

**Inundaciones: entre el crecimiento poblacional y el modelo de desarrollo vigente. Reflexiones acerca de la eficacia del derecho y la concientización ambiental de los ciudadanos y los políticos.**

Pastorino, Leonardo F.  
Cenicacelaya, María de las Nieves.  
Tabieres, Susana.

Venimos desarrollando en nuestra Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P.) un proyecto de investigación titulado *La problemática del agua ante el crecimiento poblacional y el modelo de desarrollo vigente: sus impactos jurídicos*<sup>1</sup>. Durante su desarrollo hemos podido analizar y profundizar un significativo número de manifestaciones de dicha problemática vinculada a aquellos dos ejes que nos aparecían *prima facie* como los grandes condicionantes que explicaban los cambios que se producen en la consideración de la sociedad respecto al agua y su tratamiento jurídico.

Hemos intentado poner de relieve cómo la escasez de un recurso que otrora se consideraba como súper abundante, ocultaba la esencialidad del mismo para los hombres y las restantes manifestaciones de la vida en el planeta, para priorizar su consideración como una mercadería. A la vez, hemos visto cómo, por iguales razones, el modelo de desarrollo actual y el incremento de actividades presionan y compiten por la apropiación y aprovechamiento del recurso, generando tensiones y hasta conflictos, situación que hemos percibido también se refleja en un aumento de la cantidad de causas judiciales vinculadas con el agua. Al mismo tiempo hemos podido analizar con detalle nuevas concepciones que se formulan en consecuencia, como la del derecho humano al agua, que intenta rescatar aquella esencialidad primaria para la vida diaria de los hombres ante las tendencias previamente enunciadas de la privatización, mercantilización y apropiación del recurso para usos productivos. De igual modo, nos hemos ocupado de analizar el significado que el agua tiene para la biodiversidad y la importancia de sostener la calidad del agua dulce existente, que, como es sabido, es la menos abundante y a la vez, la más vinculada con el consumo humano y la producción de alimentos.

A ello debemos adicionar que hemos intentado profundizar en el estudio del cuadro normativo actual y de las tendencias modernas para regular el recurso hídrico. Nos hemos dedicado a observar en detalle la aplicación del Código de Aguas de la Provincia de Buenos

---

<sup>1</sup> Proyecto J110, Director: Leonardo Fabio Pastorino; Codirectora: María de las Nieves Cenicacelaya.

Aires y las categorías dominiales respecto a dicho recurso, proponiendo, incluso, alternativas a su tratamiento en el proyecto de reforma al Código Civil argentino.

Hemos presentado un importante número de ponencias, concretado varias publicaciones y también realizado en nuestra sede universitaria novedosos talleres sobre “El Agua”, los que procuraron dar a conocer nuestros avances, pero también intercambiar experiencias con otros grupos de investigación, de extensión, con los estudiantes y con los actores estatales de la gestión del recurso hídrico.

Pero sin lugar a dudas, la catástrofe vivida en nuestra ciudad el 2 de abril de 2013 es la exteriorización más tangible de lo acertado del planteo de nuestro proyecto de investigación. El fenómeno, de inusitada gravedad, cobró mayor significado por afectar de un modo inédito el centro urbano. Ello puso de manifiesto y en discusión de toda la ciudadanía los efectos del crecimiento poblacional y el correspondiente “boom” inmobiliario; el modelo de desarrollo económico y la dinámica que impulsa en infraestructuras y obras públicas y el aún pobre acuse de recibo, más allá de los discursos, en la conciencia colectiva de que nuestra sociedad se desenvuelve en un planeta natural con límites y leyes que la *sapientia* humana, con necedad manifiesta, no termina de aprender a interpretar y mucho menos de utilizar en forma adecuada.

Sin lugar a dudas, aquella precipitación de 398 mm, esa permanencia estática de lluvia sobre un mismo lugar, ese constante pero relativamente breve período de tiempo en que toda esa cantidad de agua cayó sobre La Plata, constituyeron un fenómeno extraordinario, al menos para la región, que ningún registro meteorológico histórico del país, en ningún otro lugar, pudo superar. Sin embargo, quedan las dudas sobre si se trató realmente de un caso fortuito, es decir, de un fenómeno absolutamente imprevisible y natural, ajeno a toda responsabilidad humana.

No nos adentrarnos a analizar las causas y todos los factores que se combinaron en ese desenlace trágico, cuyas consecuencias materiales aún no han podido ser claramente cuantificadas y, peor aún, en pérdidas en vidas humanas, sobre lo cual aún no se cuenta con información precisa; datos que, encima, fueron objeto de una burda discusión e irrespetuosos estratagemas de los órganos de gobierno por ser aminorados. No conocemos estudios certeros que aseguren que la extraordinaria precipitación que terminó provocando tamaña inundación en nuestra ciudad tenga que ver con el cambio climático. Sin embargo, resulta bastante coherente conectar ambas cuestiones ya que ese volumen de agua que no registra antecedentes se produce justo en tiempos en que todos analizan los cambios que se

producen en climas otrora más o menos previsibles, con manifestaciones cada vez más frecuentes de fenómenos que sobrepasan en forma evidente los márgenes normales. Y sabido es que el cambio climático siempre fue descrito y explicado en relación a los efectos del desarrollo poblacional, tecnológico y económico contemporáneo.

Dicha situación no es sólo local, sino que se produce en un marco global en el cual emergentes similares se repiten en todas las latitudes. Además de las inundaciones, las sequías, los huracanes, los tsunamis provocan que las personas tengan que dejar sus hogares temporal o indefinidamente porque el entorno pone en riesgo su vida. Las víctimas de estos desastres naturales, que fueron bautizadas hace casi tres décadas por las Naciones Unidas como “refugiados ambientales”, ya superan ampliamente a aquellos que se ven obligados a abandonar su lugar de origen por “causas tradicionales”: conflictos armados, persecuciones políticas y raciales y otras violaciones de derechos humanos. Y las previsiones tanto del Panel Intergubernamental de Científicos que estudian el Cambio Climático, como de otros expertos independientes en la materia, estiman que algunos fenómenos ambientales contribuirán, hacia mediados del presente siglo, al desplazamiento forzado de entre 150 y 200 millones de personas.

Por su parte, en relación a la tragedia platense, se han señalado, entre las causas que impidieron un drenaje adecuado de las aguas, la presencia de obras públicas que pudieron actuar de barrera de contención; la impermeabilización del suelo urbano a partir, no sólo de los asfaltos y construcciones sino también por los cada vez menos presentes espacios verdes y de suelo libre de pavimento o cualquier otro tipo de cubierta; y la canalización y obstrucción de cauces naturales. Se trata de algunas manifestaciones que son consecuencia de una absoluta falta de previsión. Una demostración de que más allá de los discursos realizados desde los inicios del derecho ambiental, en la práctica termina primando la idea de que, en definitiva, cualquier perjuicio ambiental podrá resolverse a futuro a partir de la “inteligencia” humana.

Se pueden dar algunos ejemplos de normas que, si bien pueden ser objeto de mejoras, incluso con su redacción actual, permitirían otro tipo de actuaciones. Sólo por citar una, el decreto-ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, de 1977, con el objeto de no aumentar la carga poblacional en el espacio urbano ordena que cada municipio disponga el porcentaje de espacios no edificables o “libres”, en cada parcela. Sin embargo “libres” ya no es más sinónimo de “verdes”. Los pulmones de manzana -si se respetan- suelen ser utilizados como garajes, patios o espacios comunes pero, por comodidad, recubiertos de

baldosas u otros materiales. Hasta hace no mucho tiempo, muchas veredas de la región se cubrían en parte de algún revestimiento pero se dejaba otro sector para césped o para plantar algún árbol. Todo ello, parece, significa un trabajo de mantenimiento que evidentemente a la sociedad le resulta excesivo en la vorágine de sus ritmos laborales o sociales actuales. Cada vez más se “artificializa” el estilo de vida y el verde o el espacio natural sólo intensifica su valor en la fantasía de algunas postergadas vacaciones o fin de semana en vez de tener su cuota de presencia diaria, en nuestros hogares o barrios, lo que ayudaría a mantener esa conexión imprescindible con las leyes y ciclos de la naturaleza.

En otro orden, en relación al sistema político-institucional, hace dos décadas, se dio un paso fundamental al reformarse las constituciones nacional y provincial que le otorgaron un espacio jerarquizado a la cuestión ambiental, poniéndose el eje, entre otros temas, en la prevención, la educación y la participación ciudadana. Respecto a lo primero, se insistió en aquella época de un -aún incipiente- derecho ambiental, que era imprescindible prever los cambios que el obrar humano y las nuevas tecnologías podían provocar en el ambiente y en sus leyes; que las consecuencias de dichos cambios sobre un ambiente integrado por factores complejos y dinámicos eran siempre de difícil anticipación y de mucha más difícil y hasta de imposible reparación; que se debía cambiar la filosofía de la modernidad, orientada por la confianza ciega en las fuerzas creadoras del hombre por otra filosofía basada en la cautela y en el principio de responsabilidad, para avanzar con pasos mucho más certeros previo análisis y adopción de todas las precauciones para evitar daños, tal como reza el artículo 28 de la Constitución bonaerense. Así se materializó ese principio de prevención en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que hoy vemos que se lleva adelante mucho más como un mero formulismo, que como un proceso intelectual serio y participativo, idóneo para alcanzar los fines que motivaron su adopción o, a lo sumo, implementado pero en una dimensión individual o particular de pequeñas instalaciones y emprendimientos, pero sin un marco previo de evaluación estratégica de las políticas adoptadas y de los rumbos y tendencias sociales.

Se hacía hincapié, a su vez, como decíamos, en la necesidad de informar adecuadamente y en tiempos idóneos a la comunidad sobre los proyectos con incidencia sobre el ambiente y que los conocimientos habidos, le llegaran tanto desde el ámbito de la educación formal como de la educación informal, como postula el artículo 41 C.N. Se visualizaba, correctamente, que una sociedad más consciente de los efectos ambientales de las tecnologías empleadas podría reorientar sus gustos, sus decisiones y sus elecciones. Se

entendía que la educación debía acompañar toda política ambiental pública para que ésta fuese efectiva y que, a su vez, la mayor conciencia de la población, apuntalaría políticas públicas mucho más exigentes y certeras. Dicha sinergia debería funcionar como un mecanismo preciso de relojería, puesto que ya se tenía conciencia que de nada servía pedir la colaboración de la sociedad en relación a una determinada conducta para la gestión de una problemática ambiental cualquiera si el Estado no canalizaba dicho esfuerzo y no mostraba con el ejemplo y la pertinencia de sus decisiones que tal “sacrificio” era conducente para el progreso de nuestra calidad de vida.

Finalmente se entendía que esa sociedad a la que se le reconocían derechos ambientales individuales y colectivos y a la que se debía informar y educar para contribuir positivamente a las decisiones, gestión y resolución de los problemas ambientales, debía involucrarse más activamente a través de herramientas que impulsaran desde lo ambiental una democracia más participativa. Así, se habilitaban mecanismos de consulta y participación en la gestión legitimándose además a los ciudadanos y a las asociaciones para que interviniesen judicialmente en tutela del ambiente, conforme lo establecido en el artículo 43 C.N.

El tríptico del derecho ambiental se basaba en el reconocimiento en el vértice del derecho subjetivo a vivir en un ambiente sano y en la base, el derecho a la educación -para lo que se requería una correcta información- y el derecho a la participación. Toda persona debía tener derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionasen con la preservación y protección del ambiente y las autoridades debían institucionalizar procedimientos de consulta y audiencias previas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que pudiesen generar efectos negativos sobre el ambiente. Las autoridades debían fundamentar y hacer públicas las decisiones adoptadas en contra de las objeciones de la ciudadanía, responsabilizándose por sus actos. La participación ciudadana debía asegurarse tanto en los procedimientos de evaluación ambiental como en los planes y programas de ordenamiento ambiental territorial y, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados, como prescriben los artículos 9 a 21 de la ley 25.675. La misma Constitución Nacional plasmó, en el segundo párrafo de su artículo 41, la obligación de las autoridades de realizar el derecho ambiental, puesto que más allá del reconocimiento de *derechos* todos debíamos también tener *deberes* u obligaciones respecto del ambiente.

Hoy notamos que la simbiosis necesaria entre educación y participación ciudadana no se ha alcanzado. Se ha multiplicado la información y el conocimiento en muchísimos temas, se

anticipan riesgos y se toma mayor conciencia de hacia dónde vamos pero, a la vez, no se logra canalizar ese conocimiento y esas preocupaciones en vías efectivas de acción. Entendemos que en esto, las esferas estatales, de todos los niveles, llevan la mayor responsabilidad.

Presenciamos una cierta banalización del discurso ambiental, de la información y de las herramientas de participación. También, una falta de compromiso por una utilización conducente de las mismas; una profesionalización de los ámbitos gubernamentales con políticos que se alejan cada vez más de las opiniones y el “sentido común” de la sociedad; una excesiva apuesta al éxito y al poder realizar lo que anticipadamente se propone en miras de un supuesto progreso, desmereciendo las quejas y esfuerzos participativos de los grupos vecinales y ambientalistas que son vistos muchas veces como opositores o extremistas o a quienes se menosprecia calificándolos como *snoobs* o preocupados por problemas de otro tipo de sociedades. Las campañas, las discusiones entre políticos, los acuerdos sectoriales y el frenesí por la permanencia en los cargos, aleja a los ámbitos gubernativos de los problemas de la gente y a la población del compromiso de participar por las agendas públicas.

Se podrá coincidir con lo que venimos diciendo o no; no somos los autorizados a dar un veredicto sobre las causas y responsabilidades de la catástrofe del último abril en nuestra región, pero sí estamos convencidos de que es necesario que de esa tragedia se obtenga, al menos, un aprendizaje positivo para avanzar en otro tipo de concientización y de toma de decisiones conducentes para no lamentar la reiteración de una conducta similar o episodios igual o más graves en el futuro.

Una serie de fenómenos naturales semejantes hicieron que en el estado de Quebec, en Canadá, se inicie hace unos años un proceso de replanteo integral de las normas y de los instrumentos de gestión de las aguas en general lo que desembocó en la Política Nacional del Agua y una ley del agua, de 2009 que es el punto de inicio de un cambio legislativo relevante, que se obtuvo luego de un intenso proceso participativo

Aquí, más cerca, en Argentina, también otras ciudades, como Santa Fe, aprendieron a convivir con la naturaleza en el lugar donde fueron originalmente emplazadas, con las modificaciones que el hombre realizó para desarrollar la propia ciudad y con los fenómenos ambientales que la impactaron negativamente. Para eso debieron crudamente enfrentarse a los errores y desarreglos cometidos, no ya para buscar los responsables, sino para no favorecer mecanismos de negación de la torpeza humana y encarar, al menos, paliativos. Por

más que las palabras duelan, se comenzó a hablar de la realidad y del “manejo de desastres” y a elaborar procedimientos de “gestión de riesgos”.

En el mismo sentido, en el marco de “reconstrucción” de nuestra ciudad, y tras la catástrofe climática del último 2 de abril, La Plata ingresó en la Campaña Mundial para la Reducción de Desastres 2010-2015, una iniciativa de las Naciones Unidas dedicada al asesoramiento técnico y monitoreo de tareas para la reducción de riesgos ante posibles fenómenos extremos, y que supone el compromiso gubernamental de adoptar medidas en relación a la infraestructura urbana, la seguridad de las edificaciones, la participación ciudadana, el diálogo interinstitucional para el diseño y ejecución de planes, la creación de sistemas de alerta temprana y la elaboración de nuevos parámetros ambientales sobre uso del suelo y la protección de ecosistemas, entre otros.

A nosotros, en nuestro pequeño campo y también respecto a nuestro objeto de investigación, la experiencia de las inundaciones nos deja una serie de enseñanzas y reflexiones. En primer lugar, podríamos decir que el derecho de aguas ha mutado profundamente: de pensar en códigos de aguas vinculados con el aprovechamiento, los distintos usos (consuntivos, recreativos, productivos, de servicios, etc.), la distribución de la escasez entre cada vez mayores usuarios y hasta en la contaminación, se ha evolucionado a pensar en un derecho que vea al agua como un recurso no siempre escaso, a veces también abundante y que discipline sus normas a las leyes de la propia naturaleza. Un derecho que, sin perder la visión de que el agua puede ser un recurso, incluso un recurso estratégico, debe valorar cada vez más el hecho de que se trata de un elemento de la naturaleza, de particular funcionamiento en ella y con un rol esencial para la vida. Preciado, entonces, no por su valor económico sino por ser indispensable para la realización de derechos fundamentales vinculados a la dignidad humana. Un derecho de aguas que de tratar al recurso en forma parcelada (superficial, subterránea, pública, privada, etc.) ha pasado a verlo no sólo en su unicidad sino también vinculado a los otros elementos del ambiente, lo que obliga a plantear su gestión integrada y una correcta planificación hídrica bajo cánones de eficiencia ambiental. En definitiva, deberemos aprender a gobernar y legislar para la escasez y para la abundancia, sobre los conflictos y las tensiones, los usos y sus consecuencias y también para la imprevisión de un elemento que el hombre supo trastocar sin terminar luego de asumir sus reacciones o respuestas.

Este número especial de la Revista da cuenta, en síntesis, de estos cambios.