollar la resiliencia climática para enfrentar los riesgos e impactos negativos que el cambio climático tiene para las ciudades y sus habitantes.

¹ A los fines de este Foro, los términos AGBA (Aglomerado Gran Buenos Aires) y AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) son utilizados como sinónimo y de manera indistinta, representando el área comprendida por la zona urbana común que conforman la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 40 municipios contiguos de la Provincia de Buenos Aires.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los aglomerados urbanos estarán expuestos a un aumento de la temperatura superior a 1,5°C sobre los niveles preindustriales a mediados del corriente siglo (Revi, *et al.*, 2014). La frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos también aumentará y elevará el nivel de riesgo de morbilidad y mortalidad (Rosenzweig & S, 2015).

Los peligros para la salud más importantes relacionados con el clima en las áreas urbanas son las tormentas, las inundaciones, las olas de calor extremo y los deslizamientos de tierra (Revi, *et al.*, 2014). Se ha observado que, a nivel mundial, el número de desastres naturales viene aumentando tanto en frecuencia como en intensidad: 4.000 eventos entre 2003 y 2012 en comparación con 82 en el período 1901-1910 (ONU-Hábitat, 2016). Este tipo de eventos limitan la funcionalidad y la resiliencia general de una ciudad, lo que afecta su capacidad de recuperación (Mayr, *et al.*, 2017). Además, las estimaciones muestran, por ejemplo, que el costo material global de los desastres para el período comprendido entre 1996 y 2005 ascendió a 667 mil millones de dólares (ONU-Hábitat, 2016).

Considerando que la planificación urbana desempeña un papel clave en la respuesta global al cambio climático, desarrollar la resiliencia climática es primordial en el contexto de la rápida urbanización, motivo por el cual debería expandirse más allá de las divisiones sectoriales y las fronteras jurisdiccionales. Por lo tanto, es necesario revisar los esquemas gubernamentales y fomentar un enfoque institucional integral que pueda abordar la metrópoli de manera transversal, en lugar de zonas territoriales o sectores temáticos (Gómez Álvarez & Lanfranchi, 2017). También es menester que se elabore un marco que proporcione más orientación sobre lo que la resiliencia climática significa en la práctica y señale cómo los planificadores urbanos pueden fortalecerla (Tyler y Moench, 2012).

En particular, las ciudades deben encarar acciones no sólo ligadas a obras y mejoras de infraestructura, sino también de concientización, capacitación, educación, adecuación normativa, utilización de sistemas de información y de alerta temprana, entre otras. Para avanzar hacia ciudades más resilientes es necesario capacitar tanto al personal del gobierno local, como a la población acerca de la importancia de la temática y de los peligros a los que pueda estar expuesta dicha población, los sistemas de salud, los bienes materiales, la economía, la infraestructura, entre otras variables.

Asimismo, es necesario incorporar la reducción de riesgo de desastres y resiliencia en los programas escolares y desarrollar formación profesional formal para darle jerarquía, capacitación y preparación técnica a los actuales ‘respondedores’ locales que trabajan en la respuesta ante la emergencia y las situaciones de contingencia. Por otro lado, es fundamental establecer un marco institucional y administrativo dentro del gobierno local que permita la organización y la coordinación entre los diferentes niveles del Estado, para comprender y reducir el riesgo al que está expuesta la comunidad de manera transversal.

Finalmente, uno de los prerrequisitos primordiales para la toma de decisiones basadas en evidencia de alta calidad, es mantener información actualizada sobre los peligros y vulnerabilidades. Para ello es clave desarrollar evaluaciones del riesgo con el fin de utilizarlas como base para los planes y decisiones relativas al desarrollo local. En el mismo sentido, la sistematización continua de la información en plataformas de

Sistemas de Información Geográfica puede ayudar a determinar la naturaleza y el grado del riesgo de desastres.

El liderazgo y participación de los gobiernos locales juega un papel vital para cualquier compromiso en la reducción del riesgo frente al cambio climático, por medio de su implementación exitosa en el proceso de desarrollo urbano. Hacer de las ciudades argentinas territorios más resilientes es una responsabilidad de naturaleza colectiva donde todos deben estar involucrados: los gobiernos nacionales, provinciales y locales; las organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil; el sector privado en general; las instituciones académicas y asociaciones de profesionales; y, los ciudadanos.

Resiliencia urbana

El concepto de resiliencia se origina en el campo de la física y hace referencia a la capacidad que tienen los cuerpos para volver a su forma original, luego de haber sufrido deformaciones producto de la fuerza.

Por su parte, el IPCC definió en 2014 a la resiliencia como “la capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación”.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), estableció en 2013 los siguientes aspectos para lograr la resiliencia en una ciudad:

- **La población reside en viviendas y barrios** que cuentan con servicios e infraestructura adecuados y cumplen con códigos de construcción razonables.
- **El gobierno local es incluyente, competente y responsable** que vela por una urbanización sostenible y destina los recursos necesarios para desarrollar capacidades con el objeto de asegurar la gestión y la organización de la ciudad antes, durante y después de que un peligro se materialice.
- **Las autoridades locales y la población** comprenden sus peligros y crean una base de información local compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de eventos, los peligros, riesgos, y sobre quiénes están expuestos y vulnerables.
- **Las personas** están empoderadas para participar, decidir y planificar su ciudad conjuntamente con las autoridades locales, valorando el conocimiento, las capacidades y los recursos locales autóctonos.
- **Se toman medidas para anticiparse** a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los integrantes de la comunidad.
- **Respuesta e implementación de estrategias** inmediatas de recuperación y restauración rápida de los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.
- **Comprende que la mayoría de los puntos anteriores** también son primordiales para desarrollar una mayor resiliencia del desarrollo ante otros eventos, incluyendo el cambio climático.

Con el foco puesto en el Aglomerado Gran Buenos Aires

Considerando que el AMBA está siendo azotado con mayor frecuencia por eventos climáticos que producen serios impactos sociales, ambientales y económicos, resulta estratégico sentar las bases del conocimiento del riesgo climático al que está expuesta la población.

Los efectos del cambio climático en la región comienzan a ser cada vez más evidentes. Si se toma en cuenta la última gran inundación del 2013 y la ola de calor de diciembre 2013-enero 2014, se produjeron más de 600 defunciones; también los vientos fuertes impactaron de manera contundente en los municipios de la periferia.

Frente a este escenario, surgen una serie de preguntas que pueden orientar a los municipios en la consideración del cambio climático como una política transversal en sus ámbitos de gestión: ¿cuánta población vulnerable frente al cambio climático se localiza en el partido?, ¿cuáles son las variables que la hacen vulnerable (aspectos sociales y económicos)?, ¿a qué amenazas climáticas está expuesto el territorio?, ¿cuál es el riesgo al que está expuesta la población?

Se presenta un gran desafío para los municipios del AMBA, pensar y desarrollar una agenda de adaptación a las nuevas condiciones climáticas que aborde las consecuencias del cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad de la población y por consiguiente el riesgo. Las medidas de adaptación irán desde obras y mantenimiento de infraestructuras que controlen las crecidas de los ríos, pasando por un sistema robusto de captación y análisis de variables climáticas, hasta acciones de evacuación, capacitación y concientización con los vecinos, diseñadas para cada barrio en función de sus características, necesidades y costumbres particulares.

El municipio que se adapte al cambio climático se convertirá en “resiliente”, esto significa que frente a un evento extremo del clima, tendrá la capacidad de absorberlo, adaptarse y recuperarse, siempre preservando sus funciones y estructuras.

Referencias Bibliográficas:

- Gómez Álvarez, D., & Lanfranchi, G. (2017). *Metropolitanism: Final Remarks on Steering the Metropolis*. In D. Gómez Álvarez, & G. Lanfranchi, *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington, EEUU: IDB.
- Habitat, UN. (2016). *Urbanization and development: emerging futures world cities report 2016*. Nairobi, Kenya: UN Habitat.
- IPCC. (2014). *Cambio climático: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. OMM. PNUMA.
- Lanfranchi, G., & Contin, A. (2017). *The Rise of a New Discipline to Manage Metropolitan Urban Systems*. In D. Gómez Álvarez, R. Rajack, E. López Moreno, & G. Lanfranchi, *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*. Washington, EEUU: IDB.
- ONU Habitat (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (Vol. (ST/ESA/SER.A/352)). United Nations.
- Revi, A., Satterthwaite, D., Aragón-Durand, F., Corfee-Morlot, J., Kiunsi, R., M., P., Solecki, W. (2014). Chapter 8: Urban Areas . In C. Field, V. Barros, D. Dokken, K. Mach, M. Mastrandrea, T. Bilir. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change . Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Rosenzweig, C., & S, L. W. (2015). *ARC3.2 Summary for City Leaders*. New York: Urban Climate Change Research Network. Columbia University.
- Tyler, S., & Moench, M. (2012). *A framework for urban climate resilience, Climate and Development* (Vols. 4:4, 311-326). DOI: 10.1080/17565529.2012.745389.