

CUADERNO DE FEDERALISMO

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
(República Argentina)
<http://www.acader.unc.edu.ar>

**INSTITUTO DE FEDERALISMO
ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

Año Académico 2005

**CUADERNO DE
FEDERALISMO**

XIX

Córdoba
2006

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
(República Argentina)
<http://www.acader.unc.edu.ar>

Cuadernos de federalismo XIX - 1a ed. - Córdoba: Instituto de Federalismo.
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2006.
v. XIX, 233 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-1123-31-0

1. Derecho. 2. Ciencias Sociales.

CDD 340 : 300

Fecha de catalogación: 27/03/2006

*Las opiniones vertidas en los distintos artículos son
de exclusiva responsabilidad de sus autores.*

© Copyright by
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)

Queda hecho el depósito que marca la ley

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES
(Período 2004 - 2007)*

Dr. OLSEN A. GHIRARDI
Presidente

Dr. RICARDO HARO
Vicepresidente

Dr. ERNESTO J. REY CARO
Secretario

Dr. HUMBERTO VÁZQUEZ
Director de Publicaciones

DR. JULIO I. ALTAMIRA GIGENA
Revisor de Cuentas

Dr. EFRAÍN HUGO RICHARD
Tesorero

Dr. ARMANDO S. ANDRUET
Director de Publicaciones adjunto

Dr. HORACIO ROITMAN
Revisor de Cuentas suplente

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba

Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929

E-mail: acader@arnet.com.ar

Consulte novedades doctrinarias en la

Página Web: www.acader.unc.edu.ar

REPÚBLICA ARGENTINA

Presidentes Honorarios

Dr. PEDRO J. FRÍAS

Dr. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

CUADERNO DE FEDERALISMO

AÑO 2005

XIX

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO
DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Director: Académico Pedro J. Frías

SUMARIO

MEMORIA FEDERAL 2005

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS
Informe general, *por Pedro J. Frías*
Informes provinciales, *por los miembros correspondientes del Instituto*

JORNADA ANUAL SOBRE FEDERALISMO

La garantía federal y los poderes judiciales de provincia
por Diego Hernán Armesto

Federalismo y régimen municipal
por Norma Elida Bonifacino

El federalismo argentino y la crisis de su Estado federal
por Pablo María Garat

La distribución de recursos en la provincia de Salta
por Luis Alberto Martínez

La regionalización como expresión del federalismo
por Armando Mario Márquez

Federalismo y emergencia
por Martín Plaza

Hacia una mejor tutela constitucional de los discapacitados
por Federico Justiniano Robledo

Los derechos humanos y el federalismo argentino
por Alberto Zarza Mensaque

JORNADA ANUAL SOBRE MEDIO AMBIENTE

Apuntes sobre la ley de prohibición del desmonte en la provincia de Córdoba (El desmonte: un problema de ética para con la biodiversidad)
por Cristina del Campo

La obligación de cooperar (en particular, la obligación de intercambiar información y monitorear la existencia de riesgos) como parte de las obligaciones de protección y preservación precautoria del medio marino
por Zlata Drnas de Clément

Los plaguicidas, el ser humano y el ambiente. La nueva ley de agroquímicos de la provincia de Córdoba
por Ing. Rafael E. Consigli

La construcción de un nuevo esquema jurídico ambiental
por Marta Susana Juliá

Rol de los órganos y del derecho derivado en la preservación y conservación de los recursos naturales en el sistema antártico
por Ernesto J. Rey Caro

El derecho al medio ambiente y los derechos humanos
por Graciela R. Salas

NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

CRONICA

RECENSIONES

ACTIVIDADES DEL INSTITUTO

MEMORIA FEDERAL 2005

MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

INFORME GENERAL

POR PEDRO J. FRÍAS *

LAS PROVINCIAS EN 2005

Superado felizmente el canje de deuda, quedan obligaciones abultadas para el Tesoro Nacional y un generalizado desdén para el país en el exterior. Pero es un año electoral y el Ejecutivo nacional quiere plebiscitar su gestión en las elecciones legislativas de octubre, cuando se elegirá la mitad de los diputados y un tercio de los senadores.

¿Qué hacer entonces? Subordinar a las provincias, lo que no es difícil. Se anunciaron inversiones y transferencias hacia el interior por casi 600 millones de pesos para obras públicas, que se suman a los 890 millones ya comprometidos en febrero para los mismos fines.

Ese entendimiento se da entre gobernadores radicales también y favorece la gobernabilidad, aunque ésta ha sido asegurada por los superpoderes y la prórroga de la emergencia; en mi opinión, superado el canje de deuda, debiera derogarse la emergencia.

Se divulgó un estudio sobre la calidad de la educación en las provincias; sólo Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego gastan el mínimo que se calcula por alumno; la provincia de Buenos Aires está próxima al gasto óptimo. Pero las clases se acortan por la protesta de los docentes en algunas jurisdicciones.

Se revela una preocupación creciente por la presión del poder político sobre los poderes judiciales provinciales. Las situaciones más conflictivas se dan en Neuquén, Mendoza, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Tucumán, Misiones, Chubut, Salta, Entre Ríos y hasta lo increíble, en San Luis.

Pero el proceso electoral de octubre presenta anomalías preocupantes: la primera, la fragmentación del sistema de partidos a un punto jamás imaginado, lo que significa ni más ni menos que no existe un sistema de partidos; la segunda, que el justicialismo, de partido dominante, pasará a ser partido hegemónico, salvo en alguna que otra provincia y en varios municipios; la tercera, que los partidos resisten ir a elecciones internas abiertas y simultáneas, que han sido convocadas.

En cuanto al sistema representativo, nos preocupa hondamente no sólo porque el Congreso ha abdicado de sus facultades en favor del Ejecutivo, sino porque se gobierna con decretos de necesidad y urgencia, sin que se haya formado la Comisión Bicameral que debe controlarlos.

Es cierto también que no sólo entre nosotros se dan ciertos fenómenos altamente preocupantes: el llamado *golpismo* sin uniformes va ganando las calles y poniendo en riesgo a los gobiernos. Se moviliza la calle, pero ese dinamismo popular no es inocente: no sólo entorpece la circulación, sino que puede poner más adelante en peligro a los poderes públicos.

Las elecciones legislativas nacionales del 23 de octubre, fueron precedidas por una campaña reprochable: más agravios que propuestas, múltiples violaciones a las normas, un clientelismo vergonzoso en la provincia de Buenos Aires... La elección apoyó al Presidente, como era previsible, aunque no tendrá *quorum* propio en la Cámara de Diputados. El justicialismo fragmentado que apoya al Presidente, perdió en la Capital Federal, en Santa Fe, Mendoza y San Luis.

La participación fue escasa, porque los votos positivos fueron sólo el 62,11 % del padrón; el ausentismo, 29,25 % y los votos en blanco o nulos, el 9,64 %.

Una decena de provincias estudian proyectos de reforma a sus constituciones, con los que buscan cambios en el funcionamiento de los poderes locales y, en algunos casos, incluir la cláusula de reelección de los gobernadores. En Santiago del Estero, la reforma de la Carta Magna provincial está en pleno desarrollo, y también tienen avanzados sus proyectos Neuquén y Tucumán. En

paralelo, a ritmos diferentes, las provincias que también buscan modificar sus cartas magnas son: Entre Ríos, Corrientes, Mendoza, Misiones, Catamarca y Chubut. Los convencionales santiagueños están en pleno desarrollo del debate y ya consagraron la autarquía financiera del Poder Judicial.

¿Qué significó para las provincias el cambio parcial de gabinete? Mayor concentración de poder presidencial y, por lo tanto, mayor subordinación de las provincias, lo cual es inaceptable.

En 2005 aumentaron los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias, pero con uso discrecional.

Como desde hace doce años, en 2005 se cerró con el notable Balance de la economía argentina y su enfoque regional, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, que auspicia un federalismo económico.

* Director del Instituto del Federalismo

INFORMES PROVINCIALES

- Catamarca*, por Armando Raúl Bazán
Córdoba, por Pedro J. Frías
Chubut, por José Raúl Heredia
Formosa, por Ramón U. Córdova
Mendoza, por María Gabriela Abalos
Misiones, por Martín R. Pancallo D'Agostino
Salta, por Luis Alberto Martínez
San Juan, por Alberto M. Sánchez
Santa Cruz, por Gustavo Carranza Latrubesse
Santa Fe, por José Manuel Benvenuto
Tierra del Fuego, por Demetrio E. Martinelli
Tucumán, por Federico A. M. Lannes

•CATAMARCA, por *Armando Raúl Bazán*

Recursos mineros provinciales que benefician al Tesoro Nacional. La reforma constitucional de 1994 reconoce a las provincias “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, art. 124 *in fine*. Por lo que atañe a Catamarca, el más importante recurso natural consiste en la minería metalífera, oro, plata y cobre, que está en proceso de explotación en el yacimiento Bajo de la Alumbreira ubicado en el distrito de Agua de Dionisio, departamento Belén. La empresa beneficiaria de la concesión, integrada por capitales extranjeros, exporta anualmente por el puerto de Rosario concentrados en pasta de oro, plata y cobre cuyo valor han posicionado a Catamarca en el quinto lugar por su participación en el monto de las exportaciones de nuestro país. Hoy por hoy, Catamarca es la provincia minera más importante de la Argentina. Y tiene la posibilidad de afianzar esa ventaja no bien se pongan en marcha otros emprendimientos mineros, caso del yacimiento de Agua Rica (Andalgalá), y se adjudiquen otros existentes en el distrito de Agua de Dionisio cuya propiedad pertenece a la empresa YMAD integrada por nuestra provincia, la Universidad Nacional de Tucumán y el Estado Nacional cuyo representante preside su directorio. En un acto realizado el jueves 24 de noviembre en la Casa Rosada, el gobernador Eduardo Brizuela del Moral destacó el impacto de la minería catamarqueña en la economía nacional cuando señaló que ella “aporta al producto bruto interno de la Argentina más de 800 millones de dólares”.

¿Qué compensación tiene Catamarca por parte del Tesoro Nacional? Ninguna. Los aranceles aduaneros que pagan a la AFIP las empresas mineras radicadas en su territorio donde figura también Minera del Altiplano S.A. que explota el yacimiento de litio del Salar del Hombre Muerto (Antofagasta de la Sierra), son impuestos no coparticipables que benefician a la Nación y no a la provincia, titular del dominio que le reconoce la Constitución Nacional. Esta contradicción jurídica fue omitida por el gobernador catamarqueño en su discurso de la Casa Rosada. Prefirió destacar que “la provincia de Catamarca acompaña los lineamientos de la política minera nacional”, definición que comporta una abdicación de sus derechos. En efecto, esa política quedó establecida en la presidencia de Carlos Menem con el dictado de la ley 24.196 a la cual “podían adherirse las provincias que lo estimaran conveniente”. Y así lo hizo Catamarca en la gestión del gobernador Arnoldo Castillo con un apresuramiento injustificado antes que dicha ley fuera reglamentada por decreto. Desde entonces, año 1993, los titulares del Poder Ejecutivo Nacional se han sucedido en cabeza de Fernando de la Rúa, el breve interregno de Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Duhalde y desde el 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner; pero la política minera nacional ha permanecido incólume. Cabe registrar un antecedente desalentador: el presidente Fernando de la Rúa procedió a vetar una ley del Congreso que ordenaba compensar a las provincias mineras con un porcentaje de los ingresos que obtiene el Tesoro Nacional por las exportaciones en esa materia.

El Dr. Pedro J. Frías, en su libro *El comportamiento federal argentino*, afirma que los avances del centralismo del gobierno federal sobre las provincias no encuentran adecuada respuesta por parte de ellas, tanto en el ámbito del Senado como en la esfera de los gobiernos provinciales. Y en punto a la política minera, esto es lo que sucede con Catamarca.

•CÓRDOBA, por *Pedro J. Frías*

Ya se sabe que el gobierno provincial no se había subordinado al nacional, pero las negociaciones no son ajenas a la discreta distancia que los separa y que después desapareció. En

febrero, Córdoba recibió 80 millones en efectivo por el déficit previsional y 99,5 millones en obras. Lo que preocupa en Córdoba es el refinanciamiento de la deuda, que es una de las agravantes de su situación, tanto que la provincia no firmó el Pacto de Responsabilidad Fiscal y no integra, lamentablemente, el Consejo Federal en ese ramo. Pero estamos en febrero, y como hay elecciones legislativas, las negociaciones tomarán también ese rumbo.

La renuncia del gobernador a un tercer mandato fue bien recibida por la opinión responsable. En cuanto al conflicto entre la provincia y la Municipalidad de la capital se intenta conversar sobre las acreencias cruzadas y la firma de la Municipalidad al Pacto Fiscal o algo similar. Pero la Mesa Provincia-Municipios no aceptó a la capital. Con todo, en mayo se inició la reconciliación para ajuste de cuentas.

Se puso de relieve el desigual reparto de fondos del Programa de Asistencia Municipal, ya que desde el 2003 una quincena de ciudades recibió el 60 % del dinero no reintegrable, pero es necesario estudiar más a fondo los criterios del reparto, aunque, sin duda, habrá algunas motivaciones políticas.

La Región Centro puso sus expectativas en China con una primera misión comercial conjunta al exterior. Pero Carlos Jornet, enviado especial de La Voz del Interior considera que fue un error una comitiva tan numerosa y multisectorial. Se concluyó también que los consulados argentinos deben actuar más eficazmente en la exportación argentina. Pero ocurre que China está en mira de todos y la misión argentina coincidió con otras doscientas cuando llegaron a Shangai.

En la entrevista de abril, entre el gobernador y el presidente se prometió que la autopista Córdoba-Rosario estará lista a fines de 2007. Y la provincia recibió financiamiento de 105 millones para obras viales y se acordó la construcción de 2.776 viviendas en la provincia.

Entre tanto, se han constituido ya las veintiséis regiones departamentales al amparo de la ley 9206 sancionada en diciembre del 2004.

Prosiguiendo su compromiso con la región y la municipalización, el gobierno se hizo parte de la maestría de políticas y gestión del desarrollo local, en la Universidad Nacional de Córdoba, con la cooperación de la Universidad Nacional de Villa María que dirigirá el Dr. Rubén A. Martí.

La Mesa Provincia-Municipios compensó con premios en dinero a los municipios y comunas más eficientes, por no registrar deudas en los pactos fiscales I, II y III que fueron suscriptos entre el 2000 y 2003. Los premiados lograron el objetivo aun a costa de postergar sus obras públicas, pero sin desatender los servicios a los vecinos. El monto entregado por la Mesa fue de algo más de dos millones de pesos con recursos del Fondo de Financiamiento Permanente para Municipios.

Después de meses de espera, el gobierno nacional accedió el ingreso de la provincia el Programa de Financiamiento Ordenado o Asistencia Financiera. Córdoba tiene vencimientos de deuda por 624 millones en 2005. Los pagos con fondos propios fueron presupuestados en 163 millones. Con la ayuda prometida de 250 millones, Córdoba debe cubrir sólo 200 millones. La recaudación favorable asegura su pago. El excedente es tal que la provincia puede destinar 624 millones para obras públicas.

Finalmente, se firmó el acuerdo de refinanciamiento de deudas entre el gobernador y el intendente de la capital. El trasfondo es político, si se tiene en cuenta el penoso conflicto que los había distanciado. Repercutirá en el Superior Tribunal donde la Municipalidad había planteado un juicio por fondos coparticipables.

La Nación envió 100 millones de fondos extra para la Caja de Jubilaciones de la provincia, para pagar el impacto en los pasivos de las subas salariales.

La Legislatura aprobó el proyecto de ley que ratifica el convenio firmado por la provincia y el gobierno nacional para un plan de promoción de empleo.

Córdoba se integró a uno de los siete comités de frontera conformados por regiones de Chile y provincias argentinas para coordinar los intereses fronterizos. Es el Comité de Atacalar (Atacama, Catamarca y La Rioja) que se reunirá en Catamarca. Se ocupan de los pasos de Pircas Negras y San Francisco, que ofrecen alternativas al paso de Las Cuevas, en Mendoza, frecuentemente obstruido.

Las 25 comunidades regionales, que prefiero llamar departamentales, deben haber fijado ya los ejidos de sus municipios y comunas, si es que han respetado la norma que las obligaba. Pero algunos intendentes están subiendo las tasas, cuando tanto preocupa la inflación.

El economista Salvador Treber escribe en La Voz del Interior: *“La recaudación de administración propia en Córdoba viene creciendo muy por debajo de la coparticipación federal. Por lo tanto, en la medida que no ejerza en plenitud las facultades que posee y resigne espacios de autonomía, se torna cada vez más dependiente de aquélla. Una de las consecuencias negativas, de cuantía más baja, es que disminuye implícitamente los fondos destinados a los servicios de salud, educación, viviendas populares, etcétera. En esas áreas, se carece de un buen equipamiento y tampoco se puede aspirar a una suficiente dotación de personal idóneo... a las necesidades de la población”*.

Luego de una campaña electoral más decorosa que la nacional, el comicio del 23 de octubre eligió 4 diputados nacionales de Unión por Córdoba (gobernador De la Sota), 3 al Partido Nuevo (del intendente Juez) que volvió a ganar la Capital y 2 al radicalismo.

Se discrepa sobre la deuda de la provincia. El gobierno dice que asciende a 5.901 millones de pesos. Para la oposición es más de 8.000 millones. El gobierno espera ayuda de la Nación y pide eliminar la indexación por CER.

El 68 % de las leyes sancionadas en 2005 nacen de proyectos del Ejecutivo, lo que muestra una cierta subordinación de la Unicameral. La provincia concluye con un déficit excesivo y espera de la Nación ayuda...

• CHUBUT, por José Raúl Heredia

1. Destaco las siguientes leyes sancionadas por la Legislatura durante el año 2005 que suponen una determinada relación con el gobierno federal y con otras jurisdicciones provinciales: la ley 5307 aprobó el Convenio de Ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre Más Urgente”, celebrado entre la provincia del Chubut y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación; la ley 5309 aprobó el Convenio Marco Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización y Recupero de Cuotas de las Viviendas (FONAVI), celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las jurisdicciones provinciales, con el objeto de otorgar al recupero de las inversiones un carácter prioritario como fuente genuina de retroalimentación del Sistema Federal de Vivienda.

La ley 5310 aprobó el Contrato Suplementario de Fideicomiso de Gasoducto Patagónico del “Programa Global para la Emisión de Valores Representativos de Deuda y/o Certificados de Participación-Fideicomiso de Gas”, suscripto entre la Secretaría de Energía de la Nación, Nación Fideicomiso S.A., la provincia del Chubut y Emgasud S.A.; la ley 5315 aprobó el Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas, celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Públicas y Servicios, la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las jurisdicciones provinciales, con el objeto de dar solución al problema habitacional, en los centros poblacionales con déficits de viviendas.

La ley 5317 aprobó el Acta Acuerdo Asamblea Gobernadores Patagónicos, suscripto entre las provincias del Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro y La Pampa, con el objeto de implementar políticas conjuntas que potencien el desarrollo de la Región Patagónica; la ley 5318 aprobó el convenio suscripto entre la provincia del Chubut y el Estado Nacional, a fin de dar por canceladas las acreencias recíprocas, quedando un saldo en favor de la provincia, en el cual las partes acuerdan incorporarlo a un mecanismo de compensación entre créditos y débitos recíprocos ciertos. La ley 5322 aprobó el Acta Acuerdo celebrada entre las provincias del Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, con el fin de dar continuidad a las políticas de integración y tratamiento conjunto

de temáticas de interés compartido y abonando la construcción de la marca “Patagonia Austral”.

La ley 5339 aprobó el “Contrato de Promoción de la Ampliación” de Transporte de Energía Eléctrica para la interconexión en Extra Alta Tensión entre la Estación Transformadora Puerto Madryn y la futura Estación Transformadora Pico Truncado, suscripto entre el Comité de Administración del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, las provincias de Santa Cruz y Chubut; por ley 5401 la provincia del Chubut se adhirió a la ley nacional 25.938 que crea el “Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados”; la ley 5420 adhirió al Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente, así como a las resoluciones dictadas por la asamblea del mismo.

La ley 5359 aprobó el Acta Acuerdo celebrado el 12 de febrero de 2005 entre las provincias del Chubut, Río Negro y la Administración de Parques Nacionales, con el objeto de impulsar la creación de un corredor ecológico andino nor-patagónico. La ley 5366 adhirió a la ley nacional 25.506 -de Firma Digital- en los tres poderes del Estado Provincial. Y la ley 5371 adhirió a la ley nacional 26.001 que establece el 22 de octubre de cada año como “Día Nacional del Derecho a la Identidad” disponiendo la realización de una jornada de concientización en todos los establecimientos educativos de la provincia.

Importa señalar que la ley 5340 establece la necesidad de redefinir la real ubicación del Paralelo 46° de Latitud Sur, a fin de determinar la certeza respecto de la ubicación geográfica del límite físico entre las provincias del Chubut y Santa Cruz. Hay que recordar que la Disposición Complementaria Segunda de la Constitución de Chubut de 1994, dice: “La Provincia del Chubut reivindica expresamente por esta Constitución su actual ocupación territorial y no consiente pretensión alguna que afecte su integridad” [nos hemos referido a esta previsión en *Prolongación del Ciclo Constituyente. La Reforma en la Provincia del Chubut*].

En una relación ya internacional, la ley 5321 aprobó el Acta de Compromiso suscripta entre los intendentes de la Región de Magallanes y Antártida Chilena y la Región Aysén, y los gobernadores de las provincias argentinas del Chubut y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, celebrada en Punta Arenas, Chile, con el objeto de declarar de interés el desarrollo del proyecto audiovisual de promoción turística denominado “Patagonia Austral”.

2. Creo que lo más importante para destacar en las relaciones “Gobierno Federal-Provincias-Municipios”, es la sanción en el orden nacional de la ley 25.917 -denominada de “*Responsabilidad fiscal*”- en agosto de 2004 y la adhesión inmediata de la provincia del Chubut, por ley 5257 del 12 de julio de 2004, modificada por la ley 5301 del 21 de diciembre de 2004, y de las demás provincias.

Sus consecuencias comienzan a proyectarse en la vida institucional del país. Nos hemos referido de modo crítico a esa ley porque, según creemos, ella debió ser sancionada con las mayorías y observando el procedimiento establecido en el art. 75 inc. 2, párrafos II, III y IV C.N., y porque potencia el centralismo. Habrá que ver hasta qué límites.

• FORMOSA, por Ramón Ulises Córdova

I. Legislación. Relativas a cuestiones con efectos interjurisdiccionales se aprobaron las siguientes leyes: 1469: Créase Recursos y Energía de Formosa S.A. (REFSA); 1.471: Aféctase al dominio público del Estado Provincial el “Bañado La Estrella” (desde el ingreso de las aguas del río Pilcomayo en territorio provincial hasta ruta 24; 1475: De adhesión a leyes nacionales 20.655, 23.184 y 24.192 (Régimen penal y contravencional para la prevención y represión de la violencia en espectáculos deportivos); 1476 y 1483: La provincia adhiere a ley nacional 26.020 (Régimen regulatorio de la industria y comercialización de GLP. y ley nacional de tránsito y seguridad vial,

respectivamente; 1480: De procedimiento administrativo para la defensa del consumidor y del usuario.

II. Presupuesto general de la administración pública provincial. Al cierre de este informe (22/12/05) es inminente el envío por el Poder Ejecutivo a la Legislatura provincial (pues se estaba pendiente de la aprobación del de la Nación).

III. Elecciones para renovación e integración de representación al Congreso Nacional (23/10/05). El “Frente para la Victoria” (justicialismo) obtuvo 2 senadores y el partido radical, uno. Para diputados al Frente citado logró las dos bancas en disputa.

IV. Mercosur. En el área de la provincia no se observan avances significativos en cuanto a la simplificación y agilización del tráfico de personas y mercaderías, y la disminución y eliminación de las barreras arancelarias (salvo la implementación del control aduanero unificado).

V. Hidrovía Paraná-Paraguay. Pese a los acuerdos y declaraciones oficiales entre los países interesados poco se avanza en la concreción de esta trascendente obra que facilitará y agilizará el transporte de carga fluvial (el más económico).

VI. Río Pilcomayo. a) Urge avanzar en la ejecución de las obras necesarias para evitar que muera por colmatación o debido al envenenamiento de sus aguas por desechos tóxicos provenientes de la explotación minera en la Alta Cuenca; b) Se firmó un acuerdo entre la provincia de Formosa, la Comisión Trinacional del Río Pilcomayo de la Cancillería para la rehabilitación e instalación de estaciones de control de sedimentos y caudales de sus aguas en territorio formoseño (el 28/10/05) ; c) Otro acuerdo suscripto entre la Unión Europea (financista del proyecto), la Comisión Trinacional de este río y representantes de las comunidades aborígenes de los departamentos Bermejo y Ramón Lista (Formosa) tienen por objeto estudiar, identificar y caracterizar las obras necesarias para el aprovechamiento de sus aguas (6/11/005); d) El gobierno provincial tiene en ejecución planes importantes para el eficaz aprovechamiento de los caudales que ingresan naturalmente durante las crecientes. Ello motivó infundadas denuncias de alguna prensa de la República del Paraguay. Para despejar dudas y malentendidos visitaron las obras técnicos de Paraguay y Bolivia invitados al efecto.

VII. Río Bermejo. Al Comité Regional del Río Bermejo debe dotársele de los recursos económicos y técnicos necesarios para la concreción definitiva de las obras que este río requiere (aprovechamiento múltiple y defensa de costas).

VIII. Acuíferos transfronterizos “Guaraní” y “Toba”. Es menester implementar políticas y obras comunes con las provincias y países condóminos tendientes al estudio, conservación y aprovechamiento racional de este valioso recurso.

IX. Diseño de corredores de conservación del Gran Chaco Argentino. Se efectuó al respecto un taller (el 8 y 9 de octubre con participación del gobierno de Formosa, la Administración de Parques Nacionales y el auspicio de la embajada de Gran Bretaña).

X. Prevención y represión de ilícitos en zonas de frontera. Aunque se observan avances, éstos no son suficientes. Es necesario que los gobiernos regionales aporten los recursos humanos, económicos y técnicos para que la lucha contra estos flagelos: narcotráfico, contrabando, abigeato, delitos ambientales, tráfico ilegal de aves silvestres y rollos de árboles en peligro de extinción,

depredación ictícola, polución de ríos, etc., sea exitosa. La paga de los integrantes de las fuerzas involucradas debe ser muy buena, tanto para compensar los sacrificios en zonas inhóspitas como para prevenir que sean comprados por las poderosas organizaciones comprendidas en estos ilícitos.

XI. Problemas zoofitosanitarios. Resulta impostergable y de toda necesidad coordinar eficazmente entre los gobiernos de las naciones limítrofes, políticas y acciones tendientes a impedir el surgimiento y propagación de fitopatías y epizootías evitándose así enormes perjuicios para la economía de la región.

XII. Conclusión. Reitérase que a Formosa, fronteriza con Paraguay, cuestiones como la preservación de los recursos naturales (flora y fauna silvestres, bosques, ríos y aire limpios) hidrovía y Mercosur, combate al narcotráfico y contrabando y delitos conexos, la afectan y le interesan intensamente, aunque sean mayormente de competencia del gobierno federal. La cooperación con las autoridades paraguayas a nivel local sigue siendo buena pero perfectible.

• MENDOZA, por María Gabriela Abalos

I. Situación institucional: breves consideraciones. Elecciones legislativas 2005. A. La provincia de Mendoza es actualmente conducida por el gobernador del partido radical Julio César Cleto Cobos, quien se desempeña en el cargo desde diciembre de 2003 por un período de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata, según los arts. 114 y 115 Const. Pcial..

B. El Poder Legislativo, compuesto por dos cámaras, presenta una importante paridad de fuerzas, principalmente, entre el partido oficialista, el justicialista, y el demócrata. En octubre de este año se han renovado por mitades ambas cámaras, implicando un recambio de 24 diputados y 19 senadores, distribuidos en las cuatro secciones electorales que fija la ley electoral provincial 2551.

El gobernador Julio Cobos consiguió la ansiada primera minoría en las dos cámaras de la Legislatura. La buena elección que realizó el radicalismo en los cuatro distritos electorales le permitió al partido del gobierno tener cinco diputados más (veinte en total) y cinco senadores adicionales (dieciocho en total), lo que le dará a Cobos más fortaleza política a la hora de gestionar proyectos rezagados de su gestión.

De esta forma, el oficialismo le sacó en esta elección, el primer lugar que el justicialismo tenía tanto en Diputados como en Senadores, perdiendo dos diputados (se quedó con 19) y dos senadores (tendrá 16). Mientras que el partido demócrata tuvo una magra actuación en las urnas, perdiendo dos senadores (se quedan con tres) y dos diputados (tendrán siete). En tanto el ARI, logró una banca en la Cámara Baja por el primer distrito electoral y un escaño en el Senado.

El nuevo mapa de la Legislatura marca una afirmación del bipartidismo en la provincia, aunque si bien el radicalismo resultó ganador, mantendrá igualmente una relación de paridad de fuerzas con el justicialismo.

C. En relación con el Poder Judicial, desde el período gubernativo del anterior gobernador, también radical, Roberto Iglesias se arrastra un grave conflicto, donde participa la mayoría de los jueces provinciales, que reclaman la indexación salarial por inflación, quienes pudieron en varias oportunidades embargar cuentas bancarias de la provincia, encontrándose una de las principales causas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación vía recurso extraordinario.

En relación con este conflicto, se llevó a cabo el procedimiento de reforma constitucional para modificar el art. 151 Const. Pcial. e introducir la prohibición de la indexación en relación con los sueldos de los jueces.

II. Reforma constitucional y reforma política. A. A modo de introducción cabe señalar que el procedimiento de reforma de la Constitución Provincial está previsto en los arts. 219 a 225 de la

Carta provincial, en la Sección Décima, capítulo único.

En estos artículos están delineados los distintos procedimientos de reforma: el total o parcial, o sea, de más de un artículo (arts. 220 a 222 CPMza.) y la enmienda o reforma de un solo artículo (arts. 223 a 224 CPMza.). Finalmente, el art. 225 CPMza. se refiere a los requisitos para ser convencional constituyente.

En cuanto a las similitudes y diferencias entre ambos procedimientos podemos señalar:

1. En primer lugar, se destacan los límites que la Constitución impone en relación con el papel de la Legislatura provincial en cada procedimiento. Tanto la reforma total o parcial como la enmienda requieren una declaración de su necesidad por parte de la Legislatura provincial (arts. 220 y 223 CPMza.).

En ambos casos, la reforma podrá promoverse en cualquiera de las dos cámaras o por iniciativa del Poder Ejecutivo, requiriendo la mayoría agravada de dos tercios de los miembros que componen cada cámara, no pudiendo ser vetada por el Poder Ejecutivo.

La diferencia en esta etapa es que en la enmienda o reforma de un solo artículo, la Legislatura también sanciona el nuevo texto (art. 223 CPMza.).

2. En segundo lugar, el pueblo participa en ambos procedimientos de reforma. La Constitución emplea la terminología “pueblo” en los arts. 221 y 223 CPMza., pero luego aclara que se trata de los electores de la provincia.

En el caso de ser total o parcial, los electores se expiden sobre la convocatoria a una convención constituyente; mientras que en la enmienda, respecto al nuevo artículo sancionado por la Legislatura.

En ambos casos, se requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta del electorado, en el primer supuesto, para que el Poder Ejecutivo convoque a la convención y, en el otro, para que se promulgue la enmienda por el dicho poder y se incorpore al texto constitucional, según la interpretación jurisprudencia) vertida por la Suprema Corte de Justicia provincial en 1989 en la causa “Unión de Centro Democrático” (E.D., 133-714 con notas de Dardo Pérez Guilhou y Germán Bidart Campos).

En el caso de la reforma de más de un artículo que se impulsó durante el 2001, en las elecciones del 14 de octubre de dicho año, si bien el voto afirmativo se impuso, no alcanzó a constituir la mayoría absoluta que se exige a partir del fallo “U.C.D.” citado.

3. En tercer lugar, la Constitución fija límites para la Convención Constituyente, la cual tendrá un año para llenar su cometido, vencido el cual caducará su mandato (art. 222 CPMza.).

4. Respecto a la enmienda, se establece un límite temporal en cuando a que no podrá votarse por la Legislatura sino con un intervalo de un año por lo menos.

B. Este año 2005, en Mendoza se llevó a cabo el procedimiento de reforma de un solo artículo.

Cabe recordar que en el marco del conflicto antes referido entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en relación con la reclamada indexación de los salarios de los jueces, la reforma o enmienda en comentario viene a tocar este punto.

Se trata del art. 151 que establecía que “Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior (miembros del Poder Judicial) serán inamovibles mientras dure su buena conducta y gozarán de una compensación pecuniaria que no podrá disminuirse”.

Mediante la ley 7405, la Legislatura provincial aprobó la enmienda a dicho texto quedando redactado de la siguiente forma: *“Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior serán inamovibles mientras dure su buena conducta. Gozarán de una retribución que se fijará por ley y no podrá ser disminuida mientras permanezcan en funciones. En ningún caso esta garantía de intangibilidad comprenderá la actualización monetaria de sus remuneraciones mediante índices de precios y/o cualquier otro mecanismo de ajuste, ni la exención de los aportes que con fines de previsión u obra social se establezcan con carácter general”.*

En estas elecciones legislativas de octubre los votantes se expidieron a favor del sí a la reforma

en un número aproximado de 683.300 sobre un total de 1.093.730 inscriptos en el padrón, por lo que, el Poder Ejecutivo procedió a su promulgación incorporándose a la Constitución Provincial.

C. Reforma política. En este 2005, el gobierno ha dado nuevo impulso a la reforma política, buscando consensos con los demás partidos para que en la Legislatura avance un proyecto de 2002, con media sanción.

A modo de antecedente se destaca que a mediados del primer semestre de 2002, el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura provincial (específicamente a la Cámara de Senadores), dos proyectos de ley, uno derogando la ley electoral (2551) y, el otro, modificando la ley de partidos políticos (4746).

Los principales temas que se introducen son los siguientes:

1. *Postulación de candidatos:* Permite que además de los partidos políticos, postulen candidatos para los cargos públicos electivos provinciales y municipales, excepto para gobernador y vice, los ciudadanos independientes y la agrupación de ciudadanos independientes, bajo ciertos requisitos.

2. *Elecciones internas:* Se propugna para la elección de candidatos y de autoridades en los partidos políticos las internas abiertas y obligatorias, permitiendo, en el primer caso, la participación de los no afiliados a ningún otro partido.

3. *Separación de las elecciones:* Se dispone la separación de las elecciones provinciales de las municipales, de forma tal que estas últimas sean en junio y las provinciales en el mes de agosto.

4. *Sistema electoral:* En este aspecto, las modificaciones apuntan a la eliminación de las “listas sábanas” y del sistema electoral D’Hont, proponiéndose, en su lugar, el voto por candidato, personalizado con combinación de candidatos de distintas listas a través de boletas troqueladas. Además se dispone que cada partido político, ciudadano independiente y agrupación de ciudadanos independientes, propondrán hasta un máximo del 60 % de los cargos a elegir en cada categoría, debiendo respetar un mínimo de 30 % para las mujeres. De esta forma, resultan electos los candidatos que obtengan mayor número de votos en orden decreciente, con independencia de la lista a la cual pertenezcan

5. *Reducción de legisladores:* La Legislatura provincial cuenta hoy con 48 diputados y 38 senadores, con la propuesta de reforma se reducen a 36 diputados y 30 senadores, resultando un total de 66, es decir, 20 legisladores menos que en la actualidad. Esto tiene que ver con la reorganización de las secciones electorales en la provincia que, de cuatro, pasarían a tres, debiendo elegirse 10 senadores por sección y, 18, 10 y 8 diputados por cada una respectivamente, en base a la población.

6. *Caducidad de las afiliaciones partidarias:* En el proyecto de reforma de la ley de partidos políticos se dispone que a partir de la entrada en vigencia de ésta, la aptitud para actuar en el ámbito provincial que posea algún partido político subsistirá por el término, improrrogable, de seis meses, y con posterioridad a la fecha antes aludida caducará, sin necesidad de previa declaración por parte de la autoridad de aplicación, todo tipo de autorización o habilitación para actuar en el territorio provincial, debiendo comenzarse una nueva campaña de afiliaciones.

7. *Estado actual:* La Cámara de Senadores le ha dado media sanción pero modificando los temas tratados, como por ejemplo, manteniendo el sistema proporcional, unificando las elecciones provinciales y municipales en el mes de octubre, etc., correspondiendo ahora a la Cámara de Diputados, su tratamiento.

III. Economía de Mendoza ¹. *A. Vitivinicultura.* La exportación de vinos mendocinos creció 37,7 % en el primer cuatrimestre del año. Los vinos varietales fraccionados son los más exportados. Mendoza aporta el 90 % del vino que Argentina vende al mundo, el resto es aportado por San Juan, La Rioja y Salta, lo que representa un ingreso anual de 326 millones de dólares.

En este sentido, las exportaciones provinciales crecieron durante el primer cuatrimestre de 2005

un 9,2 % respecto del mismo período del año anterior; de ese total, el 18,00% corresponde a la industria del vino, lo que significa un crecimiento con respecto a 2004 del 37,5 %.

El 32 % de las exportaciones de vino mendocino va hacia Estados Unidos, el resto del producto es vendido a otros países como Brasil, Canadá, Reino Unido, Japón, Rusia y Paraguay, entre otros.

Nuestra provincia fue aceptada por unanimidad como octava capital de red Great Wine Capital -GWC- lo que permitirá el posicionamiento institucional y campañas de promoción de las empresas locales. Este reconocimiento se vincula con la estrategia provincial de generar una imagen de los vinos de Mendoza. La GWC tiene como fin establecer relaciones entre sus miembros no sólo en temas vitivinícolas, sino también en lo referente a cultura, turismo, educación, investigación y mercadotecnia. Los tres objetivos principales son: desarrollar el turismo vitivinícola de las capitales miembros, impulsar los negocios e inversiones del sector y fomentar los proyectos en temas referidos a educación e investigación.

B. Turismo y Vendimia 2005. Con ocasión de la Fiesta Nacional de la Vendimia 2005, entre febrero y marzo, visitaron la provincia de Mendoza unos 49.000 turistas, y aportaron a la economía provincial, aproximadamente, \$ 30.500.000. Del total de los visitantes, el 68 % son nacionales, el 16 % chilenos y el 16 % procedentes del resto del mundo. Por su parte, en el mes de junio cerca de \$ 42.500.000 millones inyectaron a la economía local los 82.000 visitantes que llegaron a Mendoza, mientras que en las vacaciones de invierno (entre el 8 y el 24 de julio) habrían visitado nuestra provincia 110.000 turistas, de los cuales el 79 % serían nacionales, el 12 % chilenos y el 9 % turistas del resto del mundo.

De esta forma, el monto estimado de ingresos a la economía provincial, por el gasto que el turista realiza contratando servicios de alojamiento, excursiones, gastronomía, consumo de oferta recreativa y compras en comercios varios en lo que va del año supera los \$ 100.000.000.

C. La minería. Importantes exploraciones mineras están desarrollando empresas de origen canadiense en San Rafael (sur de la provincia). Se trata de las firmas Exeter y Portal -ambas de Vancouver- que se encuentran realizando estudios exploratorios y de prefactibilidad para la explotación de cobre y oro.

La minera Exeter realizó perforaciones en tres depósitos auríferos con una inversión inicial de U\$S 1,4 millones para desarrollar el proyecto "La Cabeza", implicando un flujo de fondos operativos del orden de los U\$S 20 millones anuales. Por su parte, Portal Resources Limited informó que se identificaron tres nuevas zonas cupríferas/auríferas en el proyecto Anchoris.

También con la mirada puesta en explotar yacimientos petrolíferos en el sur de Mendoza, representantes de una compañía alemana informaron al gobierno sobre el plan de inversiones previstas en las áreas Ranquil Norte y Cuenca Neuquina V, ubicadas en Malargüe. Se trata de la firma Wintershall Energía S.A. (WIAR), que en la zona ya realizó inversiones en geología de superficie del orden de los U\$S 3 millones, según adelantaron sus directivos.

D. Petróleo. Se licitarán para explorar y explotar trece áreas petroleras, ubicadas en distintos puntos de la provincia y que son de bajo y mediano riesgo. Denominadas secundarias o revertidas, estas áreas petroleras estaban en manos de la Nación pero, como resultado de un decreto presidencial, hoy están bajo la órbita de la Provincia. La administración directa del petróleo por parte del gobierno provincial es posible por una serie de legislaciones, que van desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994 (art. 124), hasta un decreto presidencial del actual gobierno nacional (546/2003). A ello, habrá que sumarle la ratificación legislativa local, para que la Provincia inicie el proceso de licitación internacional.

Además de agilizar la gestión del proceso licitatorio, la administración del petróleo por parte de la Provincia implica que Mendoza tendrá a su cargo el poder de policía. Hará hincapié en el cumplimiento de las normas ambientales, para lo cual se cumplirá un monitoreo permanente en

cada zona petrolera.

Todas las reservas de este recurso se encuentran en dos cuencas: la Cuyana, ubicada al norte y, la Neuquina, al sur. Las áreas preseleccionadas para incluir en futuras licitaciones de la Cuenca Cuyana son: Pampa del Sebo, Zampal del Norte, Ñacuñán (fuera del área del natural protegida), Tordillos Oeste, San Rafael y General Alvear. De la Cuenca Neuquina: Río Diamante, Río Atuel, Malargüe, cerro Los Leones, El Coirón, Payún Oeste y Chachahuen. Estas áreas están ubicadas en distintos departamentos de Mendoza como Maipú, Rivadavia, San Rafael, Alvear, Luján, Malargüe y San Carlos.

Hoy Mendoza produce el 14 % del petróleo de la Argentina y se ubica en cuarto puesto, luego de Neuquén (29 %), Chubut (22 %) y Santa Cruz (22 %). Dentro de la provincia, Malargüe es el principal productor (58,3 %), al que le siguen, San Carlos, Rivadavia y Luján.

E. Empleo. El conglomerado urbano del Gran Mendoza registra un aumento del empleo formal del 1 % durante febrero de 2005, según la encuesta realizada por el Ministerio de Trabajo de la Nación. El porcentual señalado para la provincia es el mayor del país comparado con los aglomerados urbanos del Gran Buenos Aires, 0,7 %; Gran Rosario, 0,4 % y Gran Córdoba, 0,3 %.

De esta forma, si se toma en cuenta el aumento de captación laboral en el lapso de un año, tomando de febrero de 2004 a febrero de 2005, se observa un aumento del 6,7 % tanto para todo el país como para el Gran Mendoza. Desagregando las distintas actividades, el relevamiento indica que la industria manufacturera en la provincia aumentó el 1,6 % en febrero, cifra que se repite cuando se mide la variación anual. En el rubro construcción la cifra es más significativa, pues en el último mes creció el 2,3 % y con respecto al año anterior el incremento del empleo es del 17,8 %. Para el comercio y los servicios, la suba mensual fue del 0,8 % y la variación anual positiva trepó un 7,4 %.

En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, se produjo un crecimiento laboral de 9,4 % y 8,9 %, respectivamente, en el primer trimestre. Por el contrario, en las grandes empresas el empleo disminuyó el 3,9 %.

F. Bono Aconcagua. El Bono Aconcagua fue emitido en 1997 por U\$S 250.000.000 con un único vencimiento de pago de capital en setiembre de 2007, a una tasa anual del 10 %, que fue reestructurado por Bonos de Amortización Mendoza 18, al 5,5 % nominal anual, con vencimientos hasta el 2018. Al cierre de la oferta se canjearon a distintos tenedores bonos por U\$S 150.400.000, se cancelaron bonos por U\$S 8.792.000 que detentaba la Provincia en virtud de haberlos recibido en pago de impuestos provinciales y, entre los meses de febrero a julio de 2005, a solicitud de algunos tenedores que no ingresaron en el canje oportunamente, la Provincia aceptó canjes adicionales por un monto de capital de U\$S 20.520.000 bajo las mismas condiciones de la transacción, concluida el 22 de octubre de 2004. Los inversores que aceptaron el nuevo bono han cobrado puntualmente los intereses correspondientes.

La Provincia tuvo un éxito judicial en primera instancia, y luego la Cámara Federal de Apelaciones rechazó la apelación planteada por Rabbí School y en los próximos meses deberá pronunciarse en el caso de Greylock Global Opportunity Master Fund Ltd. y Greylock Global Distressed Debt Master Fund Ltd., representadas por Hans Humes.

G. Superávit fiscal. El superávit fiscal proyectado hasta fin de año es de 127,8 millones de pesos. Esta diferencia positiva entre el ingreso y el egreso de recursos en las cuentas provinciales será distribuido según lo establecido en la ley de presupuesto. Unos 47 millones se destinarán a una nueva recomposición salarial de los empleados estatales, que regirá desde julio, el resto irá a coparticipación municipal, asignaciones familiares y convenio con el sector de la salud.

De esta forma, se estima que los trabajadores de la salud se llevarán 15 de los 127,8 millones de pesos; en tanto que 18 millones irán al financiamiento de la mejora en las asignaciones

familiares. Unos 47 millones de pesos del excedente irán a coparticipación municipal: 20 millones, según lo establece el art. 12 de la ley de presupuesto, y 27 millones más, de acuerdo con la suba de los ingresos provinciales. Los restantes 47 millones se distribuirán en los diferentes acuerdos salariales que se están discutiendo con los gremios en paritarias.

*IV. Mendoza en cifras*². *Indices de pobreza e indigencia en Mendoza.* De acuerdo con las últimas mediciones dadas a conocer por el INDEC, en el primer semestre de 2005, el índice de pobreza en Mendoza bajó casi 6 puntos, en tanto que el índice de indigencia disminuyó 2,2 %. En el primer caso (pobreza) los números, medidos por hogares, pasaron del 32 al 26,1 %; en tanto que el índice de indigencia cayó del 9,6 al 7,4 %.

Esta rápida recuperación de la economía doméstica mendocina se refuerza en los números del año anterior, cuando los medidores de pobreza e indigencia comenzaron a caer fuertemente. Así, en el último semestre de 2004, el indicador de pobreza medida por hogares bajó del 40,3 al 30 %, respecto del mismo período de 2003.

El INDEC comunica semestralmente la incidencia de la pobreza y de la indigencia. En el primer caso, se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Total; en el segundo, la proporción de los que no superan la Canasta Básica Alimentaria. Con relación a los hogares, la cantidad de aquellos que están bajo la línea de pobreza descendió del 32 % al 26,1 %. Mientras que la población (cantidad de miembros que habitan en estos hogares) en este mismo nivel pasó del 40 % al 33,7 %.

En cuanto a la indigencia, el primer semestre de 2004 arrojaba una tasa del 12,9 % para población, frente a una del 10,3 % para este año. La proporción de hogares indigentes bajó del 9,6 % al 7,4 % durante el período transcurrido.

La información preliminar para el conglomerado Gran Mendoza acerca de pobreza e indigencia muestra descensos en todas las categorías analizadas, comparando el primer semestre de 2004 con el mismo período del corriente año.

El procedimiento de medición parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, entre otros) con el fin de obtener la Canasta Básica Total (CBT).

En el primer semestre de 2003, la proporción de mendocinos bajo la línea de pobreza superaba el 50 %, en tanto que en el primer semestre de este año ese medidor bajó al 33,7 %. Si comparamos el mismo período con relación a cantidad de hogares indigentes en nuestra provincia, obtenemos que también se registró un fuerte descenso de los índices, pasando de un porcentaje mayor al 40 % en 2003, al 26,1 % que arrojaron las mediciones del primer semestre de este año.

En cuanto a las cifras de hogares indigentes en Mendoza, los indicadores también muestran una notable recuperación. A principios de 2003, este índice señalaba que casi el 20 % de los mendocinos era indigente, mientras los números de los primeros seis meses de 2005 indican que los niveles de indigencia bajaron al 7,4 %.

Exportaciones. Las exportaciones provinciales durante el primer cuatrimestre de 2005, experimentaron un crecimiento de un 9,2 % respecto de igual período del año anterior, mientras que durante el período 2004 registraron un aumento de un 5,8 % respecto del mismo período del año anterior. Durante el 2003 se comercializaron 910 millones en el mercado externo, mientras que en 2004 las exportaciones alcanzaron 964 millones de U\$S FOB.

Los vinos se posicionaron como el principal producto exportado por la Provincia, este producto representó el 18 % del valor total exportado y creció un 35,7 % respecto del primer cuatrimestre de 2004.

El rubro de mayor importancia sobre el total del valor FOB exportado es Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), con una participación relativa de 38,7 % (373 millones de dólares FOB). Las MOA experimentaron un crecimiento de un 22,5 % (U\$S FOB), respecto del año

anterior.

Luego de 5 años de hegemonía como principal rubro del sector exportador provincial, en el 2004 el rubro Combustibles y Energía se posiciona por debajo de las MOA, con una participación del 37,5 % (361 millones de dólares FOB). Este rubro experimentó una caída tanto en las divisas como en las cantidades, de 9,3 % y 31,8 %, respectivamente.

En tercer lugar se encuentra Productos Primarios. Estos representaron en su conjunto el 14,3 % del comercio exterior y se observó un crecimiento en las divisas generadas de un 12,8 %, mientras que las cantidades aumentaron en un 7,1 %. Por último, se encuentran las exportaciones derivadas de las Manufacturas de Origen Industrial que participaron con un 9,4 % sobre el total comercializado por la provincia. En este rubro los valores generados por el sector presentan un importante crecimiento tanto en montos como en cantidades comercializadas. Respecto de las divisas generadas por el sector industrial, se observa que crecieron un 11,3 % y fueron de 81 millones de dólares FOB, mientras que las cantidades también crecieron, aunque la tasa de crecimiento fue de un 48,2 %.

Con relación a los destinos de las exportaciones observamos que, nuevamente Brasil fue el principal socio comercial, participando con un 21,5 % sobre el total exportado a nivel provincial. Este porcentaje se traduce en 207 millones de dólares FOB. Las exportaciones a Brasil presentan un crecimiento de un 27,9 % respecto del año anterior.

El segundo destino en importancia es Estados Unidos, éste concentró el 19,1 % (183 millones de U\$S FOB) de lo comercializado al exterior. Las exportaciones hacia este destino experimentaron un crecimiento de un 12,7 %:

En tercer lugar se ubica Chile, el mismo demandó 168 millones de U\$S FOB, (17,4 %) y presenta una variación porcentual negativa de un 0,7 %.

Siguen estando presentes entre los principales destinos países de la Unión Europea, tal es el caso de Reino Unido (con una participación relativa de un 3,2 %), Países Bajos (2,8 %) y España (1,6 %) entre otros. Rusia, sigue entre los principales aunque haya experimentado una caída de un 2,1 %.

En el 2004 las exportaciones provinciales crecieron un 5,8 %. El motor de crecimiento fueron las manufacturas del agro y aquellos productos derivados del sector Primario.

El único rubro que presentó variaciones negativas en los montos y en las cantidades exportadas fue Combustibles y Energía, éstas fueron determinantes sobre el total de las exportaciones provinciales debido a su alta incidencia tanto en los valores totales como en las cantidades comercializadas. La rama Bebidas, Líquidos Alcohólicos y Vinagres junto con Preparados de Hortalizas, Legumbres y Frutas fueron los motores de crecimiento del rubro Manufacturas de Origen Agropecuario. En conjunto, estas dos ramas concentran el 85 % del las exportaciones del rubro y presentaron tasas de crecimiento de 30 % y 19 %, respectivamente.

El principal destino fue Brasil, con una participación relativa de un 21,5 % sobre el total comercializado. Le siguen en importancia relativa, Estados Unidos y Chile.

V. Mendoza y la obra pública. Canal Marginal del río Atuel. Se trata de 18 kilómetros de cauce hormigonado con una capacidad de 55 metros cúbicos por segundo que beneficiará unas 70.000 hectáreas de los tres departamentos del sur. La obra demandó una inversión de 42 millones de pesos, con financiamiento del Fondo de Infraestructura Provincial, licitándose luego un nuevo tramo, esta vez, por 26 millones.

Los beneficios más importantes de la construcción del Marginal son la eliminación del alto nivel de salinización de las aguas, el mejoramiento de la calidad de agua para riego, la optimización de la conducción, captación y distribución del recurso hídrico, aumento de la eficiencia de riego al disminuirse las pérdidas por infiltración, la anulación del ingreso de aguas de origen aluvional (nival o pluvial) a los canales del sistema, continuidad de las dotaciones de los canales derivados en la zona de influencia del Marginal del Atuel ante crecidas pluvioaluvionales o desembalses no

programados del sistema Nihuil, desde el embalse compensador de Valle Grande, aplicación de los recursos que se invierten en mantenimiento y en otros aspectos importantes de la red hídrica, como por ejemplo, la impermeabilización de la red secundaria y terciaria, posibilidad de suministrar agua de calidad preestablecida para uso poblacional en General Alvear, mayor transparencia y eficiencia en la operación y el mantenimiento del sistema, gestión integral del agua, mitigación de los efectos no deseados de las aguas claras en la red primaria, recomposición de 70.000 hectáreas bajo riego en San Rafael y General Alvear, al revertirse los procesos de salinización, desertificación y deterioro que padece actualmente la actividad productiva, desarrollo más equilibrado de la región, con un mejor nivel de vida de sus habitantes, etc..

La ruta 40. Se ha formalizado el convenio con Vialidad Nacional que permite ejecutar 36 kms. de ruta y un puente nuevo. Las obras tienen un presupuesto de 22 millones de pesos. Esta infraestructura sobre la ruta 40 sur resulta estratégica para la comunicación directa Mendoza-Neuquén. Los recursos son de la Corporación Andina de Fomento (CAF) Eje Corredor Mercosur-Chile, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Ferrocarril Trasandino. La reconstrucción del Ferrocarril Trasandino Central cobró un nuevo impulso con la visita del subsecretario de Transporte Ferroviario de la Nación, Julio Montaña; el director ejecutivo del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (Onabe) Fernando Suárez, y el coordinador del proyecto desde la Nación, Jorge Pardal.

Se busca destrabar, de a poco, todos los temas referidos a la implementación del Trasandino, fundamentalmente aspectos legales y de construcción. Los gobiernos de Argentina y Chile prevén lanzar la licitación conjunta en junio próximo, según los compromisos asumidos por ambas cancillerías.

D. La ruta provincial 184. Se iniciarán las obras de mejora y reapertura de la ruta 184, a fin de unir a través de un camino consolidado a los departamentos de General Alvear y Malargüe. Las obras costarán \$ 3.874.388,79.

La ruta 184 es uno de los vínculos más importante para el desarrollo económico, social y turístico del sur de Mendoza, y cuenta con cualidades naturales para transformarse en el vector bioceánico compuesto por el puerto de San Nicolás, en Buenos Aires, con el puerto de San Antonio en la V Región de Chile.

Esta ruta tiene una longitud total de 190 kilómetros y une los departamentos de General Alvear y Malargüe, pasando por el sur de San Rafael. Sin embargo, este camino tiene tramos de difícil transitabilidad ya que atraviesa una zona sinuosa y rocosa a la que sólo se puede acceder en vehículos 4x4. Su mejora acarreará una notable importancia económica ya que potenciará el transporte tanto de cargas como de pasajeros.

VI. En las relaciones con la Nación es posible destacar algunos acuerdos, tales como el Convenio de Cooperación Técnica entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y el Ministerio de Economía provincial que tiene por objeto generar capacidad institucional para identificar lineamientos de estrategia y proyectar e implementar acciones de atención a los pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios en el ámbito provincial, favoreciendo la participación de las organizaciones representativas de esos sectores, de la comunidad, municipios e instituciones de apoyo y promoviendo la descentralización de la gestión del desarrollo rural. A tal fin, dicha Secretaría efectuará un aporte de \$ 155.000, con fondos financiados por el Banco Mundial.

También se pueden citar diversos convenios de cooperación técnica, cultural, académica, etc., con institucionales nacionales tales como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SENASA), la Comisión Nacional de Energía Atómica, universidades como la del Aconcagua, Tecnológica Nacional, Nacional de Cuyo, de León (España), etc..

El ministro de Salud de la provincia firmó con el intendente de La Paz, un convenio para instrumentar acciones que tiendan a disminuir la mortalidad infantil en la provincia, bajo el slogan “La madre y el niño cuentan”.

Con este convenio los municipios y el ministerio trabajarán de manera coordinada en las áreas materno-infantil y reproductiva como ejes de las políticas sociales que se implementen en las áreas departamentales. El programa apunta a realizar un seguimiento de embarazadas, madres y niños de alto riesgo en todos los departamentos de la provincia.

• MISIONES, *por Martín R. Pancallo D’Agostino*

En los últimos 4 años -hasta las elecciones legislativas de octubre pasado- la política provincial se caracterizó por el constante enfrentamiento entre la Cámara de Representantes, donde la mayoría era opositora y el Poder Ejecutivo, cuyo partido (Frente Renovador de tinte kirchnerista) formado con gajos del peronismo y del radicalismo, era minoría. Los proyectos que enviaba el Ejecutivo eran rechazados o modificados. Se sancionaban leyes utilizando el trámite de la insistencia dado que la Constitución aquí lo permite con sólo la mayoría absoluta. Paralelamente, el Ejecutivo las ignoraba después de vetarlas. Misiones llegó a tener dos presupuestos: uno aprobado por la Legislatura con un excedente sin respaldo monetario de \$ 164.806.300 y otro, desarrollado por el Ejecutivo de acuerdo con sus recursos.

Resultaba evidente que el accionar de la Cámara de Representantes estaba dirigido a provocar el colapso financiero de la provincia y ahogar al Ejecutivo para desestabilizarlo.

Con la elección legislativa de octubre pasado se revirtió la situación, ya que el Frente Renovador pasó a tener más de la mayoría absoluta, 121 bancas. Se renovó la mitad de las 40 bancas; el peronismo, 9 bancas; el radicalismo quedó con 4 y el Movimiento de Acción Popular, 1 banca. En pocos días más, la nueva Legislatura se apresta a derogar 35 leyes que habían sido impuestas del modo antes explicado. Entre ellas está una ley que había blanqueado la totalidad de los sueldos de los judiciales, lo que seguramente provocará una fuerte reacción, ya que los estipendios serán otra vez deprimidos, con las consecuencias litigiosas que son de imaginar

Apenas instalada, la Legislatura aprobó por mayoría el presupuesto para el 2006 en la suma de \$ 2.071 millones. Lo negativo de ello es que hizo caso omiso al monto presupuestario presentado por el Superior Tribunal de Justicia, dejándolo a menor nivel que el del año anterior, 3,59 %. Con ello se ha contrariado la mecánica constitucional que dispone la inclusión al presupuesto provincial, el que presente el Poder Judicial, lo que significa que éste debió ser respetado.

La provincia ha tenido mayores ingresos por tributos internos y por coparticipación, pero ello no la aleja de su situación deficitaria. Los fondos de coparticipación destinados a los municipios durante el 2005 se incrementaron casi en un 25 % con respecto del año anterior. El monto que se distribuyó durante este año supera los 124 millones de pesos, frente al 101 millones del año anterior. Esta masa coparticipable del aporte que llega del gobierno nacional a la provincias, a lo que se suma la recaudación propia de Rentas Generales de la Provincia. Esto se asigna a los municipios en forma mensual a través de un índice de coparticipación establecido por ley en 1989. Posadas, obviamente, es el municipio que recibe mayor importe.

También es dable computar que la provincia ha aumentado su porcentaje con la coparticipación de impuestos. Ello le está permitiendo al gobierno incrementar la cantidad de obras públicas, incluyendo nuevos planes de vivienda solventados con recursos nacionales.

Reforma constitucional. Nuestra Constitución fue sancionada en abril de 1958. Es una de las pocas provincias que no hizo en ella reformas sustanciales. Sólo unos pocos artículos fueron reformados por vía de enmienda legislativa (y en forma defectuosa). Se insertó la reelección de gobernador y vice y el Consejo de la Magistratura destinado a la selección de magistrados y funcionarios judiciales. Una reforma integral nunca fue posible dado el acendrado e intransigente bipartidismo sin concesiones y sin capacidad política para concertar y cooperar a la modernización institucional de la provincia, que impidieron abordar esta tarea tan necesaria. Ahora, el gobernador ha manifestado su deseo de incluirla en la agenda política y comenzar a trabajar en la materia, dado que sería posible llegar a los 2/3 dos tercios de votos necesarios para dictar la ley respectiva y cumplir con el mecanismo de reforma que tiene nuestra Constitución, que es similar al del art. 30 C.N..

El 6 de noviembre de 2003, la mayoría parlamentaria dictó la ley 3999 introduciendo una enmienda al art. 178 Const. Pcial. Con ella se aumentó a tres el número de enmiendas que la Legislatura puede introducir a la Constitución cada dos años. Afortunadamente, esta ley no fue sometida a *referendum* y el gobernador propiciará su derogación, junto con la ley 4000 por la cual reformaron el art. 9º sin esperar la ratificación de la ley 3999. Ambas leyes son inconstitucionales

Convenios ecológicos con la República de Costa Rica. El 30 de marzo de este año, el gobierno provincial firmó un convenio marco que permitirá desarrollar acciones institucionales en temas referidos a la conservación y protección de la biodiversidad, ecoturismo y bioprospección. Ello será posible dada la gran similitud con Misiones en lo referente a la biodiversidad y al control de parques.

Puentes sobre el río Uruguay. Desde hace dos años, las autoridades provinciales vienen bregando, junto con las del Estado de Río Grande do Sul de Brasil, para lograr que los respectivos gobiernos acuerden la construcción de puentes sobre el río Uruguay, siendo el más perentorio el que uniría El Soberbio, de Misiones y el homónimo, en costa brasileña.

• SALTA, por Luis Alberto Martínez

Uno de los principales acontecimientos para destacar en este año 2005 es la creación del Instituto de Federalismo Filial Salta. Su importancia la describo por separado.

Se realizaron dos reuniones para la constitución de sus autoridades, de donde surgieron la designación de su director y vicedirector (primera), y la Dra. Mariana Catalano como secretaria y de un numeroso y destacado plantel de docentes de ambas universidades (U.C.S. y U.N.Sa.), representantes de la Corte de Justicia de Salta, de ambas cámaras legislativas, de los consulados de los países hermanos de Bolivia y Chile, directores de institutos de investigación, entre otros profesionales vinculados con las ciencias sociales (segunda).

Juntamente con la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta se realizaron en el mes de septiembre, las Primeras Jornadas de Derecho Administrativo de Salta (en dicha ciudad) y de Jujuy (en la ciudad de San Salvador de Jujuy), donde se trataron temas vinculados al federalismo como lo son: la autonomía municipal y la coparticipación federal. El contenido de estas jornadas quedará reflejado en una obra dirigida por el Dr. Rodolfo Barra.

También se destaca la actividad del Parlamento del Noroeste Argentino (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán). Pese a los numerosos inconvenientes y trabas burocráticas que las provincias del NOA deben enfrentar, es importante dejar expresado en este informe, la continuidad y vigencia de esta institución.

En el mes de agosto, en esta ciudad de Salta, se realizó la XIX Reunión Plenaria, donde se

trataron, entre otras cosas: la aprobación de la XVIII Reunión Plenaria que tuvo lugar en la Legislatura de San Miguel de Tucumán; aprobó la modificación del Reglamento del Parlamento del NOA con la inclusión del art. 8° bis; declaró de interés del Parlamento del NOA, el Primer Foro Nacional de Pueblos Indígenas de la República Argentina que se realizó en el mes de agosto en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones; resolvió solicitar a las autoridades del Parlamento del NOA arbitre los medios necesarios para conformar una comisión de estudios a efectos de elaborar un sistema de resolución alternativa de conflictos interprovinciales del NOA; resolvió implementar un equipo técnico para el estudio y desarrollo de temas comunes a la Región y que este Parlamento considera prioritarios; como proyecto de resolución: solicitó a los gobiernos de las provincias del NOA que implementen políticas de fomento destinadas a la producción frutihortícola y citrícola; encomendó a las mesas ejecutivas del Parlamento del NOA arbitre medios para el fortalecimiento y consolidación del Ente Regional para la Protección del Ambiente del NOA; declaró solicitar a los poderes ejecutivos provinciales de Santiago del Estero y Catamarca la realización de obras para concretar el Corredor Bioceánico; resolvió solicitar a la Secretaría de Transporte de la Nación, la regularización de los vuelos hacia la región; entre otras decisiones vinculadas a las relaciones interprovinciales.

En materia de convenios celebrados por la provincia, se destacan: el decr. 3050 mediante el cual se aprueba la modificación del Convenio de Mutuo de asistencia financiera suscripta entre el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional; el decr. 18 mediante el cual se aprueba el Convenio firmado entre el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Salta; el decr. 125 mediante el cual se aprueba el Convenio de Cooperación suscripto entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y la provincia de Salta; el decr. 624 mediante el cual se aprueba el Convenio Marco suscripto entre el Hospital de la Universidad de Stavanger del Reino de Noruega y el gobierno de la provincia de Salta; el decr. 670 mediante el cual aprueba el Convenio de Cooperación Recíproca suscripto entre el gobierno de la provincia a través de la Secretaría de Financiamiento Internacional y la Comandancia de la Policía Nacional de la República del Paraguay; el decr. 671 que aprueba el Convenio Marco de Cooperación celebrado entre la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación y la Dirección General de Estadísticas de la Provincia; el decr. 678 que aprueba el Convenio de Ejecución -Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”- Educación Alimentaria Nutricional, suscripto entre la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Secretaría de Acción Social de la Provincia de Salta; el decr. 680 que aprueba el Convenio de Cooperación en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”, suscripto entre la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el gobierno de la provincia de Salta; decr. 851 mediante el que se aprueba el Convenio de Capacitación de Promotores Familiares, suscripto entre la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Secretaría de la Niñez y la Familia de la provincia de Salta; decr. 1050 que aprueba el Convenio bilateral de Cooperación Educativa y Cultural firmado entre la provincia de Salta y el Consulado General de Italia en Córdoba, entre otros.

Con respecto a la Zona de Integración Centro Oeste Sur (ZICOSUR) que comprende a la Argentina (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán); Bolivia (Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Chuquisaca); Brasil (Mato Grosso y Mato Grosso do Sul); Chile (Primera Región de Tarapacá y Segunda Región de Antofagasta) y el Paraguay (con todos sus departamentos) involucrando una superficie de casi 4 millones de km² y más de 30 millones de habitantes, lenta pero con marcada continuidad consolida el proyecto. Es así que esta subregión se integra físicamente mediante los pasos fronterizos de Jama (Jujuy) y de Sico (Salta). Se proyecta la pavimentación de la ruta nacional 51 hasta el Paso de Sico, vía utilizada

fundamentalmente por el transporte de carga derivado de la actividad minera; la reconstrucción de la ruta nacional 16 (tramo Santiago del Estero) y la ruta nacional 81; la construcción del gasoducto de la Puna que favorece los proyectos mineros y energéticos; la construcción de la línea energética NOA-NEA de 500 kw.; el desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo encarado por la Comisión Binacional (COBINABE); el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo a través de la Comisión Trinacional; el proyecto de reactivación del Ferrocarril FF.CC. Belgrano, Ramal C14 (Barranqueras-Chaco-Socompa-Salta); la habilitación del Puerto de Mejillones, Chile.

El sueño regional ya es una realidad. Salta con su identidad aspira a insertarse en el mundo.

• SAN JUAN, *por Alberto M. Sánchez*

El 2005 ha sido un año electoral y, como siempre, ello ha incidido en la vida institucional de la provincia y en su relacionamiento. Básicamente, el argumento de mayor peso esgrimido por el oficialismo, justicialista -ampliamente triunfador en los comicios- fue el de las aceitadas relaciones con la Nación.

Una gestión caracterizada por el énfasis en la obra pública y en los grandes proyectos pendientes en San Juan (dique, remodelación hospital Rawson, reiniciación de la construcción del Centro Cívico, paso a Chile por Agua Negra) a lo que debe sumarse el impulso a la minería (Proyecto Veladero-Pascua Lama, ya en inicios de extracción de oro) dieron al partido gobernante dos senadores, dos diputados y un triunfo inédito en la totalidad de los 19 departamentos de San Juan.

Sin embargo, queda en el debe, la nula actividad de concertación entre las fuerzas vivas, mal endémico histórico de una provincia que no logra salir de su sesgo individualista. Sin diálogo constante y constructivo entre todos los actores sociales, la posibilidad de contar con políticas de Estado se torna en utopía. En este sentido, no pocas veces se confunde “prioridad” con “política de Estado”, confusión que se advierte claramente cuando un funcionario pronuncia frases tales como: “Para este gobierno, la seguridad es una política de Estado”, sin reconocer antecedentes de medidas tomadas por los predecesores y sin seguridades de proyección hacia el futuro ante un eventual cambio de signo político en el poder.

Así las cosas, San Juan sigue su rumbo sinuoso entre algunos aciertos, algunos errores y no pocas omisiones.

En particular, las relaciones interjurisdiccionales de San Juan en este período pueden sistematizarse del siguiente modo:

1. Relación con la Nación

- Convenio entre la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento y la provincia de San Juan (decr. 343/05).
- Convenio entre el Ministerio de Justicia de la Nación y la provincia de San Juan en materia de seguridad vial (decr. 407/05).
- Convenio entre el Ministerio de Justicia de la Nación y el Ministerio de Gobierno de San Juan sobre “Protección del preso, liberado y excarcelado” (decr. 409/05).
- Convenio entre la Nación y la provincia de San Juan “Plan de Justicia y Seguridad” (decr. 411/05).
- Ratificación del Convenio 79/02, entre los ministerios de Educación de la Nación y de la provincia de San Juan sobre “Financiación de acciones de capacitación para las provincias” (decr. 642-ME-05).
- Ratificación del Convenio entre la Secretaría de Ganadería y Pesca de la Nación y las provincias de San Juan, Mendoza, Catamarca y otras (decr. 940-MP-05).

- Ratificación del Convenio entre los ministerios de Educación de la Nación y de San Juan, Convenio MECyT (decr. 1059-ME-05).
- Convenio de Adhesión al Programa “Mejoramiento del Sistema Educativo” entre el Ministerio de Planificación Nacional y el Ministerio de Educación de San Juan (decr. 1155-ME-05).
- Convenio entre la Nación y la provincia de San Juan complementario del Programa de Financiamiento Ordenado (decr. 1852-HF-05).

2. Relaciones con otras provincias

- Convenio entre la provincia de San Juan y el Instituto de Sanidad Animal de Mendoza para la “Erradicación de la Mosca de los frutos” (decr. I00-MO-05).
- Convenio entre las provincias de San Juan y Entre Ríos, “Convenio General Interprovincial de Prestación de Servicios de Riesgos de Trabajo” (decr. 214-G05).
- Ratificación del “Acta Acuerdo Vitivinícola”, entre San Juan y Mendoza (decr. 662/05).

3. Relaciones con municipios

- Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Humano de San Juan y la Municipalidad de Chimbas sobre Servicios Fúnebres (decr. 72-DH-05).
- Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Humano de San Juan y la Municipalidad de la Ciudad de San Juan sobre Servicios Fúnebres (decr. 260/05).
- Convenio entre los ministerios de Hacienda y Gobierno de San Juan y las municipalidades de la Provincia (decr. 356-HF-05).

4. Relaciones internacionales

- Ratificación del Acta Encuentro Integración Marco Andina Binacional entre Chile y Argentina (decr. 1598-G-05).

5. Relaciones institucionales

- Acuerdo de colaboración entre el gobierno de San Juan y el PAMI (decr. 497/05).
- Convenio entre la provincia de San Juan y el C.F.I. - Estudio turístico complejo “Los Manantiales” (decr. 1243-MIT-05).
- Convenio Académico Gubernamental entre el Ministerio de la Producción de San Juan y la Universidad Nacional de San Juan (decr. 1872-MP-05).

• SANTA CRUZ, por *Gustavo Carranza Latrubesse*

Algunas cuestiones vinculadas con las relaciones federales con las provincias vecinas se llevaron adelante; Santa Cruz dictó la ley 2748 que suspende la aplicación del Convenio del Golfo San Jorge con Chubut y se intenta la administración conjunta de las explotaciones de los recursos pesqueros. En orden a los aportes que recibe la provincia, la ley 2749 aprueba el acta acuerdo del “Programa Nacional 700 Escuelas” que la Nación se compromete a ejecutar y financiar en la provincia. En materia de salud, la ley 2750 adhiere al Plan Federal de Salud 2004. Por ley 2755 se instrumenta un plan de asistencia médica para hombres y mujeres, relativo a la prevención del cáncer. Una ley significativa -la 2756- declara de interés provincial, el impulso de la tecnología y producción del hidrógeno y crea el Programa Provincial del Hidrógeno, que será, en un futuro no muy lejano, motor del desarrollo económico patagónico en sustitución del petróleo. En este sentido, el 7 de diciembre de 2005 se inauguró oficialmente la planta experimental de producción y almacenamiento de hidrógeno en Pico Truncado, primera población que habrá de abastecerse de hidrógeno obtenido a partir de la energía eólica. Por ley 2781 se aprobó un convenio con la

Comisión Nacional de Energía Atómica para coordinar acciones en todos los aspectos vinculados con la actividad nuclear, en relación también con la previsión del art. 205 del Código de Minería de la Nación y la ley 24.804 sobre regulación de la actividad nuclear. Con clara significación ideológica, la Legislatura de Santa Cruz emitió la Declaración N° 051 por la que expresa su beneplácito por el fallo de la Corte federal del 14 de junio de 2005 sobre inconstitucionalidad de las leyes de “punto final” y “obediencia debida”. Por ley 2785 adhiere a la ley nacional 23.302 de protección de las comunidades aborígenes. Por ley 2796 se crea el Régimen de Promoción de las Energías Renovables. Por ley 2797 se aprueba un acuerdo de Cooperación Técnica y Científica con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Por ley 2787 se aprueba el acta acuerdo que modifica el Convenio sobre Control de Pesca con la Prefectura Naval Argentina, que se circunscribe a los límites territoriales de la provincia (paralelos 46 a 52) y dentro de las 12 millas del mar territorial (ley 23.968).

En orden a la integración regional entre las vecinas ciudades de Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego celebraron un acuerdo para la creación de la Línea Aérea Regional, y la compra de tres aeronaves que explotará la Fuerza Aérea Argentina a través de LADE, y que deberá cubrir con carácter exclusivo el transporte de las tres provincias. Continúan los procedimientos licitatorios para la ejecución de la obra entre Puerto Madryn (Chubut) y Pico Truncado (Santa Cruz) para la construcción de la Línea Extra de Alta Tensión que extenderá el Sistema Interconectado Nacional.

En orden a la autonomía municipal, sigue siendo una aspiración de la oposición el dictado de una nueva ley de coparticipación municipal, que permita modificar el sistema actual por el que el Ejecutivo Provincial se atribuye el 93 % de los recursos de las regalías petroleras y gasíferas de la provincia y distribuye sólo el 7 % entre los 14 municipios de la provincia. Sin duda, la fuente de financiamiento de la obra pública municipal, es el eje de poder para la sumisión política de los municipios y, con ello, el de su población.

• SANTA FE, *José Manuel Benvenuto*

Reforma política. El proceso de reforma de la Constitución Provincial, verdadero hito para mejorar la calidad institucional, requiere de la construcción de consensos que, lamentablemente, aún no se ha alcanzado.

Como lo señalara en el informe correspondiente al 2004, quedó atrás -en la última sesión de aquel año- la ley de lemas, sancionándose un nuevo sistema electoral.

Corresponde ahora indicar que éste, de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas - experiencia práctica mediante- ha posibilitado, *a priori*, la oxigenación y el fortalecimiento democrático de la provincia.

Sin perjuicio de ello, debo señalar que se exceptuaron de las primarias -por única vez- las ciudades o localidades en las que existiera una sola lista o en las que los distintos partidos políticos tuvieran una sola lista para concejales o a nivel comunal.

En otro orden, no hubo avances a nivel legislativo en el procedimiento para la designación de los integrantes del Tribunal de Cuentas, art. 81 Const. Pcial.. El proyecto enviado por el gobernador a la Legislatura ha merecido distintas observaciones, especialmente, en lo atinente a su constitucionalidad.

En noviembre ppdo., la Cámara de Diputados dio media sanción, incluyendo en la vigente y -vetusta ley de municipios - institutos de la democracia semidirecta (iniciativa popular, *referendum*, consulta y revocatoria popular, audiencia pública).

El debate sobre la autonomía municipal planteado principalmente en las ciudades más pujantes, no ha avanzado.

Tampoco se concretó el mecanismo de autolimitación por parte del Ejecutivo Provincial, en lo atinente a los integrantes del Tribunal de Cuentas (el gobernador, sí lo había resuelto con relación a la designación de los jueces comunales por dechr. 11/04).

Cuestiones hídricas. El río Paraná -especie de columna vertebral del noreste argentino- tiene una trascendencia sustancial en la economía de las provincias involucradas y de Santa Fe en particular, que ha dado un paso importante respecto de este valiosísimo curso de agua dulce a cielo abierto (hoy afectado, además de las obras hídricas, por la deforestación de bosques, contaminación, pesca depredatoria, etc.) en orden a su protección como humedal de relieve internacional o sitio Ramsar Jaukaanigas por ser un mosaico de humedales en el valle inundable entre la ciudad de Reconquista, al sur, y el límite con las provincias de Chaco y Santa Fe, al norte.

La gestión del sitio se organizó sobre la base de un esquema del que participan facultades de la Universidad Nacional del Litoral, el Instituto Nacional de Limnología, INTA, ONG y organismos gubernamentales a nivel municipal, provincial y nacional.

Anteproyecto Código de Aguas: está prácticamente concluido y próximamente ingresará a la Legislatura, lo redactó una comisión de especialistas en distintas disciplinas generando un interesante foro de discusión.

Región Centro. Acaba de concluir en Florianópolis (Centro de Ciencias Jurídicas de la Universidad Federal de Santa Catarina) con la participación de decanos de las facultades de Derecho pertenecientes a las universidades del Grupo Montevideo (AUGM) la reunión en la que se suscribió un convenio para llevar adelante, en el marco de la iniciativa denominada Escuela de Derecho del Mercosur, la carrera de especialización en Derecho del Mercosur. Esta tendrá una duración de dos años y una práctica o pasantía final en el país donde el alumno pretenda ejercer la abogacía. Dicha iniciativa, ahora concretada, tendrá vital incidencia en el desenvolvimiento de la actividad académica en la Región.

Propuestas y medidas recientes. Al cierre del período ordinario, el 30/11/05, la Cámara de Diputados sancionó el proyecto de ley de administración, eficiencia y control del Estado. Asimismo, se modificó el mapa judicial con la creación de nuevos juzgados en Reconquista, Las Toscas, Avellaneda y Vera, entre otros puntos.

También dio media sanción al proyecto de acceso a la información, el que ha sido remitido al Senado.

Finalmente, aunque no ha logrado estado parlamentario, sectores políticos, universitarios y la propia presidencia de la Corte Suprema de Justicia provincial, han insistido en la conveniencia de crear una jurisdicción judicial electoral especializada.

• TIERRA DEL FUEGO, por *Demetrio E. Martinelli*

El año 2005 ha marcado un hito en la historia político institucional de Tierra del Fuego, en tanto que por primera vez en su corta vida como provincia, ha sufrido la destitución de un gobernador. Un acontecimiento de semejante trascendencia, relegará a un segundo plano la escasa actividad que en materia de concertación con el gobierno nacional y otras provincias ha desarrollado la administración saliente, salvo en las vísperas de las elecciones nacionales del mes de octubre pasado.

Objetivamente considerada, esta circunstancia no debería llamar la atención en tanto resulta la consecuencia del funcionamiento de un instituto constitucional: el juicio político. Sin embargo, a poco que se analicen los motivos de la destitución, que la sala juzgadora consideró configurativos

de la causal de “*mal desempeño*” del cargo, aparecerán aristas de gran interés desde la óptica del derecho público provincial.

Las acusaciones -dos, que originaron otros tantos procesos- fueron descriptas como “*incumplimiento de remesar en tiempo y forma los fondos coparticipables a la Municipalidad de Río Grande*” y “*deliberada omisión de llevar adecuados registros contables, financieros y patrimoniales en la ejecución presupuestaria de la administración pública provincial durante el Ejercicio Financiero 2004*”. Ambas conductas se consideraron violatorias de los incs. 9 y 10 -respectivamente- del art. 135 Const. Pcial.. Y, en este aspecto, la decisión de la Legislatura de Tierra del Fuego resultó ejemplar y ejemplarizadora.

En efecto: por un lado, los constituyentes fueguinos de 1991 incorporaron como mecanismo tutelar de las autonomías municipales al texto mismo de la Ley Fundamental, la calificación de falta grave del gobernador a la injustificada retención de los fondos coparticipables de municipios y comunas; y, por otro, impusieron al jefe de la administración -como herramienta indispensable para un adecuado control de gestión- la obligación de dar cuenta detallada y analítica a la Legislatura del resultado del ejercicio anterior, dentro del plazo de tres meses del período de sesiones ordinarias de cada año.

A diario escuchamos quejarse a los atribulados ciudadanos de esta Argentina, por los incumplimientos del ordenamiento jurídico y de la palabra empeñada por parte de los funcionarios de turno, sin que para ellos haya castigo. Y he allí la importancia de esta traumática decisión: alejar del cargo a la máxima autoridad provincial porque no ha cumplido los preceptos que la Ley Fundamental ha establecido para asegurar un régimen municipal autónomo y un control institucional de la gestión administrativa. Esta actitud adoptada desde el Poder Legislativo, resulta francamente estimulante desde el punto de vista político y social.

Pero no sólo las instituciones estuvieron en el caso a la altura de las circunstancias: también la ciudadanía que, lejos de prestarse a los groseros intentos de manipulación por parte del entorno del enjuiciado, permaneció en calma -aunque vigilante- durante todo el desarrollo del proceso, que pudo seguir de cerca a través de su presencia en el recinto o de la televisión cuando la capacidad de éste fue colmada.

A la destitución aludida se sumó una pena accesoria de inhabilitación por el plazo de 10 años, como resultado de la unificación por composición que se efectuara en la sentencia recaída en el segundo juicio político.

Las autoridades nacionales, en cambio, apoyaron al destituido gobernador en forma ostensible durante todo el proceso y hasta analizaron la posibilidad de una intervención federal de la mano de desórdenes que finalmente no se produjeron ante la madurez cívica puesta de manifiesto por la gente. Hoy han decidido acatar la decisión de Tierra del Fuego y de aquí en más habrá que recorrer un arduo camino en pos de la reconstrucción de ese federalismo de concertación que la anterior gestión había ignorado desde sus comienzos.

Los fueguinos encaramos una nueva etapa, con la dolorosa experiencia de haber sufrido la destitución del tercer gobernador constitucional, pero también con la más absoluta convicción de que en adelante, sus dirigentes habrán de conducirse por el camino de la ley y que si así no lo hicieren, habrá una provincia dispuesta a demandar.

• TUCUMÁN, por Federico A.M. Lannes

1. Una noticia de excepcional importancia para el futuro de la región fue la inauguración del Paso de Jama, que permitirá la salida al Pacífico por el norte de la Argentina. Un tramo de más de 300 kms. es el fiel testimonio de un esfuerzo de gobierno y clase dirigente de la provincia de Jujuy que, desde hace numerosos años han venido pensando y haciendo todo lo necesario para concretar este servicio a la región. Si bien, el paso no resuelve *per se* su desarrollo, es el primer capítulo que

deberá ser complementado con un conjunto de servicios que permitan contar desde la “inteligencia de mercados” hasta una red de despachantes y expertos en comercio exterior.

2. Elocuente fue el discurso del presidente de la Sociedad Rural al cerrar la Expo Tucumán N° 40, en el que demostró que Tucumán es una de las provincias más agobiadas por impuestos provinciales. Esto es grave, porque es un signo de voracidad impositiva y de incapacidad para transformar a la política fiscal como instrumento para el desarrollo.

3. La renuncia del intendente electo de la ciudad de Tucumán, Antonio Domingo Bussi, agobiado por numerosas acciones judiciales, en orden con sus actividades durante la guerra subversiva que impidieron su asunción, generó un revuelo jurídico. De inmediato, con una minoría de 11 concejales, el Concejo Deliberante, designó y tomó el juramento al intendente Amaya quien, con el *quorum* estricto del oficialismo, consumó la operación del gobernador para imponer a su candidato, el cual -por otra parte- ha hecho méritos en el manejo de una ciudad bastante deteriorada, donde cualquier obra luce bien.

4. El alineamiento directo del gobernador Alperovich con el presidente Kirchner, ha tenido sus réditos: con un altísimo porcentaje de votos, inédito en Tucumán, logró la ubicación de los cuatro candidatos del Frente para la Victoria en la Cámara de Diputados de la Nación, encabezados por su esposa Beatriz Rojkés. La ciudadanía premió realizaciones palpables en materia de obras públicas, más allá de la distribución de bolsones entre los más humildes. Quedan pendientes una mejora de la calidad institucional y la discusión de políticas públicas con objetivos de largo plazo que orienten e inspiren el accionar del gobierno.

5. La decisión de la Corte Suprema de Justicia de suspender las elecciones de constituyentes no amilanó al gobernador Alperovich, quien ya ha trasladado dicho comicio para el mes de febrero de 2006. Luego del aplastante triunfo de octubre habló sin eufemismos para que la reforma permita su reelección

6. Diversas instituciones empresariales han hecho saber al gobernador sus críticas al gobierno nacional por lo que consideran un trato discriminatorio para Tucumán en materia de obras públicas. Señalaron que del total de \$ 3.100 millones de los recursos a invertir en los próximos dos años, destinados por la Nación al mejoramiento de caminos nacionales, la provincia sólo percibirá \$ 24,9 millones (menos del 1 % del total). “Se observa una marcada desigualdad en la distribución de los recursos respecto de la provincia” a lo que agregaron “su malestar por lo que consideran promesas continuamente incumplidas respecto a la nueva traza de la ruta 38”.

7. Franco Macri se asoció con el empresario chino Shi Ke Rong, cabeza de la empresa Sanhe Hopenful Grain & Oil para operar el Belgrano Cargas. Bajo el nombre de Shima S.A., la nueva empresa ejecutará el contrato de exclusividad que Macri firmó con la Unión Ferroviaria, actual concesionaria del Belgrano Cargas, para transferirle el 22 % del paquete accionario. Los talleres ferroviarios de Tafi Viejo dependen del Belgrano Cargas y ello despierta nuevamente favorables expectativas en la comunidad ferroviaria taficeña que desde hace décadas sueña con el resurgimiento de los mismos, otrora modelo en Sudamérica.

8. Nuevamente y, por enésima vez, 2005 fue un año en el que arreciaron las críticas hacia las industrias tucumanas (ingenios azucareros, destilerías de alcohol, citrícolas, papeleras, etc.) y

también a municipios. que arrojan efluentes sin tratamiento a los ríos que desembocan y contaminan las aguas del dique frontal de Río Hondo. Hubo numerosas presentaciones en la Justicia federal. Resulta difícil aplicar la legislación ambientalista cuando el poder de policía no se ejerce. Más aún es imposible imponer plazos iguales a empresas con diferentes tipos de efluentes y con diferentes costos para sus plantas de tratamiento. A pesar del grito de los ecologistas, las autoridades no asumen la cuestión para solucionarla en plazos razonables.

9. La zafra azucarera este año alcanzó la cifra récord de 2.000.000 de toneladas en total, empleando en forma directa en épocas de zafra a más de 46.000 personas, y representando más del 50 % del PBI agrícola en Jujuy y Tucumán y, el 25,6 %, en Salta

10. La contracara del azúcar fue la producción citrícola, con una crisis de dimensiones graves, que durante 2005 motivó presentaciones concursales de empresas importantes. Un acuerdo sectorial para la producción y para la introducción de tecnología ha comenzado a gestarse como una forma de acordar un marco mínimo de racionalidad de esta agroindustria que colocó a Tucumán en situación de liderazgo mundial.

11. Un signo de falta de respeto por las instituciones, lo constituyó la licencia solicitada a su banca por el diputado nacional Roque Alvarez para asumir como secretario de Políticas de Integración Regional y Desarrollo Sustentable. Cuando asumió no habló de las ideas o planes del organismo, con gran sinceridad explicó que venía a colaborar con el gobierno local en el período preelectoral. Cumplida esta farsa, Alvarez anunció que deja el cargo y se vuelve a la Cámara Baja.

12. La política de integración con el exterior ha estado ausente de las preocupaciones gubernamentales, abandonando, de esta forma, algunas preocupaciones fundacionales como fue impulsar la construcción de la ruta Tucumán-Clorinda. Sin rutas no hay integración y las salidas viables al exterior comienzan por los proyectos menores que unen las poblaciones con las rutas troncales. El déficit vial se completa con la ausencia de políticas de Estado vinculadas a incrementar el comercio exterior como palanca de desarrollo.

¹ Datos suministrados, principalmente, por el Ministerio de Economía de la Provincia, gentileza de la Dra. Andrea Lara y Enrique Villalobo.

² Datos suministrados por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia.

*JORNADA ANUAL
SOBRE FEDERALISMO*

**LA GARANTÍA FEDERAL Y LOS
PODERES JUDICIALES DE PROVINCIA**

*por DIEGO HERNÁN ARMESTO **

*“... La Constitución de la Confederación Argentina debe ser federal.
La Comisión ha observado estrictamente esta base
organizando un gobierno general para la República,
dejando subsistentes la soberanía e
independencia de las provincias...”
(Benjamín Gorostiaga)¹*

Sumario: I. Introducción. II. El Estado federal. III. El Preámbulo de la Constitución. IV. El Poder Judicial. V. Conclusión.

I. Introducción

La Constitución de la Nación Argentina desde sus albores, luego de cruentas luchas en el transcurso de su historia, y conforme con las fuentes que sirvieron a nuestros convencionales de 1853, ha adoptado la forma federal de Estado.

Así, en la sesión del 20 de abril de 1853, el convencional Benjamín Gorostiaga dijo sobre la

naturaleza de la forma de gobierno: *“El primer punto está delimitado por el tratado del 4 de enero de 1831, y por el acuerdo del 31 de mayo de 1852. La Constitución de la Confederación Argentina debe ser federal. La comisión ha observado estrictamente esta base organizando un gobierno general para la República, dejando subsistentes la soberanía e independencia de las provincias”*².

Ciento cincuenta y dos (152) años después de la sanción de nuestra Constitución Nacional, parece cada día más claro que el federalismo se debe profundizar, a despecho de la tendencia y contrapuesta de dar un mayor robustecimiento al poder central en desmedro de las autonomías provinciales³, *“la Constitución real refleja una situación totalmente diferente de la querida por el constituyente. Los factores que han generado este estado de cosas son de variada índole, ya que responden a diferentes motivaciones. Se trata por una parte, de una inadecuada o, mejor dicho, interesada interpretación del texto de la Ley Fundamental, a lo que por otra parte, hay que agregar cuestiones referidas con la distribución real del poder, tanto económico, como demográfico y político. Igualmente, en esta problemática intervienen elementos ligados al funcionamiento de la forma de gobierno, a valoraciones culturales, a la organización de las asociaciones intermedias, en particular, los partidos políticos, entre muchos otros factores”*⁴.

En primer lugar es importante tener en cuenta que *“El federalismo argentino se apoya en la distribución de facultades que hace la Constitución y halla uno de sus pilares más importantes en la cláusula del actual artículo 121, según la cual las provincias se reservan todo el poder no delegado al gobierno federal”*⁵.

En el presente trabajo centraremos el análisis en los arts. 5º y 122 C.N., según el cual las provincias tienen ciertas condiciones para el dictado de sus constituciones, para el goce y ejercicio de sus instituciones, como darse las mismas y regirse por ellas, se puede decir que existe una *“seguridad brindada por el poder central a las provincias de que aquél respetará su autonomía e integridad territorial, en la medida que éstas cumplan los requisitos establecidos por la Constitución”*⁶.

II. El Estado federal

Conforme lo expresado precedentemente es importante, en primer lugar, dar un concepto que no defina al Estado federal. Podemos decir que es *“aquél que se integra a su vez, por varios componentes, denominados estados federales (también se utiliza la denominación ‘cantones’ o ‘provincias’) siendo la federación la que posee la soberanía, reservándose a los Estados miembros un cierto grado de autonomía, regulada y concedida por la constitución del sistema que adopta esa forma de Estado”*⁷, Linares Quintana sostiene que *“el sistema federal de gobierno importa la coexistencia armónica y coordinada, dentro de un mismo territorio, de dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno federal o poder central y los gobiernos provinciales o estadales o poderes locales”*⁸.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que *“la unidad nacional es el objetivo esencial de la Constitución. Nunca puede ser atentatorio al régimen autónomo de las provincias el ejercicio legítimo por la Nación de las facultades que le han sido expresamente delegadas en aquélla, por más que tales facultades deban ejercitarse en el territorio mismo de los Estados autónomos”*⁹.

Con base en lo expuesto y siguiendo a Estrada *“los gobiernos de provincia son fundados con objetos concordados con los que ha tenido en mira el pueblo al fundar el gobierno nacional. Esos gobiernos están establecidos, pues, para cooperar al logro de los objetos enumerados en el Preámbulo de la Constitución. Ahora, si se consintiera que los gobiernos de provincia contrarían esos objetos, que la legislación de las provincias no conspirara al mantenimiento de todas las garantías y a la consolidación de todos los derechos declarados y solemnemente reconocidos en la Constitución Nacional, se habría producido una obra monstruosa y la Constitución se arruinaría”*

por su propio ejercicio” ¹⁰.

Entonces, tenemos que el Estado federal argentino ha surgido del consenso y la delegación de las provincias a través de la aplicación de tres principios a saber:

- la supremacía del orden federal;
- la participación de las provincias en la formación de la voluntad federal, y
- la distribución de competencias entre la Nación y las autoridades locales ¹¹.

Por lo expuesto podemos decir que el Estado federal argentino es dinámico, que las provincias completan claramente el sistema y son partes necesarias de él, que bajo ningún aspecto puede una provincia desvirtuar los objetivos que tuvo el pueblo en la formación nacional, que la Constitución conforme con los antecedentes históricos tuvo en miras la “unión y la pacificación nacional” ¹²; en efecto, el poder central cumple una función de garantía al cumplimiento por parte de éstas de las condiciones expresadas en nuestro Preámbulo y en la Carta Fundamental.

III. El Preámbulo de la Constitución

El Preámbulo de la Constitución, según Linares Quintana *“comporta la introducción, el exordio o el prólogo, en donde los constituyentes declaran, en forma sintética a la vez que sistemática, los grandes fines, principios y propósitos de la Ley Fundamental y fundacional del Estado constitucional argentino, explicitando la esencia, el alma o el espíritu; que es decir, la fórmula política de aquélla; por lo que debe ser primordialmente tenido en cuenta en su interpretación y aplicación, esclareciendo el exacto significado y alcance del texto constitucional”* ¹³.

Es decir que por medio de éste los constituyentes definen en primer término, la autoridad de la cual emana la Carta Fundamental, del *pueblo*, luego se da ésta a través de sus representantes, en base a los pactos preexistentes ¹⁴, y dejando por sentado en forma expresa los objetivos, fines y propósitos de la Constitución argentina.

Es dable destacar que el Preámbulo es fuente de interpretación constitucional, ya que viene a ser una expresión sintética de las grandes metas en la Constitución, *“... una herramienta de particular importancia para su interpretación, pero la invocación de su contenido no puede alterar las cláusulas positivas de la Constitución porque ellas son la proyección que le asignaron los constituyentes”* ¹⁵.

Dentro de los objetivos, propósitos y fines dados por nuestro constituyente se encuentra el de *“afianzar la justicia”*. Al hacerlo podemos decir que nuestra Constitución tomó muchas precauciones para afianzar la justicia en el país. González Calderón realiza una comparación con el Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos y observa una diferencia en la forma de expresarlo, pero remarca que los propósitos son idénticos, haciendo un desarrollo de las cláusulas que nuestro máximo ordenamiento acentuó y profundizó con respecto al fin expuesto ¹⁶.

Huelga decir que el Preámbulo de la Constitución sirve para la interpretación pero no puede ser utilizado para extender las competencias y las atribuciones enumeradas ¹⁷. En lo que compete a las provincias, éstas están también alcanzadas por las metas del Preámbulo, ya que también deben afianzar la justicia.

IV. El Poder Judicial

El art. 5° C.N., en forma expresa pone como condición a las provincias que aseguren la administración de justicia, *“sabemos que la función capital de la soberanía es asegurar el derecho. Afianzar la justicia, o lo que es lo mismo, organizar los medios permanentes y eficaces de dar a cada uno lo suyo, y de reprimir y castigar todos los actos que violen la justicia o agravian derechos*

*individuales o colectivos, es uno de los objetos que la Constitución Nacional, se ha propuesto conseguir; y como sabemos, el procedimiento judicial, la jurisdicción de los tribunales en la máxima parte de los casos, corresponde a las provincias, en virtud de lo establecido por el inciso 11 artículo 67 de la Constitución y otros concordantes (...) la Nación ha procedido con la más rigurosa sujeción a los buenos principios y en estricta legitimidad, cuando exige a las provincias, como condición para la garantía de sus constituciones locales, que aseguren la administración de justicia”*¹⁸.

Así, en las provincias, el Poder Judicial completa el sistema de los poderes, “... *el que la Constitución ha creado para hacer efectivos los derechos y garantías de justicia, y que tiene en la ciencia y en la práctica del gobierno una importancia esencial. Ningún pueblo de la tierra ha gozado de libertad, mientras no ha tenido asegurada su justicia...*”¹⁹.

Es decir que estamos frente al clásico sistema de separación de poderes o de funciones de gobierno adoptado por nuestros constituyentes de 1853-1860.

Huelga decir desde la doctrina nacional que “*La Constitución Nacional establece claramente aquella doctrina de la división de poderes forjada por el movimiento constitucionalista, estableciendo las garantías para el funcionamiento independiente de los tres órganos de gobierno, aunque sujetos a controles horizontales y verticales*”²⁰, así podemos aseverar que “... *la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás*”²¹.

El artículo que consagra la “garantía federal” prevé que cada provincia dictará para sí una constitución respetando las pautas dadas por nuestra Carta Fundamental, dejando por sentado en forma clara: “... *asegurar su administración de justicia...*”, de hecho que se asegura en primer término una justicia independiente, como requisito esencial del sistema republicano “... *sin embargo, considero conveniente resaltar la importancia fundamental que tiene el servicio de la administración de justicia para la convivencia civilizada, ya que es el único medio para desterrar el uso de la violencia privada, de la venganza, en suma. Así lo entendieron los primeros gobiernos patrios, quienes se preocuparon, desde un comienzo, en separar a la administración de justicia de los avatares políticos*”²².

V. Conclusión

En primer término debemos aseverar que la “garantía federal” del art. 5° C.N., debe ser respetada en forma tajante por las constituciones provinciales. “*Esta garantía que la Constitución establece para las provincias, y que debe ser cumplida por parte del gobierno federal, se impone como lógica consecuencia de la elección (en el sistema constitucional argentino) de la forma federal de Estado*”²³.

En concordancia con la reforma constitucional de 1994, “*el juez ha dejado de ser un ‘magistrado’ ‘boca de ley’, es decir, un aplicador automático y ‘robotizado’ del plexo normativo, para transformarse en un actor mucho más dinámico en el proceso judicial*”²⁴, por lo tanto, esa dinámica impregnada en la reforma debe acentuar cada vez más a los poderes judiciales de las provincias.

Las constituciones provinciales deben poner preeminencia y el acento en la división de poderes, conforme con lo expuesto en nuestra Constitución Nacional.

Que no debe ponerse en duda, la independencia y la credibilidad del Poder Judicial, cumpliendo con las atribuciones conferidas por las constituciones provinciales y su independencia de otros poderes del Estado, asegurando el servicio de la administración de justicia, separando a ésta de los embates políticos, que lo único que logran es poner a los ciudadanos en un estado profundo de indefensión, en detrimento de la seguridad jurídica y del sistema democrático en su

conjunto.

En efecto, lo que debe pregonarse en forma clara es el reforzamiento y la actualización de la institución “Poder Judicial” en el ámbito de las provincias, porque la Constitución reconoce a este poder del Estado como su objeto fundamental y un medio de hacer efectivos los derechos, declaraciones y garantías que enumera ²⁵.

* Miembro asociado de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Prof. Derecho Constitucional e Historia Constitucional Argentina, Universidad Católica de Salta, sede Neuquén.

¹ Conf. Benjamín GOROSTIAGA, *La Convención y el Congreso General Constituyente*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1943, pág. 47.

² Conf. Benjamín GOROSTIAGA, op. cit..

³ Ver Segundo V. LINARES QUINTANA, *Gobierno y administración de la República Argentina*, TEA, Buenos Aires, 1946, t. I, pág. 229

⁴ Conf. Daniel A. SABSAY, *El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional*, Agulla, Juan Carlos (comp.), *Ciencias Sociales: presencia y continuidades*, págs. 425-438, Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, Buenos Aires, 1999. www.farn.org.ar

⁵ Conf. Roque RUEDA, *Formación de la voluntad del gobierno federal* en el Congreso de la Nación. www.laleyonline.com.ar, 15/5/05, sup. de Actualidad.

⁶ Conf. Mario MIDÓN, *Manual de derecho constitucional argentino*, La Ley, Buenos Aires, 2004, pág. 125.

⁷ Conf. Eduardo P. JIMÉNEZ, *Derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2000, t. I, pág. 329.

⁸ Conf. Segundo V. LINARES QUINTANA, *Gobierno y administración de la...*, pág. 229.

⁹ Fallos 271:186; 284:161.

¹⁰ Conf. José Manuel ESTRADA, *Curso de derecho constitucional*, Ed. Cía. Sud Americana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1902, t. III, pág. 36.

¹¹ Conf. Carlos María BIDEgain, *Curso de derecho constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2001, t. III, pág. 67.

¹² Para una mayor comprensión de estas palabras se puede ver a José LÓPEZ ROSAS, *Historia constitucional argentina*, Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 440 y ss..

¹³ Conf. Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de interpretación constitucional*, www.lexisnexus.com.ar, N° 2102/002872

¹⁴ Pacto Federal de 1831, Acuerdo de San Nicolás de 1852, ver José LÓPEZ ROSAS, *Historia constitucional argentina*, Astrea, Buenos Aires, 1992; Ernesto PALACIO, *Historia de la Argentina: 1515-1983*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986.

¹⁵ Conf. Gregorio BADENI, *Tratado de derecho constitucional*, citando Fallos 242:498; 307:326; 310:2478; 314:595, La Ley, Buenos Aires, 2004, t. I, pág. 108.

¹⁶ Conf. Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Curso de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1988, págs. 13 y 14.

¹⁷ Ver GONZÁLEZ CALDERÓN, op. cit..

¹⁸ Conf. José Manuel ESTRADA, op. cit., t. III, págs. 36 y 37.

¹⁹ Conf. Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina. 1853-1860*”, actualizado por Humberto QUIROGA LAVIÉ, citando a Wilson WOODROW, La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 543.

²⁰ Conf. Gregorio BADENI, op. cit., t. II, pág. 1.275.

²¹ Conf. HAMILTON, MADISON, JAY, *El federalista*, Fondo Económico, México, 1987, LI, pág. 220.

²² Conf. Miguel Angel EKMEKDJIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000, t. I, pág. 336.

²³ Conf. Eduardo P. JIMÉNEZ, op. cit., t. I, pág. 372.

²⁴ Conf. Walter CARNOTA, “El juez en la reforma constitucional de 1994”, págs. 112 y 113, en *A una década de la reforma constitucional*, coordinadores Germán BIDART CAMPOS y Andrés F. GIL DOMÍNGUEZ, Ediar, Buenos Aires, 2004.

²⁵ Ver Joaquín V. GONZÁLEZ, op. cit., pág. 546.

FEDERALISMO Y RÉGIMEN MUNICIPAL

por NORMA ELIDA BONIFACINO

Sumario: Antecedentes. La evolución en el derecho positivo constitucional argentino. La evolución en la jurisprudencia. La reforma constitucional de 1994. Autonomía-autarquía. Modelo único o plural. Síntesis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Reflexiones.

Antecedentes

El referente constitucional del régimen municipal argentino fue establecido en el art. 5° de la Constitución Nacional de 1853-60, que impuso a las provincias como garantía de su autonomía institucional que aseguraran, entre otras condiciones, el establecimiento del régimen municipal.

La citada disposición constituyó la única referencia a la organización municipal argentina en razón de la cual al no estar establecido en un modelo constitucional hubo disímiles interpretaciones respecto del sentido alcance de ella.

Entre las principales posiciones sustentadas por la doctrina sobre la interpretación de la referida

disposición, pueden señalarse:

1. La que asimiló la expresión “régimen municipal” a la de “gobiernos locales”, sustentada por Bidart Campos a partir de considerar que régimen implica una forma de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los Estados federados.

Este autor ¹ sostiene que *“El municipio no nace, pues, como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución federal”*.

2. La escuela administrativista que interpretó la disposición como el establecimiento de un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial, sostenida por Rafael Bielsa.

Este ² señala que *“... ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., han establecido no la autonomía municipal, sino y más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial, concepto que responde a la definición que la Corte Suprema ha dado al decir que ‘... las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen municipal...’”*.

Para Vanossi, el municipio implica una conjunción de aspectos, autonomía normativa y autocefalia política, teniendo carácter político, en lo que constituye una aproximación al tratamiento de la autonomía no como una forma pura sino como un concepto abarcativo de distintas gradaciones, es decir, un *continuum* que comprende distintos estadios de organización.

La evolución en el derecho positivo constitucional argentino

Desde el derecho provincial comparado, debe señalarse una marcada tendencia a la consagración de un régimen municipal autónomo. Ello surge incuestionablemente del proceso constituyente provincial iniciado en 1983 y que generara la reforma de las cartas magnas provinciales que lo establecieron, en la Constitución de Córdoba, art. 180; Jujuy en su art. 178; La Rioja, art. 154; Salta, art. 164; San Juan, art. 247; San Luis, art. 248 y Santiago del Estero, art. 220 incs. 1.a y 7 cabiendo la precisión de que esta última carta reserva la autonomía municipal para aquellos casos de municipios que tienen más de 20.000 habitantes y pueden dictarse su propia carta orgánica municipal.

Cabe destacar al respecto que si bien el dictado de la Carta Orgánica municipal constituye la máxima expresión de autonomía normativa en el sentido que plasma la organización institucional del municipio en una suerte de “constitución”, tal posibilidad no condiciona dicho carácter; en otros términos, los municipios son autónomos independientemente de que tengan conferida o no tal competencia.

En ese sentido merece señalarse que la Constitución de La Rioja confiere a todos los municipios el poder de dictar su carta orgánica municipal en su art. 154. Córdoba lo reserva para las ciudades, que por ley son las localidades que tienen más de 10.000 habitantes; Jujuy en su art. 188 para los municipios de más de 20.000 habitantes; Salta en los de más de 10.000 (art. 168); San Juan para los de primera categoría, es decir, los de más de 130.000 habitantes (art. 241); San Luis para los municipios de 25.000 habitantes o más (art. 254); Santiago del Estero para los de la categoría en el art. 218 antes referido.

De allí entonces que como señala Frías, si bien el “régimen municipal” que exigía a las provincias el art. 5º de la Constitución Nacional de 1853-60 no involucraba expresamente autonomía, ha crecido con ella. Se ha impuesto en la doctrina y en el derecho positivo argentino.

Cabe entonces hacer breve referencia a la jurisprudencia.

La evolución en la jurisprudencia

La evolución en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estado marcada por diversas tendencias.

En principio sostuvo la autonomía municipal y que constituían gobiernos y poderes dotados de parte de la soberanía popular para el régimen de las localidades ³.

A la posición opuesta responde el fallo de 1991 en autos “Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata”, donde se señalara que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas con fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (art. 5° C.N.), para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para este objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía ⁴.

En Córdoba, el máximo tribunal expresó al resolver la causa “Frigorífico Carnevali S.A. c/ Municipalidad de Córdoba” que el “el municipio constituye un nucleamiento político autónomo impuesto obligatoriamente por la Constitución Nacional (art. 5°) como condición para gozar de la garantía federal”.

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia ⁵ sostuvo la tesis autonómica de la institución municipal, sentando las bases de interpretación del modelo municipal diseñado en la Constitución de 1853-60. A *posteriori* de ello, se expidió en los autos “Municipalidad de Rosario c/ Pcia. de Santa Fe”, en los términos que analizaremos más adelante (cabe aclarar que a la fecha la C.S.J.N. ha fallado sobre la cuestión de la autonomía en autos “Ponce c/ Pcia. de San Luis).

La reforma constitucional de 1994

El proceso pre-constituyente nacional, se concretiza con la sanción de la ley 24.309 sancionada el 29 de diciembre de 1993, por la cual se declara necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957.

En el art. 3° se habilitan para su debate y resolución en la Convención Constituyente, los puntos que se explicitan y los artículos que se discriminan a continuación.

El punto B de los temas habilitados es la autonomía municipal cuya incorporación se propone por reforma al art. 106 C.N..

El despacho de comisión de la Honorable Convención Nacional Constituyente, aconsejó la incorporación por sustitución del art. 106 de la obligatoriedad para las provincias de asegurar la autonomía municipal, “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Todo ello conforme con el texto cuya copia se adjunta.

El plenario de la Convención Constituyente, lo sancionó como texto constitucional en el art. 123 del Título Segundo referido a gobiernos de provincia, cuyo texto reza: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Ello implica la consagración explícita en la Constitución Nacional, del modelo autónomo de municipio.

Autonomía-autarquía. Modelo único o plural. Síntesis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Reflexiones

Tal como señalara Alcides Greca ⁶: “... *La única institución de derecho público que existe desde los albores de la civilización y que subsiste y subsistirá siempre es la del gobierno comunal*”. “*El derecho municipal es al derecho público lo que la familia y la propiedad son a las instituciones de derecho privado. El derecho municipal es la piedra angular de todo el derecho público. Los derechos políticos y la libertades cívicas nacieron en las comunas*”.

La reforma constitucional de 1994 marcó un hito en su desarrollo, toda vez que superó la diversidad en la doctrina y jurisprudencia sobre el modelo de municipio que consagraran nuestros próceres en la Constitución Nacional y tales discrepancias pueden sumarse, a nuestro juicio, a los factores que han obstaculizado el desarrollo de la vida comunal.

Empleando la perspectiva multidimensional del Dr. Fernando Martínez Paz ⁷, resulta útil para el análisis de la institución municipal, el concepto antropológico de institución. En tal sentido, debemos partir de las características del hombre como realidad personal y social, que lo llevan a la necesidad de contar con un orden socio-jurídico afianzado en instituciones. Es esta necesidad la que lo obliga a construir y a reconstruir su mundo, su cultura, su derecho y sus instituciones. Siguiendo a Arnold Gehlen ⁸ las instituciones son modelos conductuales, caminos y guías que dan validez y estabilidad a los sistemas de valores que se apoyan en ellas.

Ninguna institución puede permanecer estática y cristalizada, requiere ser legitimada y desde una perspectiva humanista, su legitimación puede encontrarse en la medida en que oriente y canalice adecuadamente los principios y enfoques que la sociedad reconoce como más convenientes y adecuados.

En una sociedad compleja, plural y en permanente cambio, cuya diversidad cultural constituye una de las notas distintivas de la federación ⁹ aparece clarificador el pensamiento de la Dra. Castorina de Tarquini ¹⁰, quien sostiene que “*la autonomía o autarquía será atributo del Municipio en la medida que cada comunidad natural surgida del seno del Estado así lo exija para el cumplimiento de sus fines*”. La organización del municipio “*será singular, y podrá o no gozar de plena autonomía según convenga a su entidad y su relación con el orden político superior*”. “*Las organizaciones municipales serán siempre singulares y su grado de independencia deberá ser evaluado por las autoridades provinciales conocedoras de la realidad local*”.

Todo ello, sin desconocer que existen poderes inherentes al gobierno comunal reconocidos por la Constitución Nacional “por tratarse de una realidad que subyace en el seno comunitario”.

De manera tal que, desde este enfoque, puede considerarse que no parece adecuado sostener de manera uniforme y única para toda la República un solo modo de organización institucional. Así como la tesis autárquica desconoció el fenómeno social municipal en todas sus dimensiones y su regulación jurídica a través de la autonomía municipal (fenómeno jurídico multidimensional), la jurisprudencia posterior de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe”, delimita las pautas dadas en la resolución de los autos “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, porque, por un lado, reconoce la autonomía de los municipios y la necesidad de asegurarles las atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido, pero, por el otro, considera conveniente limitar el contenido de esas atribuciones mínimas, para impedir que el reconocimiento de la autonomía municipal vaya más allá de lo que la misma realidad puede permitir. De este modo que, sin desconocer la autonomía reconocida en “Rivademar”, intenta evitar que la aplicación de reconocimiento tan amplio, pueda resultar frustrado al momento de concretarse en la realidad, siempre superadora de las previsiones normativas y doctrinarias.

Es deseable entonces que ello marque un firme mojón en el punto de partida para una nueva y revitalizada institución municipal.

Ello por cuanto coincidimos con Dana Montaña en que las declaraciones formales, por enfáticas y sonoras que sean, tan del agrado de constituyentes y legisladores sud y centroamericanos, no tienen valor alguno y carecen de eficacia para asegurar el gobierno propio municipal o libertad comunal, si realmente no van acompañadas por las garantías de

funcionamiento efectivo de la triple autonomía del municipio: política, administrativa y financiera.

Por lo tanto, para que la autonomía municipal consagrada constitucionalmente tenga vigencia efectiva, debe constituir la respuesta a exigencias profundas del seno de cada comunidad, cuya regulación traducirá el sistema de valores y principios que la sociedad considere más adecuado, e integrarse no sólo por la asignación de competencias sino con los procedimientos y mecanismos necesarios que aseguren su efectividad e independencia frente a los demás poderes en todos sus aspectos.

¹ Germán BIDART CAMPOS, *Derecho constitucional*, Ediar, Buenos Aires, t. 1, pág. 514.

² Rafael BIELSA, *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, 1930, pág. 52.

³ Fallos t. 171 pág. 79; t. 5 pág. 284 y t. 13 pág. 117.

⁴ Fallos t. 113, pág. 282 y t. 123, pág. 313.

⁵ S.C.J., autos: "Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario", L.L., 22/5/89.

⁶ Alcides GRECA, *Ubicación y jerarquía del derecho municipal*, Anuario del Instituto de Derecho Público, Rosario, 1953, t. X, pág. 10.

⁷ Fernando MARTÍNEZ PAZ, *La construcción del mundo jurídico multidimensional*, Advocatus, Córdoba, 2003.

⁸ Arnold GEHLEN, citado por MARTÍNEZ PAZ, ob. cit., pág. 64.

⁹ Guillermo BARRERA BUTELER, "La Provincia en la Nación", tesis doctoral, pág. 11 y ss..

¹⁰ PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho público provincial*, Inst. Arg. Estudios C. y P., Mendoza.

EL FEDERALISMO ARGENTINO Y LA CRISIS DE SU ESTADO FEDERAL

*por PABLO MARÍA GARAT**

El federalismo argentino no ha sido un simple modelo constitucional para distribuir competencias entre las provincias y el gobierno federal que aquellas decidieron reconocer y organizar al constituir la Confederación Argentina.

Ni siquiera constituye, solamente, nuestro modo de organización estadual.

El federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades-provincias fundacionales primero, y el conjunto de provincias y municipios que conforman la Nación Argentina, después. Modo natural e histórico de ordenar relaciones, pero también de resolver conflictos.

En esta perspectiva podemos adelantar, además, que la reforma constitucional de 1994 culmina formalmente con un largo ciclo de reivindicación histórica del federalismo desde su misma base

local al consagrar el reconocimiento de la autonomía municipal.

Hoy nuestro federalismo se expresa *constitucionalmente* en plenitud y con respeto por la tradición histórica.

Arraigados en esta convicción, y de cara al siglo que comienza, también debe afirmarse que en nuestro régimen de Estado federal, el nombre de la coordinación posible, entre todos sus niveles de gobierno, es el de “concertación” o “cooperación”.

Se trata siempre de un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal), dentro del cual horizontal y verticalmente se relacionan los actores públicos con una dinámica especial.

Y aquí ya cabe advertir que, consecuentemente, con esa dinámica no resultaría admisible - especialmente en materia fiscal- pretender los beneficios del régimen federal con la responsabilidad *limitada* (para los gobiernos locales), del régimen unitario.

Toda libertad requiere de los medios para poder ejercerla. El federalismo es un acuerdo histórico de libertades concretas que sólo puede desarrollarse en un marco de justicia, equidad, solidaridad y cooperación. Pero también de responsabilidad con el ejercicio de las competencias asumidas.

En otro sentido deberíamos recordar que el *federalismo* sólo se identifica con la *descentralización* en tanto ésta suponga *reconocer derecho a la decisión* antes que *delegar poder de decisión*.

Por ello el *federalismo* es aplicación constante del principio de *subsidiariedad* en sus dos sentidos: como respeto de la libertad del nivel más pequeño (lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella) y como acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel, por causas objetivas no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades (para atender las necesidades a su cargo).

Citando a Pedro J. Frías, y sus enseñanzas constantes en torno del “*federalismo de concertación*”, como característica deseable de esta nueva etapa institucional, recordamos que “*el federalismo no es ya estático, puramente normativo, sino contractual: se acuerda entre la Nación y las provincias, o las provincias entre sí; se desarrollan políticas intercomunales; la gestión es marcadamente intergubernamental...*”¹.

A esta altura, y con los límites de esta presentación del tema, corresponde señalar en prieta y arriesgada síntesis que a la “desfederalización” argentina han contribuido, por los fundamentos que no podemos desarrollar aquí, cuatro cuestiones: a) la crisis del Tesoro Nacional a partir de 1890, reiterada desde entonces con la consecuente mutación de la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias; b) la aparición de los partidos políticos nacionales sin la correspondiente asimilación o ratificación práctica del ideario federal; c) la concentración poblacional en los grandes aglomerados urbanos con el consiguiente despoblamiento y desarraigo del interior de las provincias y d) la sustitución de la República federal por el “estado de emergencia” en la constitución material.

Acerca de la crisis del Tesoro Nacional inveterada, con origen en 1890 pero con reiteración casi ininterrumpida, el mal remedio ha sido la alteración de la distribución de fuentes tributarias establecida por la Constitución de 1853-60. Junto con ello -o justificado en ello- se produjo la concentración de competencias concurrentes en el gobierno federal de manera creciente, apoyada además en las mismas plataformas de los grandes partidos políticos nacionales. Este proceso comienza a revertirse en los ‘90 recientes pero sin devolver a las provincias las fuentes tributarias en su totalidad.

La desfederalización del país, fruto además de la centralización propia de los gobiernos de facto, no se vio suficientemente contrarrestada por los partidos políticos nacionales en el gobierno desde 1983 a pesar de las declamaciones en contrario y la reforma constitucional de 1994 que favorece la recuperación del federalismo desde las mismas bases de la autonomía municipal. Baste señalar que cinco grandes provincias, gobernadas por estas fuerzas, aún no han reconocido dicha

autonomía local, o que los gobiernos federales (a través de sus tres poderes) continúan desconociendo los derechos plenos de las provincias sobre sus recursos naturales, o que todavía no tenemos una nueva ley de coparticipación federal y continuamos con un sistema de transferencias cuasi condicionadas como si se tratara de un Estado unitario.

Acerca del proceso de concentración de la población en las grandes urbes no cabe extenderse demasiado. Es un hecho incontestable que hiere a nuestro sistema federal en su base misma: la población arraigada localmente.

Y todo esto registra, desde siempre, un marco jurisprudencial de dudosa constitucionalidad: la reiteración de la emergencia como doctrina generalizada y sus consecuencias evidentes: avance del Ejecutivo sobre las facultades legislativas y -por ende- sobre la delicada función de equilibrio que compete al Senado en nuestro Estado federal, y avance del Tesoro Nacional sobre la renta federal en desmedro de las provincias y municipios que hoy no lo “sienten” por la bonanza fiscal coyuntural pero que volverán a padecerla apenas cambie el ciclo de la economía como enseñan los manuales y la realidad histórica.

Por otro lado, partimos de una convicción: es necesario considerar la crisis actual -no resuelta a pesar del optimismo de muchos- en la perspectiva de lo que representan en el escenario nacional las provincias y municipios en el contexto de nuestra organización federal constitucional.

Si perdemos esto de vista nos apartamos del marco político arquitectónico y jurídico constitucional y entramos en el campo de la política agonal, la incertidumbre institucional y la inseguridad jurídica.

Sin duda existe un problema de cultura política. El federalismo es ejercicio de la libertad concreta y cotidiana. El ejercicio de las autonomías provinciales exige como correlato un acción de gobierno responsable, austera, eficaz y eficiente. De lo contrario carece de legitimidad requerir el auxilio del Tesoro Nacional o de las demás provincias para sostener desequilibrios causados por el desmanejo de la gestión pública.

Ahora bien, me permito profundizar sobre las cuatro cuestiones ya anticipadas que -en mi opinión- han atentado contra la transformación de las provincias y los municipios (y, por ende, contra el fortalecimiento de un auténtico federalismo) a partir de 1983 en que se retomó el orden constitucional.

- Los partidos políticos nacionales (y aun los provinciales en su orden) tienen como asignatura pendiente el respeto por el federalismo en sus propias estructuras y desarrollo institucional interno. Recién en los últimos años se observa un cambio progresivo en el proceso de selección de los dirigentes desde la base municipal y provincial para promover a los mejores antes que a los comprometidos con la conducción ocasional del nivel nacional o provincial, según el caso.

- Aún está pendiente un consenso explícito en torno a la necesidad de encarar la verdadera reforma de la administración pública a todos los niveles que consagre definitivamente a la carrera administrativa como un servicio civil fundado en el mérito y bien remunerado.

- La Nación debe atender hoy -aun después de la salida del *default*- una deuda pública cercana a los 140.000 millones. Y no puede saberse en cuánto se incrementará en los próximos años como consecuencia del déficit provisional no resuelto y a cuyo sostenimiento las provincias han aportado desde 1993 más de 35.000 millones de dólares de sus recursos derivados del sistema de coparticipación federal. Respecto de esto último, no se trata de eludir la emergencia previsional como responsabilidad de todos. Tampoco de enfrentar a niños, pobres, enfermos y desocupados con ancianos. Pero sí de poner de manifiesto el verdadero núcleo del problema fiscal argentino. Son las consecuencias no queridas o no previstas de la transformación del sistema previsional argentino.

- Por otro lado tenemos la cuestión del desempleo y la subocupación, con las consiguientes necesidades de afectación de recursos a la contención de las necesidades sociales insatisfechas. Al respecto, nos encontramos ante un enorme desafío para las provincias y sus municipios: la promoción del desarrollo local y regional como soporte de una nueva y mejor distribución del ingreso nacional. La transformación de los gobiernos locales constituye un presupuesto para ello.

Nadie promueve crecimiento desde su propia debilidad.

En síntesis, el escenario actual de la situación provincial y municipal, no es tanto el que resulta del desgobierno en el manejo de las cuentas públicas, cuestión que seguramente registra diversas lecturas según las provincias, sino más bien el que surge de no afrontar integralmente la crisis y atacar las causas antes que sus efectos. Asimismo, la falta de un debate explícito acerca de cuáles son las competencias que se encuentran en cabeza del gobierno federal y justifican el presupuesto nacional.

Creo que estas causas son identificables y constituyen una agenda ineludible para el gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como también para sus municipios en el marco de las relaciones federales.

En una perspectiva desde el escenario descripto, parece evidente que hay cuestiones ineludibles en la agenda del federalismo argentino:

1. En lo inmediato es necesario fortalecer los procesos de selección y elección de las autoridades políticas desde la base local con criterio y sentido federal. El año electoral de 2005 es una oportunidad para ello. El actual desprecio por “los” políticos ha llevado al descrédito de “la” política. Depende entonces de recuperar el aprecio hacia los políticos para que se recupere también el crédito del ciudadano hacia la política.

2. Pasado este turno electoral es necesario acordar, antes que un “pacto federal de austeridad” (que resulta deseable) un verdadero acuerdo federal para concretar una reforma de la administración pública a todos los niveles que asegure en el corto y mediano plazo la organización de un servicio civil de mérito con base en la carrera administrativa. Hablamos de formación y capacitación permanente de los recursos humanos, promoción objetiva de los mejores, escalafones de mérito y justas retribuciones. Hablamos de terminar con la ineficiencia en el servicio del empleo público protegida en el “chantaje” de la estabilidad garantizada por la Constitución. Sin esto no puede aspirarse a transformaciones sustantivas.

3. Antes de poder acordar un nuevo sistema de distribución de recursos coparticipables o ley convenio de coparticipación, debe resolverse cómo se financia el sistema previsional nacional. De lo contrario no abandonaremos el “laberinto de la coparticipación” en el que nos encontramos desde 1992 y, por el cual, cada vez que ha hecho falta atender con más recursos el déficit previsional se ha echado mano, constitucional o inconstitucionalmente, de los recursos coparticipables propiedad de las provincias. Por otra parte debe saberse que *continuará el crecimiento de la deuda pública nacional y provincial* en razón de que ella se encuentra *atada* al déficit provisional. Conforme con las normas vigentes, el 50% se atiende con recursos coparticipables de las provincias.

4. Debe sustituirse el concepto de “ajuste fiscal” por el de “transformación y modernización de la gestión pública”. Como enseña un amigo, no se trata de cortar las piernas al “gordo” y tener entonces no sólo el problema de la “gordura” sino también el de la “invalidez”. Se trata de atreverse a la dieta inteligente, que es siempre una dieta estratégica y posible.

5. Resulta imprescindible comenzar a debatir la “regla” para el ejercicio de las competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno, que entendemos no puede ser otra que la del principio de subsidiariedad. Sin esto resuelto tampoco es posible discutir seriamente la distribución de la renta federal.

6. El Senado debe recuperar su rol perdido en medio de la emergencia y la Corte Suprema debe volver a ser no sólo el garante de la República sino de la República federal.

7. Por último, y sin pretender agotar una agenda básica, el escenario del desempleo y la desocupación exige otro protagonismo de los gobiernos locales. En este sentido, las reformas pendientes no sólo deben encararse como transformaciones administrativas sino como verdaderas estrategias de fortalecimiento de los gobiernos provinciales y municipales para la promoción del desarrollo local y regional desde la base institucional de la sociedad.

Por todo lo anterior, se trata de abandonar viejas malas costumbres políticas y administrativas

pero también de adoptar el sentido común como la herramienta de gestión más valiosa y el coraje político como el elemento imprescindible para una transformación sustantiva. Se trata de que las provincias asuman su autonomía con responsabilidad, porque de eso se trata el federalismo. Pero también se trata de que el gobierno federal pueda acompañar este esfuerzo sin requerir más sacrificios a las provincias para sostener el déficit nacional. Hoy, más que asegurar la “solvencia fiscal” (lo que no puede discutirse en términos de coyuntura), la cuestión es avanzar decididamente en la transformación integral del Estado federal en sus tres niveles, poniendo todas las cartas sobre la mesa.

Estamos hablando de que la descentralización deje de entenderse como un “arrojarle problemas al de abajo” para ser entendida, promovida y concretada como una aplicación concreta del principio de subsidiariedad, lo que implica siempre el fortalecimiento de las provincias y los municipios como requisito indispensable para ejercer plena y eficazmente las responsabilidades que en nuestro sistema federal les corresponden.

En definitiva, todo esto supone admitir la propuesta constitucional del '94 de promover un *federalismo cooperativo y solidario, con garantía de equidad*, antes que un mero aglomerado de localismos dispersos.

Supone admitir que el federalismo es expresión de las *libertades locales, armonizadas en la unidad del bien común nacional*.

Y supone también aceptar que estas libertades, como toda libertad, necesitan de los medios y recursos para poderse ejercer.

El desafío que tienen las provincias por delante es el de asumir plenamente y con coraje sus responsabilidades en el marco de nuestro sistema federal que ellas establecieron en el pacto fundacional de la Constitución Nacional de 1853-60.

Las condiciones para el éxito dependen de la voluntad y decisión de sus gobiernos pero también de cómo actúen los otros actores principales: el gobierno federal, los organismos internacionales de crédito y los propios ciudadanos de cada una de las provincias y sus municipios.

Al gobierno federal debemos reclamarle respeto por esas autonomías y asunción eficaz y eficiente de sus propias responsabilidades sin descargarlas en los niveles provinciales.

A los organismos internacionales de crédito, sensatez para no estirar la tensión más allá de lo que el sistema federal y la sociedad soportan.

A todos los ciudadanos, el apoyo participativo cotidiano hacia quienes se comporten a la altura de este desafío federal.

Buenos Aires, 25 de Mayo de 2005; a cinco años del bicentenario que nos aguarda inexorable con su juicio histórico.

* El autor es presidente de la Fundación Civildad y director del Instituto de Federalismo de la Universidad Católica de Salta, con sede en Buenos Aires.

¹ Pedro J. FRÍAS, *El proceso federal argentino*, Córdoba, 1998, pág. 75.

**LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS
EN LA PROVINCIA DE SALTA**

por LUIS ALBERTO MARTÍNEZ

Desde la globalización, entiendo que el federalismo se viene desarrollando como un insoslayable proceso que podemos criticar pero nunca negar.

En este sentido, es necesario citar a un “profeta” y a un “maestro” del federalismo:

J. MARITAIN: *la soberanía tradicional debe ceder al concepto de plena autonomía, así la sociedad de naciones se constituye en una gran gederación.*

Pedro J. FRÍAS: *el derecho público nos asegura que la comunidad política de nuestra pertenencia nos proporcione respeto, contención, tutela y realización de nuestra identidad. También el derecho público es “glocal”; debe ser pensado globalmente y normado localmente.*

Desde la perspectiva del municipio “como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, que tiende a la búsqueda del bien común local” (1ª parte del art. 170 C.P.S.), me enrolo en la doctrina que defiende la identidad local como parte de una diversidad que contribuye a integrar las aspiraciones de la unidad.

Citando solamente a J.B. Alberdi no es posible una institución *autónoma* sin recursos propios. La autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera se convierten en una quimera si no cuentan con los fondos suficientes para hacerlas posibles. Más aún, en la provincia de Salta donde se ha instituido una autonomía municipal “*condicionada*”.

Art. 174 C.P.S.- Cartas municipales. Leyes de municipalidades. Los municipios de más de diez mil habitantes dictan su Carta Municipal, como la expresión de la voluntad del pueblo, en un todo de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución. A tal efecto convocan a una convención municipal. Los miembros de la misma son electos por el sistema proporcional que fije la Ley Electoral, y su número no excede del doble de la composición del Concejo Deliberante. Para desempeñarse como convencional deben reunirse los mismos requisitos exigidos para ser concejal.

La iniciativa para dictar o reformar la Carta Municipal corresponde al intendente, al Concejo Deliberante o por iniciativa popular cuando reúna los requisitos legales. La declaración de necesidad requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros del Concejo Deliberante.

Es condición de eficacia de las cartas municipales y de sus reformas, su previa aprobación por ley de la Provincia, a los efectos de su compatibilización. La Legislatura debe expedirse en un plazo máximo de ciento veinte días, transcurrido el cual sin que lo hiciera quedan automáticamente aprobadas.

Los municipios de diez mil habitantes o menos, se rigen por las disposiciones de la Ley de Municipalidades. Sin perjuicio de ello, a pedido de cada municipio, se contemplan sus situaciones particulares por una ley especial que se dicte a tal efecto” (como lo explicara en el artículo publicado en la *Revista de Derecho Público 2004-2: Derecho municipal*, dirigida por Tomás Hutchinson, 1ª ed., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004, págs. 247-257).

Este condicionamiento no es sólo institucional. Contrariamente a lo dispuesto en el inc. 14 del art. 176 donde establece que le “compete a los municipios... promover el desarrollo socioeconómico local, tendiendo a la integración regional”, aquel se extiende fundamentalmente al ámbito económico-financiero que determina el casi generalizado incumplimiento de esta potestad local.

En materia de recursos no renovables el art. 177 dispone: “*Recursos no renovables.* De los fondos provenientes de la explotación de los recursos no renovables que perciba la Provincia, se adjudica a los municipios donde se encuentren ubicados, un porcentaje establecido por ley”.

El art. 82 dispone: “*De los recursos mineros.* La Provincia promueve la exploración y explotación de los yacimientos mineros existentes en su territorio, velando por la correcta aplicación y cumplimiento de las leyes. Procura la industrialización de los minerales en su lugar de origen, favorece la radicación de empresas y atiende el mantenimiento y desarrollo de las comunidades y energía, en zonas mineras”.

Por su parte el art. 85 establece: “*De las fuentes de energía.* Corresponde a la Provincia el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, la que ejerce las facultades que derivan del mismo.

Los poderes públicos promueven la utilización y conservación de las fuentes de energía.

Una ley determina las regalías y asigna una participación extraordinaria a favor de las regiones y municipios de los cuales se extraigan los recursos.

Los poderes públicos estimulan la investigación, desarrollo y aprovechamiento de fuentes de energía no convencionales.

Los residuos tóxicos tienen un destino reglado por la Legislatura, en salvaguarda de la ecología y de la vida de las personas. Se prohíbe el ingreso de residuos radioactivos en todo el territorio de la Provincia”.

En materia de impuestos, el art. 175 dispone: *Recursos municipales*. Constituyen recursos propios de los municipios:

- 1) El impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana.
- 2) Los impuestos cuya facultad de imposición corresponda por ley a las municipalidades.
- 3) El impuesto a la radicación de automotores en los límites de cada uno de ellos.
- 4) Las tasas.
- 5) Las contribuciones por mejoras provenientes de obras municipales.
- 6) Las contraprestaciones por uso diferenciado de los bienes municipales.
- 7) La coparticipación en los impuestos que recaude la Nación o la Provincia con las alícuotas que fije la ley.
- 8) Los créditos, donaciones y subsidios.
- 9) Todos los demás ingresos determinados por las normas municipales en los límites de su competencia”.

Con parte de los recursos coparticipados se constituye un fondo compensador que adjudica la Legislatura por medio del Presupuesto, a los municipios cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo.

La ley prevé sistemas de transferencia puntual y automática de los recursos en favor de los municipios.

En este orden de ideas, en 1976 se dicta la ley 5082: “*Coparticipación a los municipios de la provincia de Salta y creación del Fondo de Desarrollo Municipal*”⁴; que en el año ’81 mediante la ley 5813 se modifica el art. 6º, quedando redactado:

Artículo 1º.- Modifícase el penúltimo párrafo del artículo 6º de la ley N° 5082 el que quedará redactado de la siguiente, forma:

“Eventualmente el Fondo podrá brindar a los municipios en carácter no reintegrable, ayuda financiera para solventar gastos corrientes”.

En el año ’91 se dicta la ley 6648 que modifica las leyes 5082 y 6438 sobre regalías: *Modificación de la ley N° 5082 y N° 6438 - Regalías gasíferas y petrolíferas a los municipios*.

Artículo 2º.- Incorpórase al artículo 4º de la ley N° 6438 el siguiente texto:

“La efectiva transferencia de los fondos a los municipios deberá realizarse en forma inmediata, no pudiendo dicho trámite exceder las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir del momento en que ingresen a la Provincia.

En caso de demora, la participación a los municipios generará el interés que determine la reglamentación, el que no podrá ser inferior al que perciba el Banco Provincial de Salta en sus operaciones de Caja de Ahorro Común.

El interés correrá a partir del día siguiente al vencimiento del plazo fijado en este artículo y estará a cargo de la Provincia”.

También se incorpora al art. 3º de la ley 5082 lo siguiente:

Artículo 1º.- “La efectiva transferencia de los fondos a los municipios deberá realizarse en forma inmediata, no pudiendo dicho trámite exceder las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir del momento e que ingresen a la Provincia.

En caso de demora, la participación a los municipios generará el interés que determine la reglamentación, el que no podrá ser inferior al que perciba el Banco Provincial de Salta en sus operaciones de Caja de Ahorro Común.

El interés correrá a partir del día siguiente al vencimiento del plazo fijado en este artículo y estará a cargo de la Provincia.

Igual tratamiento recibirán los adelantos de coparticipación”.

En el año '92 se dicta la ley 6678:

Artículo 1°.- Sustitúyese el 2° párrafo del artículo 2° de la ley N° 5082, por los siguientes:

“El tres por ciento (3%) restante se distribuirá acreditándose en forma automática a quince (15) municipios por mes de manera igualitaria y por orden alfabético. El monto a distribuir deberá ser aplicado al financiamiento de inversiones en trabajos públicos y bienes de capital, incluyendo estudios y proyectos.

El remanente del último mes de cada ejercicio será destinado a compensar las diferencias que surjan de los distintos montos distribuidos en los meses anteriores a dicho ejercicio.

Artículo 2°.- Derógase el artículo 6° de la ley N° 5082”.

En el año '96 se dicta la ley 6825: *No se coparticipará a los municipios -Ejercicio 1996- el 3% previsto en la ley N° 6678.- Coparticipación a los municipios de la Provincia de Salta.*

Artículo 1°.- Dispónese que, en forma transitoria, durante el Ejercicio 1996, no se coparticipará a municipios el tres por ciento (3%) previsto en ley N° 6678, como asimismo no se coparticiparán los recursos para el Fondo de Promoción Industrial, fijados por el artículo 1° incisos a), b) y c) de la ley N° 6446.

En el año '97 se dicta la ley 6939: *No se coparticipará a los municipios -Ejercicio 1997- el 3% previsto en la ley N° 6678.- Coparticipación a los municipios de la Provincia de Salta.*

Artículo 1°.- Dispónese que, en forma transitoria, durante el Ejercicio 1997, no se coparticipará a municipios el tres por ciento (3%) previsto en ley N° 6678, como asimismo no se coparticiparán los recursos para el Fondo de Promoción Industrial, fijados por el artículo 1° incisos a), b) y c) de la ley N° 6446.

En el año '98 se dicta la ley N° 6973: *No se coparticipará a los municipios Ejercicio 1998- el 3% previsto en la ley N° 6678.- Coparticipación a los municipios de la Provincia de Salta.*

Artículo 1°.- Dispónese que, en forma transitoria, durante el Ejercicio 1998, no se coparticipará a municipios el tres por ciento (3%) previsto en ley N° 6678, como asimismo no se coparticiparán los recursos para el Fondo de Promoción Minera, fijados por el artículo 13 incisos a) y c) de la ley N° 6026 y artículo 12 de la ley N° 6294.

En el año '99 se dicta la ley N° 7019: *No se coparticipará a los municipios -Ejercicio 1999- el 3% previsto en la ley N° 6678.- Coparticipación a los municipios de la Provincia de Salta.*

Artículo 1°.- Dispónese que, en forma transitoria, durante el Ejercicio 1999, no se coparticipará a municipios el tres por ciento (3%) previsto en ley N° 6678, como asimismo no se coparticiparán los recursos para el Fondo de Promoción Minera, fijados por el artículo 13 incisos a) y c) de la ley N° 6026 y artículo 12 de la ley N° 6294.

En el año '99 se dicta la ley N° 7065: *No se coparticipará a los municipios Ejercicio 2000- el 3% previsto en la ley N° 6678.- Coparticipación a los municipios de la Provincia de Salta.*

Artículo 1°.- Dispónese que, en forma transitoria, durante el Ejercicio 2000, no se coparticipará a municipios el tres por ciento (3%) previsto en ley N° 6678, como asimismo no se coparticiparán los recursos para el Fondo de Promoción Minera, fijados por el artículo 13 incisos a) y c) de la ley N° 6026 y artículo 12 de la ley N° 6294.

En el 2000 se dicta la ley 7119: *No se coparticipará a los municipios - Ejercicio 2001- el 3% previsto en la ley N° 6678.- Coparticipación a los Municipios de la Provincia de Salta.*

Artículo 1°.- Dispónese que, en forma transitoria, durante el Ejercicio 2001, no se coparticipará a municipios el tres por ciento (3 %) previsto en ley N° 6678, como asimismo no se coparticiparán

los recursos para el Fondo de Promoción Minera, fijados por el artículo 13 incisos a) y c) de la ley N° 6026 y artículo 12 de la ley N° 6294.

En el año '86 se crea la ley 6438: *Regalías gasíferas y petrolíferas a los municipios*.

En el año '96 se dicta la ley 6824: *Creación del Fondo Compensador Adicional*.

Artículo 1°.- Créase el Fondo Compensador Municipal Adicional que se integrará con la suma de Pesos siete millones (\$ 7.000.000) el que se distribuirá en iguales porcentajes establecidos por la Ley de Presupuesto de la Provincia para el Fondo Compensador Municipal.

Artículo 2°.- A fines de integrar el fondo contemplado en el artículo precedente, autorizase al Poder Ejecutivo a incrementar el “Rubro Subsidio a Municipios” del Presupuesto de la Provincia, siempre y cuando obtenga financiamiento.

Del análisis de las leyes citadas anteriormente, surge con meridiana claridad que en materia de distribución de recursos en la Provincia de Salta, los municipios están sujetos a la discrecionalidad del Ejecutivo Provincial, en virtud de leyes dictadas por una Legislatura cuya doble representación territorial departamental (Diputados y Senadores) que, renunciaron a ser auténticos representantes legislativos de las autonomías municipales de sus respectivos departamentos, causa, que en estos últimos tiempos nos han querido convencer que sus conductas se ajustan a la disciplina partidaria. Por supuesto, las autoridades municipales elegidas en el mismo acto electoral que hicieron lo propio que los representantes políticos provinciales, salvo excepciones siguen y, por lo tanto copian, en menor escala, el resultado electoral de estos últimos.

En consecuencia, los mandatos constitucionales con respecto a la autonomía económica y financiera están totalmente avasallados por una política centralizadora que ha convertido a los municipios en meros apéndices administrativos y políticos del gobierno provincial y, en algunos casos, en órganos encargados de administrar el clientelismo de los partidos políticos.

Para “hacer” posible la subsidiariedad es necesario asegurar con “armonía” los recursos, sin renunciar a la solidaridad. Llama la atención que los mismos reclamos que la Provincia le formula al Estado federal, se repiten en el orden estadual en los municipios.

Por esto, coincido con el maestro Pedro J. Frías cuando afirma que *“la autonomía del poder interrelaciona la personalidad, la estructura y los recursos... La estructura con que opera debe articular ágilmente a todos los protagonistas, los planes en ejecución y los recursos. Y éstos deben ser suficientes en calidad y cantidad, sin dispendios, con autoridad, con innovación pero probada... Lo que hace falta en toda la geografía argentina es el administrador estratégico. Presiente los signos de los tiempos, piensa globalmente y actúa localmente”*.

LA REGIONALIZACIÓN COMO EXPRESIÓN DEL FEDERALISMO

por ARMANDO MARIO MÁRQUEZ

Sumario: El art. 124 C.N. La Región Centro.

El art. 124 C.N.

Con motivo de la reforma practicada durante 1994 a nuestra Constitución Nacional se entronizó en su texto, de la mano del nuevo art. 124, eficazmente complementado por el también novedoso art. 125, el instituto de la “regionalización”, alzándose, a partir de entonces, numerosas voces ponderando tal incorporación en el libro fundamental, a la vez que es mucha la tinta que se ha gastado en su tratamiento; sin embargo, hace muy poco tiempo se pudo materializar el primer logro concreto, tal como lo veremos algunos renglones más adelante.

Entre la características destacables de la previsión constitucional, siempre ha sobresalido el cambio de concepción de la idea de región, toda vez que el eje temático tradicional configurativo, al decir de Héctor José Tanzi “... *como un territorio determinado por características étnicas o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno...*”¹, fue desplazado por la idea expresamente contenida en el texto constitucional -en el art. 124 que reza que “las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”, de manera que ese “*desarrollo económico y social*” aludido se erige en un requisito que va más allá del mero concepto geográfico que transmite la percepción original del término, y abre un nuevo horizonte basado, primordialmente, en un contenido no ya de tipo objetivo, sino plenamente subjetivo a ser ponderado exclusivamente por las autoridades de los estados afectados o interesados en ello en función de los intereses de su realidad provincial.

Aportando claridad a ello, ya en 1988, el maestro Pedro J. Frías escribía: “... **La dimensión regional:** *en la Argentina no hay una estructura normativa para las regiones, pero está viva la dimensión regional en los entes interjurisdiccionales y en la integración de las áreas afines. El Noroeste cultiva su identidad sobre todo cultural y su proyección a Chile y Bolivia. El Nordeste se interpenetra íntimamente. Las dos regiones van vinculándose al proyecto Gran Norte. Hacia el sur, la Patagonia se esfuerza en poblar la Argentina austral con incentivos fiscales y programas de desarrollo que adquieren grandilocuencia con el traslado de la Capital Federal a Viedma. Prevalece la convicción de que las regiones no deben constituirse en colectividades políticas sino en coordinadoras de intereses comunes...*”².

Leemos también que: “... *la regionalización se constituye en un instrumento de los entes locales para solucionar problemas comunes, maximizando las ventajas comparativas de cada una de las provincias que acuerdan crear una región, aunque sólo pueden hacerlo en materia económico social, salvo que deseen unificarse bajo los recaudos del artículo 13 de la Constitución Nacional...*”³.

Estimamos prudente volver a citar al profesor Tanzi, cuando nos dice que: “... *describimos la región como un medio técnico de descentralización, extendida en un espacio geográfico, con una población con sentimientos determinados, interesadas en su desarrollo común*”⁴.

De todo lo anteriormente expuesto, inferimos, a nuestro entender, que la regionalización prevista en el ordenamiento primordial argentino presupone, ante todo, el logro del desarrollo económico y social -elemento subjetivo que depende exclusivamente de la percepción y decisión de los estados provinciales- con el que pueden confluir o no, elementos componentes de la idea tradicional de región -elemento objetivo con contenidos específicos y propios de la ciencia geográfica y sus auxiliares-.

La Región Centro

Tras la reforma constitucional de 1994 también hubo muchos esbozos e intentos de regionalización, algunos con más seriedad e intensidad que los otros, sin dejar de notar que el instituto se erigía en una tentación para el facilismo del discurso político ligero del que cotidianamente somos beneficiarios los argentinos.

Entre los más destacables podemos citar los ejemplos del denominado Gran Norte, que tras la aludida modificación constitucional vio remozada la idea integradora de las provincias de las regiones Noroeste y Nordeste, pergeñada y motorizada por esas autoridades locales desde 1986, que en estos días ha adquirido un nuevo impulso, en un claro ejemplo de la prevalencia del aludido elemento subjetivo por sobre el tradicional objetivo. Del mismo modo podemos nominar el caso de la denominada “Región del Nuevo Cuyo”, como así también, aunque con menor intensidad, los intentos integracionistas de los estados provinciales del Neuquén y Río Negro en pos del llamado “corredor bioceánico” lanzado a mediados de 2003 y los esbozos escuchados con relación a las tres provincias más australes: Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (aunque, en este caso en particular, con más proximidad a la previsión constitucional contenida en el art. 125).

Sin embargo, la única alegría en ese sentido la hemos recibido con la integración de la Región Centro, cuyo proceso de conformación lo veremos en la líneas que vienen.

Su antecedente institucional más remoto lo hallamos al remontarnos al 15 noviembre de 1973, cuando en la ciudad santafesina de Cayastá es suscripta la Carta de Intención de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos en unirse; suscribieron ese instrumento, por éstas, sus gobernadores: Ricardo Obregón Cano, Silvestre Begnis y Juan Cresto, respectivamente.

Tal idea es impulsada firmemente en agosto de 1996 por el Dr. Pedro J. Frías, quien con la colaboración de los colegas Antonio María Hernández (h) y Alberto Zarza Mensaque, elabora y hace llegar a las autoridades políticas del Estado mediterráneo un informe fundando su propuesta de unir las tres provincias ya indicadas, lo que fue el verdadero disparador que nos puso en presencia del resultado final.

A raíz de tal presentación, el gobernador cordobés Ramón Bautista Mestre motoriza la idea, lo que desemboca en el encuentro del 9 de mayo de 1998 llevado a cabo en Fortín, por el cual, junto con su par santafesino Jorge Alberto Obeid enuncian la declaración de impulsar la Región Centro, para, en agosto de 1998, suscribir ambos el Tratado de Integración Regional y poco tiempo más tarde, el 4 de noviembre de ese mismo año, se reúnen en Santa Fe con sus colegas Jorge Pedro Busti (Entre Ríos) y Julio Escobar (San Juan) para promover “*la regionalización y los corredores bioceánicos*”.

Muy auspicioso y movido resulta 1999, ya que el 6 de abril de ese año la provincia de Entre Ríos se incorpora formalmente a la Región, venciendo algunos resquemores que mantenía con la de Santa Fe, siendo por ello que dos días después, el 8 de abril, gobernadores, legisladores, intendentes, funcionarios y hombres de negocios de las tres provincias, mantenían reuniones en la ciudad de San Juan, con sus colegas de esa ciudad, finalizadas las cuales cruzan la Cordillera de los Andes y se encuentran con las autoridades chilenas de la Cuarta Región de ese país en la ciudad portuaria de Coquimbo, como forma de solidificar no sólo la Región en ciernes sino también el futuro corredor bioceánico.

Otro hito lo marca la reunión que se lleva a cabo en la ciudad de Paraná, el 16 de agosto de 1999, por lo que el nuevo gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota, de signo político distinto de su antecesor, ratifica el acta suscripta cuatro meses antes por éste.

A ello le sigue una lenta pero firme actividad, que se acelera a principios de 2004, para, a fines de marzo de ese año celebrarse en la ciudad de Córdoba, la primera de las reuniones del foro denominado “Región Centro”, en esta versión inicial referida a “Instituciones, Sociedad y Economía”, organizado y auspiciado por los gobiernos de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, que contó con una alta participación en cantidad y calidad, en la que convergieron representantes de las más diversas expresiones de la realidad oficial y particular de los tres estados provinciales. La segunda versión del ciclo se lleva a cabo al mes siguiente en la ciudad de Santa Fe, con igual éxito y

participación, durante cuyo transcurso se acordó la creación de un órgano regional de participación y representación ciudadana, el Consejo de la Sociedad Civil y ya en mayo de ese año contamos con la tercera y última versión del ciclo, esta vez, en la ciudad de Paraná, referida a los tópicos que dieron su nombre “Economía, Infraestructura y Producción”.

Los tres encuentros del referido foro tuvieron un alto nivel de operatividad que consolidó la idea motriz de Región, a la vez que generaron un importante aporte instrumental.

Por último, como consecuencia de todo ese proceso someramente descrito, entre el 27 y 28 de julio de 2004, en la ciudad capital de Córdoba, los gobernadores de esa provincia, José Manuel de la Sota; de la de Entre Ríos, Jorge Pedro Busti y de la de Santa Fe, Jorge Alberto Obeid, presiden la presentación en sociedad de la Región Centro, siendo acompañados en esa ocasión por tres representantes de áreas geográficas que revelan su proyección: son ellos, el gobernador de la provincia argentina de San Juan, José Luis Gioja; el intendente de la Cuarta Región chilena de Coquimbo, Felipe del Río, y el vicegobernador del Estado brasileño de Matto Grosso, Egon Kakreke.

En el referido encuentro se suscribió el Protocolo Adicional al Tratado de Integración Regional del 16 de agosto de 1998, que sienta importantes bases institucionales para el funcionamiento y operatividad de la Región, y también, por sus arts. 2º, 3º y 4º, se aprobaron, respectivamente, el “Reglamento de la Junta de Gobernadores de la Región Centro”, el “Reglamento del Comité Ejecutivo de la Región Centro” y el “Reglamento de la Secretaría Administrativa de la Región Centro”, documentos que se han constituido en el basamento institucional de la Región.

Retomando la idea que da nombre a este trabajo, digamos que la conformación de la Región Centro se ha erigido como una verdadera e importante expresión del federalismo, toda vez que los estados provinciales que han convergido en su conformación han actuado en pleno ejercicio de su autonomía y, en función de su percepción de aquello que habrá de ser lo mejor para sus pueblos -y la Nación Argentina toda- han logrado canales para hacer realidad los objetivos de desarrollo económico y social contenidos en el texto constitucional, siendo de notar que se han alejado del concepto tradicional y geográfico con el que nos manejábamos hasta 1994.

Al decir de María Angélica Gelli: “... el artículo 124 de la Constitución Nacional contiene una atribución exclusiva de las provincias para crear regiones, es decir, que éstas no pueden ser establecidas por ley del Congreso en contra de la voluntad expresa de los entes locales. No se trata de que el Estado federal planifique una superestructura compuesta por regiones por sobre las provincias que implique, en los hechos, un corrimiento de los límites de éstas...”⁵.

Hemos considerado oportuno despedirnos con las palabras del maestro Pedro J. Frías, cuando nos exhorta diciendo: “... Sumémonos todos. La Región es para todos, como los corredores bioceánicos que nos llevarán al Asia/Pacífico. Del sueño pasemos a la acción”⁶.

¹ Héctor José TANZI, “La Región en la nueva Constitución” en *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*, Germán BIDART CAMPOS y Héctor Raúl SANDIER (comp.), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, pág. 223.

² Pedro J. FRÍAS, *El proceso federal argentino, de la decadencia a la recuperación*, edición del autor, Córdoba, 1988, pág. 36.

³ María Angélica GELLI, *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*, 3ª ed. ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2005, pág. 1.027.

⁴ Héctor José TANZI, ob. cit., pág. 225.

⁵ María Angélica GELLI, ob. y pág. cit.

⁶ Pedro J. FRÍAS, “La Región Centro, del desafío a la realidad», diario “Río Negro”, General Roca, provincia de Río Negro, 26/8/04.

FEDERALISMO Y EMERGENCIA

por MARTÍN PLAZA *

Sumario: La última ley de prórroga.

I. El estado de emergencia ha sido en los últimos 20 años de gobierno, en los hechos, el verdadero y vigente paradigma de gobierno. Así, una medida por naturaleza provisoria y excepcional se ha vuelto técnica estable y permanente de gobierno. Al decir de Giorgio Agambes, vivimos una verdadera guerra civil legal.

Esta forma política de emergencia, ha transformado profundamente la estructura y sentido de las formas establecidas en la Constitución, especialmente, el federalismo y los derechos individuales.

Nuestra Constitución prevé la emergencia política, a través del Estado de sitio y de la intervención en las provincias, y la emergencia económica-social de manera indirecta, a través de los instrumentos de la legislación delegada y de los decretos de necesidad y urgencia.

Pero el ejercicio real de la emergencia ha sido diagramado básicamente por la jurisprudencia, fue en realidad una creación jurisprudencial, desde casi principios de siglo.

Las condiciones definidas por la Corte en el caso “Peralta” de 1990, para el ejercicio de la emergencia son:

- a) que exista una real situación de emergencia;
- b) que sea declarada por el Congreso;
- c) que tenga una duración limitada;
- d) que adopte medidas razonables;
- e) que las decisiones se repartan equitativamente en la sociedad;
- f) las garantías constitucionales no pueden quedar suspendidas en su totalidad sino sólo en lo que hace a su ejercicio;
- g) debe perseguir un fin público.

La última ley de prórroga

Por otro lado, el sistema político y jurídico de la Argentina inscripto en la Constitución, prevé un programa. En dicho programa, el federalismo junto con la división de poderes, constituyen los diques de contención de los excesos políticos.

Esquemáticos ambos institutos, la emergencia y el federalismo, podemos mencionar sus consecuencias.

En este sentido ¿no han sido acaso nuestras crisis institucionales producto de los excesos políticos, económicos o financieros? ¿No busca acaso la emergencia, como lo excesivo, legitimarlo excepcional y, en definitiva, salirse del derecho?

El federalismo legaliza un sistema de repartos equilibrado y justo; la emergencia, en cambio, legaliza la afectación de ese sistema de repartos.

La emergencia implica mayor poder para uno, en contraposición a la búsqueda constitucional de fragmentación y equilibrio de poderes. Siendo esto último nuestra historia política, aquello que Isidoro Ruiz Moreno llamó “*La lucha por la Constitución*”, la sujeción a la ley.

Cuando hablamos de federalismo, lo entendemos como el ejercicio de aquellas competencias no delegadas. Federalismo que ha señalado Luis Martínez es dialógico, pero los conversantes deben escucharse y no soportar uno de ellos el monólogo exasperante del otro.

II. Conforme el esquema planteado, sin caer en la inocencia de que se puede prescindir de un régimen de emergencia y como propuesta que limite el ejercicio excedido del poder, se considera útil y necesario que la jurisprudencia comience a fijar como un nuevo estándar, que se sume a los

antes mencionados, la no alteración y vulneración de los principios del federalismo.

Dicho principio, resultaría aplicable, por ejemplo, en los casos de:

- Adhesiones irrestrictas de provincias y municipios a esquemas nacionales de emergencia.
- Necesidad de que al alterarse regímenes monetarios, fiscales o cambiarios se instrumente un régimen de participación de las provincias en la toma de decisiones.
- Respeto de normas procesales locales.
- Coparticipación.

* Vicedecano de Derecho y vicedirector del Instituto de Federalismo, filial Salta.

por FEDERICO JUSTINIANO ROBLEDO *

“En la Argentina necesitamos incluir más humanismo pensado con ese sentido de la caridad que sólo el sentirse hijos de un mismo Dios puede inspirar...”
(Pedro J. Frías)¹

Sumario: I. Planteamiento del tema. II. Conceptualización de discapacidad. III. Algunos antecedentes históricos. IV. La discapacidad en el orden internacional. V. La discapacidad en el derecho público provincial argentino. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Planteamiento del tema

Desde los orígenes de su existencia, el hombre buscó inteligente y perseverantemente, superar sus diferencias, armonizar su convivencia, crear mejores condiciones de vida, protección y seguridad. El amor y la solidaridad, impulsores de su espíritu asociativo, lograron formas superiores de entendimiento y respeto que hicieron posible conformar la sociedad lograda, aceptarla como base de su consistencia, en el reconocimiento de la diversidad en la unidad.

El cristianismo produjo una revolución en todas las ideas relacionadas con el hombre, aportándonos dos conceptos claves que nos enseñaron a ser y a vivir: **el concepto de persona y el de una civilización del amor**. Su obra, respecto de los huérfanos, abandonados, con capacidades especiales, etc., constituye un ejemplo de fraternidad universal.

Muchos seres humanos nacen o evolucionan hacia estados con capacidades diferentes en un momento posterior, cuyos tratos fueron durante largos períodos de la historia, inhumanos, es decir, contrarios a su propia condición. En la actualidad, se ha modificado positivamente esta relación con base en el concepto de persona fundado en su dignidad: en cuanto *“En toda convivencia humana y bien provechosa hay que establecer como fundamento el principio de que todo hombre es persona, esto es, naturaleza dotada de inteligencia y de libre albedrío, y que, por tanto, el hombre tiene por sí mismo derechos y deberes, que dimanen inmediatamente y al mismo tiempo de su propia naturaleza. Estos derechos y deberes son, por ello, universales e inviolables y no pueden renunciarse por ningún concepto”*².

Las personas con capacidades diferentes, son personas y por lo tanto deben tener una tutela constitucional adecuada, operativa y que la defina con base en una amplia y actualizada interpretación como tal. Ello constituye el objeto de este trabajo.

II. Conceptualización de discapacidad

El prefijo “DIS” en la palabra **discapacidad** sólo sitúa a una persona, de la que NO puede inferirse que es superior o inferior a las demás. Sólo posee una distinta capacidad.

En esta línea interpretativa resulta que todos los seres humanos presentan alguna particular discapacidad, la que puede resultar transitoria o definitiva. Como ejemplo, un bebé no puede ejercer acciones con autonomía de voluntad dirigida por su falta de desarrollo físico y psíquico.

En algunos países se habla de **minusválidos**, conceptualización por cierto peyorativa de la persona humana.

Hay quienes los llaman **inválidos**, palabra que nos sugiere una ausencia de valor total, si tenemos en cuenta que “IN” representa no, es decir, NO-VALOR.

Otros los denominan **anormales, subnormales, inadaptados, deficientes, con capacidad**

diferente y actualmente *seres excepcionales*.

Para Esther A. Labatón, “discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma dentro del margen que se considera normal para un ser humano”. Para dicha autora es una “consecuencia de una relación entre el mundo circundante y la persona, ya que por lesión o enfermedad o cualquier otra causa, una persona tropieza con una dificultad superior a lo normal para desarrollarse en la vida”³.

La ley nacional argentina de protección integral de los discapacitados⁴, da la siguiente conceptualización: “A los efectos de esta ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral”⁵.

La ley nacional 24.657⁶ creó, a los fines de la aplicación de la ley 22.431, el Consejo Federal de Discapacidad, el que se integra por “Los funcionarios que ejerzan la autoridad en la materia en el más alto nivel, en cada una de las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los representantes de la organizaciones no gubernamentales de o para personas con discapacidad”⁷.

Es de conocimiento general, la existencia de una discapacidad mental, en cuanto hablamos de una persona con disminución en sus facultades mentales o intelectuales; o cuando la valoramos como disminución de sus sentidos, o sensorial (ej. vista, oído); o cuando está impedido de movilizar su cuerpo con autonomía, o motora; o cuando la persona se encuentra con cierta deficiencia física por la que, a veces circunstancialmente, otras definitivamente, está impedida de llevar a cabo sus habilidades y capacidades con habitual normalidad, como los diabéticos.

Lo que nos queda claro, es que son personas que tienen ciertas desventajas en la sociedad, en que no pocas veces son tratadas con desigual atención, o discriminadas, lo que ha llevado a pensar en incluir en las leyes fundamentales, normas que tutelen su particular estado, acordes a su condición de persona humana.

III. Algunos antecedentes históricos

En la antigüedad fueron conocidas como crueles las *Leyes de Licurgo*, que en relación con los hoy llamados discapacitados, legislaban la procreación eugenésica, o no menos inhumana que ordenaba su abandono a la intemperie, o que fueran tirados al vacío para morir, desde el Monte Taigeto.

María Luisa Rolfo de Costamagna, recuerda que en el año 451 a.C., la IV Tabla de la Ley de las XII Tablas, *obligaba al pater a matar a sus hijos deformes*⁸.

Cicerón relata que eran abandonados para siempre en determinadas islas y que los llamados idiotas con deformidades eran empleados como bufones para divertir a las cortes. Esta etapa histórica nos provoca la idea de la supresión de estas personas.

Otro período, recoge recuerdos de padres biológicos que acostumbraban lisiar a sus propios hijos para usarlos como mendigos.

Posteriormente se habla de asistencia de éstos, caracterizados por ser discontinuo. Y otra, actual, que intenta superar toda clase de consideración inhumana, consistente en promover su rehabilitación, por tratarse de *seres excepcionales*, que al decir de Alberto Hugo Corvalán, son revalorizados en “la estimulación de los grandes valores que han quedado en ellos para proyectarlos hacia su total autonomía, a su total integración económica, cultural, personal, etc., con la sociedad, de la que son parte con iguales obligaciones y derechos. Etapa que los lleve a sentirse artífices de su propia inserción y rehabilitación en la comunidad”⁹.

Jesús dio testimonio de su preocupación y atención hacia los más débiles y sufrientes. Madre Teresa de Calcuta y Don Orión, entre muchos otros, vivieron su ejemplo a través de sus obras.

IV. La discapacidad en el orden internacional

Existe en el mundo actual, una clara conciencia de la sociedad hacia las personas con capacidades diferentes.

La ONU, en un comunicado de prensa en 2004, hizo referencia con preocupación, que “*más de 600 millones de personas, o sea aproximadamente el 10 % de la población mundial, presenta alguna forma de discapacidad*”¹⁰. Dicha organización ha estimado que esta cifra aumenta cada año, por influencias y causas como la guerra, condiciones insalubres de vida, falta de conocimiento acerca del problema de la discapacidad, las causas motivadoras, formas de prevención y rehabilitación. Asimismo, se comprobó una lamentable relación entre la discapacidad y la pobreza¹¹.

En general se coincide en que estas personas tienen derecho:

- A la igualdad ante la ley;
- A no ser discriminadas;
- A la igualdad de oportunidades;
- A una vida independiente;
- A la integración total;
- A la seguridad;

Ello nos conduce a afirmar que cualquier previsión normativa, tendiente a la protección de las personas con capacidades diferentes, debe basarse en una noción amplia y moderna de igualdad de oportunidades para ellas.

Dentro del sistema universal de protección a los derechos humanos, encontramos disposiciones que en forma parcial, tutelan a las personas con capacidades diferentes. En su evolución, representan un andar por un camino más amplio, más claro y más humano, a saber:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 3º, 21, 23 y 25) adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, estableció normas uniformes de derechos humanos para sus Estados miembros.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 26), estableció la igualdad de las personas ante la ley y que gozan de igual protección por ella.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 (art. 2º) se pronuncia por extensión en las palabras “de otra índole”, en contra de la discriminación.

La Declaración de los Derechos del Retardado Mental de 1971, proclamada por la ONU, prevé que: “El retrasado mental debe gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos”.

La Declaración de los Derechos de los Impedidos, de 1975, adoptada por la Asamblea General de la ONU, prevé por vez primera definir la “discapacidad”.

La Declaración de los Derechos de la Persona Sorda y Ciega, 1977 (art.1º) expresa que ellos “*tienen el derecho a disfrutar los derechos universales garantizados a todos los individuos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los derechos establecidos para todas las personas discapacitadas por la **Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad***”.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1981 (art. 3º) establece una protección sobre los derechos de la mujer, sea o no discapacitada.

La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989 (arts. 2º, 6º, 12, 23 y 28) protege la discapacidad de toda discriminación, sobre todo en cuanto el niño debe gozar de una vida plena y decente, con dignidad y plena participación en la sociedad en que vive.

Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 1993, adoptada por la Asamblea General en 1994, en sus veintidós artículos, representa el más

claro, avanzado, actual y completo documento sobre normas (no legalmente obligatorias para sus Estados miembros) sobre la discapacidad.

Dentro del sistema regional de protección de los derechos humanos, mencionamos a:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969 (art. 24), que establece en forma general el derecho a la igualdad de protección de las personas, sin mencionar expresamente la discapacidad ¹².

V. La discapacidad en el derecho público provincial argentino

Recién en el proceso convencional constituyente provincial argentino de 1980, comenzaron a incorporarse, en el capítulo de los derechos sociales, normativas constitucionales tendientes a proteger el derecho de las personas discapacitadas, anticipándose una vez más a la Constitución Nacional, quien, en la reforma de 1994, siguió los lineamientos tutelares locales.

Cabe destacar que las constituciones locales o nacional no definen la discapacidad. Y lo novedoso, es que la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, emplea por primera vez la denominación de “*personas excepcionales*”, para referirse a las personas discapacitadas.

Existen aún provincias que no incorporaron ninguna normativa protectora de estas personas, que comprenden a las que no citamos en este trabajo, representando un atraso incomprensible en un aspecto tan particular y especial de las dimensiones en la vida del hombre.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, introdujo por primera vez en su art. 75 inc. 23, párrafo primero, la siguiente disposición: “*Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de (...) las personas con discapacidad*”¹³.

La Constitución de la Provincia de San Juan, de 1986, en su Capítulo IV -Derechos, Libertades y Garantías Sociales- art. 56 prevé que: “*El Estado debe instrumentar políticas de prevención, protección, rehabilitación, e integración de los discapacitados físicos y mentales, incluidas las acciones que apunten a la toma de conciencia de la sociedad respecto de los deberes de solidaridad para con ellos*”¹⁴.

La Constitución de la Provincia de Jujuy, de 1986, en su Capítulo III -Derechos y Deberes Sociales- art. 48 prevé que: “*El Estado garantiza el derecho de asistencia educativa e integral de los discapacitados, procurando los medios que les fueran necesarios para su integración plena en la sociedad*”.

La Constitución de la Provincia de La Rioja, de 1986, con las reformas de 1998 y 2002, en su art. 38 estableció una norma de protección del discapacitado: “*La Provincia promoverá políticas de prevención, protección, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos y psíquicos, como asimismo aquellas tendientes a la toma de conciencia de la sociedad respecto a los deberes de solidaridad para con ellos*”¹⁵.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, de 1987, en su Capítulo II -Derechos Sociales- art. 27, dispone que: “*Los discapacitados tienen derecho a obtener la protección integral del Estado que abarque la prevención, asistencia, rehabilitación, educación, capacitación, inserción en la vida social, y a la promoción de políticas tendientes a la toma de conciencia de la sociedad respecto de los deberes de solidaridad*”¹⁶.

La Constitución de la Provincia de San Luis, de 1987, en su Capítulo I, art. 52 estableció que: “*Los poderes públicos brindan a los discapacitados físicos, sensoriales y/o psíquicos la asistencia apropiada, con especial énfasis en la terapia rehabilitadora y en la educación especializada. Se los ampara para el disfrute de los derechos que les corresponden como miembros plenos de la comunidad*”¹⁷.

La Constitución de la Provincia de Tucumán, de 1990, en su Sección I -Declaraciones,

Derechos y Garantías- art. 35 inc. 5, prevé que: “*Los discapacitados tendrán por parte del Estado la necesaria protección a fin de asegurar su rehabilitación promoviendo su incorporación a las actividades laborales en función de su capacidad, sin discriminación alguna*”¹⁸.

La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de 1991, en su Capítulo II -Derechos Sociales- art. 20 -De la discapacidad y **excepcionalidad**-, estableció que: “*El Estado Provincial protege íntegramente a toda persona discapacitada, garantizando su asistencia, rehabilitación, educación, capacitación e inserción en la vida social y laboral. Implementa políticas de prevención y procura que la sociedad tome conciencia y adopte actitudes solidarias. Las construcciones públicas preverán el desplazamiento normal de discapacitados. El Estado Provincial promueve a las **personas excepcionales** y facilita su educación especial*”¹⁹.

La Constitución de la Provincia de Formosa, de 1991, en su Capítulo IV -Régimen Social-, art. 72 establece que: “*Los discapacitados tienen derecho:*

- 1) A la protección integral del Estado, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados o por crearse para ese fin.
- 2) A la atención en establecimientos especiales de tratamiento preventivo, teniendo el Estado el contralor de los objetivos trazados.
- 3) *A la promoción de políticas que desarrollen la conciencia social y la solidaridad respecto de ellos*”²⁰.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, de 1994, en la Sección Primera -Declaración Derechos y Garantías- art. 36 inc. 5, dispuso que: “*Toda persona discapacitada tiene derecho a la protección integral del Estado. La Provincia garantizará la rehabilitación, educación y capacitación en establecimientos especiales; tendiendo a la equiparación promoverá su inserción social, laboral, y la toma de conciencia respecto de los deberes de solidaridad sobre discapacitados*”²¹.

La Constitución de la Provincia del Chaco, 1957-1994, en su Capítulo III -Derechos Sociales- art. 35 inc. 5, prevé que: “*El Estado garantiza la prevención, asistencia y amparo integral de personas con discapacidad, promoviendo una educación temprana y especializada, terapia rehabilitadora y la incorporación a la actividad laboral y social en función de sus capacidades*”²².

La Constitución de la Provincia de Catamarca, de 1996, en su Capítulo II -De los Derechos Económicos y Sociales- art. 65, VI De los disfuncionados, les reconoce los derechos de:

“1) *A obtener asistencia integral de la Provincia que comprende la prevención, tratamiento, rehabilitación, educación, capacitación e integración laboral y social.*

2) *A la promoción de políticas que desarrollen la conciencia social y los principios de solidaridad respecto de ellos. Una ley especial regula la problemática integral de las disfunciones limitantes y asegura la operatividad de los derechos reconocidos en este título*”²³.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 1996, en su Capítulo II -Salud-, art. 21 inc. 7, prevé que: “*Garantiza la prevención de la discapacidad y la atención integral de la persona con necesidades especiales*”²⁴.

La Constitución de la Provincia de Santiago del Estero, de 1997, en su Capítulo IV, art. 33, establece que: “*El Estado Provincial promoverá políticas de protección a toda persona con necesidades especiales y a su familia, facilitando a aquellas su asistencia, rehabilitación, educación, capacitación e integración en la vida social y laboral. Implementa políticas de prevención y procura que la sociedad tome conciencia y adopte actitudes solidarias. En todo el ámbito provincial deberán dictarse normas que faciliten el desplazamiento y acceso de las personas discapacitadas, para favorecer su independencia*”²⁵.

La Constitución de la Provincia de Salta, de 1998, en su Capítulo III -Deberes y Derechos Sociales- Título I -De la Familia-, en su art. 36 prevé que: “*Los poderes públicos brindan a los discapacitados físicos, sensoriales o psíquicos la asistencia apropiada, con especial énfasis en la terapia rehabilitadora y en la educación especializada. Se los ampara para el disfrute de los*

*derechos que les corresponden como miembros plenos de la comunidad”*²⁶.

*La Constitución de la Provincia de Misiones, de 1999, en su Capítulo II -Familia, Protección a la Ancianidad y Minoridad-, art. 37 inc. 2 contempla: “El amparo a la... incapacidad...”*²⁷.

*La Constitución de la Provincia de Chubut, de 1999 en su Capítulo II -Derechos Sociales- art. 30, prevé que: “La familia, la sociedad y el Estado tienen a su cargo la protección integral de las personas discapacitadas. Dicha protección abarca la prevención, asistencia, rehabilitación, educación, capacitación, inserción en la vida social y laboral y la promoción de políticas tendientes a la toma de conciencia de la sociedad respecto a sus deberes de solidaridad evitando toda discriminación. El Estado, en su caso, debe subrogarse en el ejercicio de las acciones que correspondan contra los obligados. En todo el ámbito de la provincia se establecen normas para que el desplazamiento, acceso y desenvolvimiento de las personas discapacitadas encuentren facilidades que favorezcan su independencia”*²⁸.

VI. Conclusiones

Del análisis efectuado, inferimos las siguientes conclusiones:

- 1) Las constituciones precedentes no definen la discapacidad.
- 2) Las provincias argentinas, en el proceso convencional constituyente de 1980, se anticiparon nuevamente a la Nación, en cuanto a regular la discapacidad. Llama la atención, que la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, haya introducido una nueva denominación para las personas con capacidades diferentes: *“personas excepcionales”*. Ello resulta plausible.
- 3) Las provincias no citadas, aún no incorporaron a su Ley Fundamental normas de protección a las personas discapacitadas, por lo que recomendamos sea remediado en forma urgente.
- 4) Que las constituciones deben ser operativas en cuanto a la regulación de la discapacidad, dada la particular situación y muchas veces sus urgentes necesidades, vitales y de integración, de las personas con capacidades diferentes.
- 5) Que las personas con capacidades diferentes, deben gozar del ejercicio pleno de todos los derechos fundamentales, garantizándole en todos los casos la protección primaria de su familia y subsidiaria del Estado.
- 6) Que cualquiera sea el origen, naturaleza o grado de discapacidad las personas con capacidades diferentes, deben ser tuteladas en todos sus derechos, por su propia condición. Ello incluye la igualdad de trato.
- 7) Que todas las personas con capacidades diferentes, deben estar protegidas contra toda explotación, trato discriminatorio, abusivo o degradante.
- 8) Que a los fines de su adecuada protección legal, las personas discapacitadas, en general, deben distinguirse de las declaradas incapaces por decisión jurisdiccional.
- 9) Que las constituciones deben prever normas que les permitan a las personas con capacidades diferentes contar con una asistencia subsidiaria, total y gratuita por parte del Estado, con el fin de asegurarle en todos los casos el acceso a la educación general o especial, su capacitación, la prestación de servicios asistenciales y sanitarios de rehabilitación, preparación para el empleo y esparcimiento, de políticas adecuadas para su integración social y desarrollo individual, en todas sus dimensiones.
- 10) Que debe impulsarse la aprobación y ratificación urgente, por parte de la ONU y los Estados miembros, del Convenio de Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

VII. Bibliografía

- CORVALÁN, Alberto Hugo, “Excepcionales. Educación física adaptada”, en *Primer Congreso Internacional de Ciencias del Deporte*, Compañía Impresora Argentina, Buenos Aires, 1981, t. III.
- FRÍAS, Pedro J., “El humanismo en la sociedad que vendrá”, en *El humanismo frente al tercer milenio. 1^{er} Congreso Nacional Humanista*, Ediciones Cultura Hispánica, Córdoba, 1998.
- LABATÓN, Esther A., *Discapacidad. Derechos y deberes*, Centro Norte, Buenos Aires, 1995.
- *Pacem in Terris*.

Constituciones

- Constitución de la Nación Argentina*, publicada en el B.O.N. Capital Federal, 23/8/94.
- Constitución de la Provincia de Córdoba*, La Cañada, Córdoba, agosto de 2002.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Talleres de la Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 19/9/94.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, AZ, Capital Federal, 1996.
- Constitución de la Provincia del Chaco*, Talleres Gráficos del Poder Legislativo, El Chaco, 1995.
- Constitución de la Provincia de Formosa*, publicada en el B.O., Provincia de Formosa, 1991.
- Constitución de la Provincia de Misiones*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- La Constitución de la Provincia de Salta*, Cooperativa de Trabajo Gráfico 6 de Febrero Ltda., Salta, 1998.
- Constitución de la Provincia de Tucumán*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
- Constitución de la Provincia de San Luis*, Olimpia Record, Córdoba, 1996.
- Constitución de la Provincia de Catamarca*, El Sol, Buenos Aires, 1996.
- Constitución de la Provincia de San Juan*, impresa en Boletín Oficial, San Juan, 1986.
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero*, Marcos Vizoso, Santiago del Estero, 1997.
- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*, Don Bosco, Tierra del Fuego, 1991.
- Constitución de la Provincia de Chubut*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

Leyes

- Ley nacional N° 22.431, sanc. y prom.: 16/3/81; pub. 20/5/81, reglamentada por decr. N° 498/83, modificado por decr. 467/98, pub. en *Leyes Actualizadas*, La Cañada, 2002, Córdoba, Discapitados-Sistemas de Protección.
- Ley nacional N° 24.657: sanc. 5/6/96; prom. 5/7/96; pub. 10/7/96.

Fuentes virtuales

- <http://www.ohchr.org/spanish/sigues/disability> (fecha de consulta: 28/5/05).
- Human Rights Education Associates (<http://www.hrea.net/learn/guides/discapcidad.html>, fecha de consulta: 28/5/05).

* Académico de la Academia del Plata, Sección Córdoba, miembro del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

¹ Pedro J. FRÍAS, “El humanismo en la sociedad que vendrá”, en *El humanismo frente al tercer milenio. 1^{er}*

Congreso Nacional Humanista, Ediciones Cultura Hispánica, Córdoba, 1998, pág. 31.

² *Pacem in Terris*, PT 10.

³ Esther A. LABATÓN, *Discapacidad. Derechos y deberes*, Centro Norte, Buenos Aires, 1995, pág. 20.

⁴ Ley nacional 22.431, sanc. y prom.: 16/3/81; pub. 20/5/81, reglamentada por decr. 498/83, modificado por decr. 467/98- pub. en *Leyes actualizadas*, La Cañada, 2002, Córdoba, Discapitados-Sistemas de protección.

⁵ Art. 2º de la ley 22.431.

⁶ Ley nacional 24.657: sanc. 5/6/96; prom. 5/7/96; pub. 10/7/96.

⁷ Art. 1º de la ley 24.657.

⁸ María Luisa ROLFO DE COSTAMAGNA, *Derecho Romano I*, Ediciones del Copista, Córdoba, 2001, pág. 61.

⁹ Alberto Hugo CORVALÁN, “Excepcionales. Educación física adaptada”, en *Primer Congreso Internacional de Ciencias del Deporte*, Compañía Impresora Argentina, Buenos Aires, 1981, t. III, pág. 435.

¹⁰ <http://www.ohchr.org/spanish/sigues/disability> (fecha de consulta: 28/5/05).

¹¹ Confr. <http://www.ohchr.org/spanish/sigues/disability> (fecha de consulta: 28/5/05).

¹² Human Rights Education Associates (<http://www.hrea.net/learn/guides/discapcidad.html>, fecha de consulta: 28/5/05).

¹³ Constitución de la Nación Argentina, publicada en el B.O.N. Capital Federal, 23/8/94.

¹⁴ Constitución de la Provincia de San Juan, impresa en Boletín Oficial, San Juan, 1986, p. 28.

¹⁵ Constitución de la Provincia de La Rioja, sanc. 14/8/86, con las reformas de 1998 y 2002, Talleres del Departamento de Imprenta y Boletín Oficial, Secretaría General y Legal de la Gobernación, N° 9.949, La Rioja, 15/5/02, pág. 33.

¹⁶ Constitución de la Provincia de Córdoba, La Cañada, Córdoba, agosto de 2002, pág. 10.

¹⁷ Constitución de la Provincia de San Luis, Olimpia Record, Córdoba, 1996, pág. 13.

¹⁸ Constitución de la Provincia de Tucumán, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág. 14.

¹⁹ Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Don Bosco, Tierra del Fuego, 1991, pág. 6.

²⁰ Constitución de la Provincia de Formosa, pub. en B.O., Provincia de Formosa, 1991, pág. 18.

²¹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Talleres de la Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 19/9/94, pág. 21.

²² Constitución de la Provincia del Chaco, Talleres Gráficos del Poder Legislativo, El Chaco, 1995, pág. 16.

²³ Constitución de la Provincia de Catamarca, El Sol, Buenos Aires, 1996, págs. 18-19.

²⁴ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, AZ, Capital Federal, 1996, pág. 22.

²⁵ Constitución de la Provincia de Santiago del Estero, Marcos Vizoso, Santiago del Estero, 1997, pág. 11.

²⁶ La Constitución de la Provincia de Salta, Cooperativa de Trabajo Gráfico 6 de Febrero Ltda., Salta, 1998, pág.

22.

²⁷ Constitución de la Provincia de Misiones, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág. 16.

²⁸ Constitución de la Provincia de Chubut, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág. 19.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL FEDERALISMO ARGENTINO

por ALBERTO ZARZA MENSAQUE

Nuestra Constitución primigenia de 1853-60 consignó en su texto varias cláusulas que garantizaban los derechos individuales (v.gr., arts. 8º, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25 y 33) posteriormente, mediante una reforma constitucional se incorporó el art. 14 bis, que tutelaba los denominados “derechos sociales” o de segunda generación.

La reforma constitucional de 1994 agregó los denominados “Nuevos derechos y garantías de los arts. 36 al 43”.

Con anterioridad a esta última reforma, nuestro país se había adherido al Pacto de San José de Costa Rica (noviembre de 1969, ratificada por ley 23.054 del 1/84).

Dicho convenio ratificó y amplió los contenidos de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, aprobada por la Asamblea de la O.N.U., el 10/12/48 y de la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, aprobada en Bogotá ese mismo año. A estas declaraciones y tratados se les confirió jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22 y se constituyeron en la columna vertebral para la protección de los derechos humanos de los habitantes de los países signatarios.

La vigencia de estas normas y las demás contenidas en el art. 75 inc. 22, lamentablemente no impidieron la violación de derechos fundamentales de las personas, ante los problemas surgidos por las crisis económicas y sociales generadas a partir del 2001.

Si tomamos como referencia los datos extraídos de la obra *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina 2002 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) - Un enfoque integral*, el estallido de la crisis política y social en diciembre de 2001, seguida luego por la declaración del *default* económico, nos obliga a reflexionar sobre sus causas y las graves consecuencias de lo acontecido, partiendo de una concepción del desarrollo humano que persigue como meta “*la expansión de las capacidades y opciones de las personas y de la sociedad en su conjunto para alcanzar un nivel de vida acorde a sus valores*”.

La situación producida en nuestro país, fue el resultado de visiones erradas y dogmáticas y de un sistema político e institucional desprestigiado. El derrumbe se produjo porque Estado y sociedad se bifurcaron, en consecuencia resulta menester reconstituir ambos frente -el político y económico- para estructurar una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

La Argentina antes que un Estado federal se presenta en la actualidad como una confederación de feudos, más preocupados por consolidar su poderío interior que de propiciar unas fórmulas de cooperación que garanticen integración y equidad territorial para sus habitantes. Los argentinos respetamos la democracia como sistema, pero no tenemos consenso sobre qué tipo de democracia queremos

Desigualdad y pobreza: El índice de *desarrollo humano ampliado nos revela irritantes desigualdades*, algunas provincias se encuentran en *situaciones críticas* (Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco); otras, en *situaciones graves* (Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán). En *situaciones desfavorables:* La Rioja, Santiago del Estero, San Juan y Río Negro: un total de 12 de los 23 distritos.

En estas provincias se encuentra radicada la mayor proporción de indigentes, que se calcula

actualmente en 5.000.000 en el país. En *situaciones favorables*: San Luis, Chubut, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fe y Santa Cruz; en *situaciones más favorables*: Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Tierra del Fuego, Córdoba y ciudad de Buenos Aires. En las provincias en situaciones críticas y graves, encontramos los más bajos niveles de ingreso familiar *per cápita*, deficiencias en la calidad de educación que reciben los niños, en mortalidad infantil, en las tasas de desempleo que se calcula en la actualidad en el 13% de la población útil y de sobredad escolar, etc..

Se revela una diferencia notoria entre las provincias del NE y NO del país, con relación a las del centro o sur; también entre las poblaciones urbanas y rurales, en tales condiciones se torna inviable establecer la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país, consagrados por la C.N. (art. 75 inc. 19).

Otro de los claros ejemplos de inequidad que ha resaltado la crisis, consiste en la agudización de la brecha existente entre el 20% de la población que tiene menores ingresos, con relación al 20% más beneficiado. Así, en el 2002, el menor valor registrado era 11 veces en Santa Cruz y el mayor 52,7 veces en Formosa, provincia en la que la participación de los sectores de menores ingresos en el total provincial es del 1%. Situaciones como la relatada conspiran con la intención de lograr una sociedad más igualitaria.

El hambre en un país productor de alimentos resulta un síntoma elocuente de la degradación producida en las condiciones de vida de un importante sector de la población. La indigencia de los sectores que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas alimentarias se triplicó entre 1995 y 2002, creció en todo el país, excepto en la Patagonia, alcanzando en el NO 29,4% y en el NE 38,8%.

La crisis que atravesamos obligó a los gobernantes a poner énfasis en lo urgente y postergó la atención de problemas estructurales de largo aliento; pero es imperativo encarar profundas políticas de transformación para avanzar en el desarrollo humano.

La competitividad de las provincias es diferente; la estructura de gastos en las distintas jurisdicciones está cada vez más dominada por la necesidad de prestación de servicios sociales; en consecuencia, los estados provinciales que afrontaron serios ajustes financieros se vieron obligados a reducir sus erogaciones en salud y educación

El destino de las diversas regiones quedó librado a políticas erráticas inspiradas por la coyuntura. El éxito de alguna de ellas quedó atado a la explotación de recursos naturales no renovables; esta situación debería revertirse poniendo énfasis en obtener otras ventajas competitivas como el conocimiento, la tecnología y la logística. La competitividad es un aspecto fundamental que debe tenerse en cuenta para diseñar el desarrollo humano de mediano y largo plazo en la Argentina.

Si profundizamos el análisis de la situación de las economías provinciales, previo advertir que en términos de competitividad y dinámica económica, la ciudad de Buenos Aires, no puede compararse con ninguna provincia, por su característica exclusivamente urbana y prestadora de servicios.

Las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba se distinguen por el tamaño de su economía y la diversificación de sus estructuras, tienen el mayor índice de exportación, de inversión en el sector manufacturero, la banca y la dinámica financiera. Mendoza más pequeña que las anteriormente nombradas, puede ser incorporada a este grupo, en la medida que ha logrado inversiones de significativa importancia. Como contracara, estas provincias concentran la mayor parte del déficit y endeudamiento público en valores absolutos .

Las provincias patagónicas, excepto Río Negro, exhiben un alto producto *per cápita*, dada la importancia en la explotación de hidrocarburos y han logrado las principales inversiones en los sectores energéticos

Río Negro, Entre Ríos, La Pampa, Tucumán y Salta exhiben un desarrollo intermedio basadas en el sector agroalimentario. Misiones, San Juan y Jujuy no registran inversiones de grandes empresas y presentan un grado pronunciado de informalidad e inestabilidad laboral

Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero, Chaco y Formosa son las de menor desarrollo

relativo y bajos niveles de desarrollo humano.

Si comparamos a las provincias en función de su producto bruto geográfico al año 2000 arroja una alta concentración económica en Buenos Aires y provincia de Buenos Aires, ambas alcanzan el 59% del producto bruto geográfico. Córdoba y Santa Fe, un 8% cada una y Mendoza menos del 4%. En estas 5 jurisdicciones residía aproximadamente el 67% de la población del país, se generaba, el 85% del producto total, las demás provincias aportaban el 15% restante y cada una tenía una dimensión económica inferior al 10% de la provincia de Buenos Aires.

Si se toma en cuenta la inversión privada de las 500 empresas más importantes, queda de resalto un perfil de concentración que demuestra la desigualdad de oportunidades de negocios percibida por los empresarios desde 1998 al 2000. En ese período la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires recibieron el 53% de las inversiones; le seguían Santa Fe y Córdoba con alrededor de 880 millones de dólares cada una; luego, las 3 provincias petroleras principales: Neuquén, Santa Cruz y Chubut con una inversión de 650 millones de dólares anuales cada una. Por el contrario, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y La Rioja solamente alcanzaron el 1,9% de la inversión de grandes empresas privadas.

En un amplio conjunto de jurisdicciones, la inversión pública provincial superó a la privada, resultando el sector público provincial el principal inversor local (v.gr., Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, San Juan).

Si se decidiera crear y potenciar las capacidades competitivas de las provincias, deberán resolverse problemas críticos. En primer lugar el gobierno debe diseñar y adoptar un plan de desarrollo a mediano y largo plazo, que tienda a potenciar el crecimiento de las provincias más empobrecidas; suplantando la política de subsidios indiscriminados o la creación de empleos públicos innecesarios. Ello debe ser acompañado por una reforma política integral en todo el país, que impida la instauración de gobiernos “cuasi feudales”. El programa debe contemplar la jerarquización de los órganos legislativos con garantizada participación de los partidos opositores y la instauración de un sistema judicial eficiente y confiable.

En pos de estos objetivos, es menester repensar el federalismo y sin olvidar lo propio de cada identidad local, las provincias deberán actuar coordinadamente con los demás estados con sentido regional, generando grandes centros urbanos y la concentración poblacional en las metrópolis. Pero el logro de estos objetivos requiere que se cierre la brecha existente entre la sociedad y sus dirigentes, en especial su clase política. El pueblo ha planteado con estruendo de cacerolas su indignación en contra de la dirigencia política con el pedido de que se vayan todos, sin embargo a los pocos meses se volvieron a elegir a casi todos, quienes superados el primitivo temor, continuaron manteniendo sus prebendas, ajenos a las obligaciones que la sociedad demanda.

El pueblo ha demostrado que sigue creyendo en la vigencia de la democracia. Existe un claro y general deseo de participación aún no canalizado.

El funcionamiento del federalismo resulta fundamental para la superación de la crisis actual. Es imprescindible atemperar las desventajosas consecuencias que apareja el actual sistema de elección presidencial, la distribución de las bancas senatoriales, la falta total de protagonismo del Congreso y de los organismos de control que siguen sin operar adecuadamente, e instalar la cultura de la ética pública como herramienta fundamental de la gestión de gobierno. Debemos comenzar a actuar ya, con la convicción de que lo imposible sólo requiere más tiempo.

*JORNADA ANUAL
SOBRE MEDIO AMBIENTE*

**APUNTES SOBRE LA LEY DE PROHIBICIÓN DEL
DESMONTE EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA
(EL DESMONTE: UN PROBLEMA DE ÉTICA PARA
CON LA BIODIVERSIDAD)**

*por CRISTINA DEL CAMPO **

*“Todas las civilizaciones del mundo se iniciaron
con la tala del primer árbol..., la mayoría de ellas
desparecieron con la tala del último”*
(Anónimo)

Sumario: I. Introducción. II. Algunos antecedentes sobre la normativa provincial de bosques. III. Comentarios específicos sobre la ley del no desmonte total. IV. Los “términos de referencia”.

I. Introducción

En los últimos años, con el avance de la frontera agrícola, los desmontes de bosque nativo se han venido realizando -algunos incluso autorizados- sobre suelos de alta fragilidad ambiental, aumentándose la vulnerabilidad de estas áreas frente a contingencias ambientales como sequías e inundaciones.

Los fenómenos que hoy se conocen como de cambio climático afectan a vastas zonas y al no existir la protección natural adecuada, los procesos de deterioro ecológico avanzan inexorablemente con una gama de efectos que van desde las inundaciones catastróficas hasta la desertización de las tierras o la pérdida de especies animales y vegetales esenciales para un ambiente sano y equilibrado (sostenible).

Es en tal sentido que en el art. 41 de la Constitución Nacional (C.N.) no sólo se reconoce el derecho al ambiente sano y equilibrado de todos los habitantes, sino que se adhiere al concepto de desarrollo sustentable, donde el derecho al desarrollo tiene su contrapartida en el deber de preservación de ese ambiente. Derecho que asigna la obligación de las autoridades a proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

La falta de planificación en la expansión de la frontera agrícola, ha ido favoreciendo el desmonte descontrolado que se viene realizando, sin atender a principios ambientales como los de *prevención, precautorio*, de equidad intergeneracional y de responsabilidad ¹. Es así como el

ambiente cordobés ha venido sufriendo un proceso de grave deterioro, en el que la ley de bosques provincial y sus modificatorias no han venido teniendo precisamente un rol positivo.

En este escenario se sanciona el 9 de marzo de 2005, la ley provincial 9219, *ley de prohibición del desmonte*, para todo el territorio de la provincia de Córdoba. Esta ley, declarada de “orden público”, contiene una serie de sanciones e instrumentos de gestión ambiental y viene a suspender, en particular, ciertas disposiciones de la ley provincial 8066 sobre bosques que regula los desmontes en la provincia.

II. Algunos antecedentes sobre la normativa provincial de bosques

La provincia de Córdoba, a la par de normativas específicas protectorias del ambiente aún conserva, en vigor, una ley sobre bosques ² que mantiene una estructura clásica que, de alguna manera, ha venido consolidando el desmonte como herramienta de uso común en la provincia.

La ley 8066/91 de bosques -Córdoba- y sus modificatorias ³, es una normativa de claro carácter privatista, destinada a regular los desmontes en la provincia y todo lo relativo a los aprovechamientos forestales. Conforme a ella, para desmontar en la provincia se requiere de una autorización expedida por la autoridad provincial, encargada no sólo de aplicar la ley de bosques, sino las leyes sobre áreas naturales provinciales y las leyes ambientales en general.

Frente a esta normativa, el gestor público ambiental se ha venido concentrando en la compleja tarea de conciliar una solicitud -con un contenido de interés privado- con el deber de proteger un interés público. Es en este contexto jurídico (frente al derecho del productor a realizar una actividad agrícola en un campo de su propiedad probablemente cubierto de monte virgen), en que las normas jurídicas se han venido potenciando para proteger el derecho privado al desmonte ⁴. Ley que, por otra parte, se encuentra redactada de forma tal que el procedimiento administrativo deja indefensos a los administradores ambientales, ya que el trámite y sus plazos fueron pensados para la celeridad de un sistema, en pro de darle ágil respuesta al productor ⁵.

Los artilugios administrativos desarrollados por los técnicos del organismo ambiental para proteger el monte nativo, fueron múltiples y de lo más variados; pero no bastó. La subsistencia del bosque nativo encontró su sentencia de muerte en el contenido y en la falta de visión sistémica del marco normativo ambiental.

En los últimos años con el avance de la frontera agrícola, los desmontes se han venido realizando en el norte de la provincia, donde los ambientes son de una importante sensibilidad ambiental. Allí, la destrucción paulatina de la cobertura vegetal deja abierta la vía de acción (como en el resto -sur- de la provincia) a procesos de erosión -eólica e hídrica- lo que, por lo general, va determinando la pérdida progresiva del suelo para absorber y retener humedad marcándose las condiciones de aridez en zonas de escasas precipitaciones anuales, como en el norte cordobés.

Frente a tal evidencia ambiental se advierte que las disposiciones de la ley de bosques, no han podido responder a los mandatos ni finalidades constitucionales (provincial y nacional). Esta ley no sólo carece de idoneidad para la protección ambiental sino que se presenta en materia de prevención como manifiestamente contraria a tales fines, esto es, evitar daños ambientales actuales y futuros, considerados con efectos colectivos.

La provincia, con la vigencia de su ley de bosques ha venido permaneciendo alejada de aspirar a la efectiva protección de los bosques y de la biodiversidad en general. Ley que ha estado en vigor muchos años, demasiados quizás en términos de accionar humano. La necesidad de su pronta modificación importa fundamentalmente asumir las responsabilidades en la degradación de los ecosistemas. Una degradación de los bosques (y, en consecuencia, de la biodiversidad que contienen), que aun cuando se realice en pos de un desarrollo económico, se presenta como atentatorio del derecho de todos a un ambiente sano y equilibrado, a un desarrollo que, aunque insustentable como tal, nos permita una calidad de vida aceptable para nosotros y las próximas

generaciones ⁶.

Esta ley de bosques provincial se encuentra enfrentada a la ley general del ambiente (LGA) -de presupuestos mínimos ambientales- de sus objetivos y principios (ley 25.675).

Por su parte, la provincia de Córdoba, mediante ley 4327, adhirió a la ley nacional 13.273 ⁷ de bosques, en la cual, si bien se reconoce la competencia provincial en el otorgamiento de autorizaciones para la explotación de bosque nativo, no ayuda mucho en cuanto a la aprobación tácita que reconoce a las solicitudes.

Es en este marco que aparece una norma que lejos de centrarse en reformar la normativa de bosques o en readecuar la normativa a los principios ambientales de la aún reciente LGA y de la normativa, en consecuencia, “*Prohíbe el desmonte total*” de bosque nativo en la provincia de Córdoba por el término de 10 años.

III. Comentarios específicos sobre la ley del no desmonte total

Esta ley declarada de orden público (art. 11) consta de 12 artículos y prohíbe el “desmonte total” de bosques nativos en la provincia de Córdoba. Entra en vigencia el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia. La norma restringe algunos aspectos de la ley 8066, por el término de 10 años.

La categorización de ley de orden público importa el resguardo del interés general, de la sociedad en su conjunto, en las bases que hacen a su esencia como tal.

“**Art. 1º.-** Prohíbese por el término de diez (10) años el desmonte total de bosques nativos en cada una de las parcelas -públicas o privadas- ubicadas en todo el ámbito de la provincia de Córdoba. Entiéndase por desmonte total la eliminación por completo de un bosque nativo con la finalidad de afectar esa superficie a actividades que impongan un cambio en el uso del suelo”.

La ley viene a ser sancionada, en un avanzado estadio de tierras desmontadas de bosque nativo en la provincia ⁸. Sin embargo, aparece como una herramienta hábil para limitar este accionar. Así, en su art. 2º establece:

“**Art. 2º.-** El desmonte selectivo y toda otra intervención en el bosque nativo, quedará sujeta al proceso de evaluación y autorización por parte de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado o el organismo que en el futuro la sustituya, en su carácter de autoridad de aplicación de la presente ley”.

Este artículo aparece como el más logrado desde el punto de vista de la técnica jurídica en cuanto a la posibilidad de establecer “restricciones” administrativas (la prohibición temporal no es en sí misma una restricción). Uno de los interrogantes que surgen es qué se entiende por “desmonte selectivo” ⁹ y cuáles serán los criterios de la evaluación por parte de la autoridad de aplicación (ACAse) ¹⁰.

“**Art. 3º.-** La prohibición prevista en la presente ley se establece sin perjuicio de mayores restricciones impuestas por normativas referidas a parques nacionales, parques provinciales, reservas provinciales, reservas naturales, reservas en creación, reservas de usos múltiples, refugios de vida silvestre y corredores biogeográficos, y otras que importen una mayor protección de áreas incluidas en esta norma”.

Ello, sin dejar de considerar que la mayor parte de la superficie de áreas naturales protegidas por la provincia está en dominio privado ¹¹ y que pocos han sido los acuerdos realizados para acordar planes de manejo en dichas áreas. Por lo que esta norma viene a reafirmar la escisión que existe entre las normas específicas de declaración del área natural “protegida” y la realidad.

Esta ley establece un *régimen sancionatorio* para los casos de incumplimiento de la prohibición establecida en ella. Prevé una serie de sanciones, que van desde la multa hasta el arresto de hasta 60 días, pasando por la clausura, el decomiso, la inhabilitación y la suspensión de actividades (art. 4º).

La multa se establece en un monto variable entre un mínimo de cinco (5) y un máximo de

quinientos (500) salarios básicos del peón rural por cada hectárea en infracción, regulado según el grado de daño ambiental ocasionado *conforme a la evaluación técnica* realizada por la autoridad de aplicación.

Prevé como medida accesoria “para remediar” el daño ambiental causado, *la obligación de reforestar con especies nativas, bajo condiciones y pautas técnicas que determine la autoridad de aplicación y/o la clausura transitoria o definitiva del área afectada (art. 5°).*

Por otra parte, ante el incumplimiento de esta obligación de reforestar, se faculta a la *autoridad de aplicación a ejecutar por sí o por terceros, y por cuenta y orden del infractor, los trabajos para remediar, reforestar y/o restaurar el daño ambiental causado. El importe que demande la ejecución de la medida accesoria prevista en el artículo 5° de esta ley, será a costa de los infractores responsables (art. 8°).*

Como medidas accesorias estipula para los casos de comisión de cualquiera de las infracciones previstas, el secuestro de todos los medios, elementos, herramientas, maquinarias, vehículos o efectos, de que se valió el infractor para cometer la falta. Asimismo del decomiso del producto o subproducto forestal obtenido, de los útiles, de las herramientas y máquinas de uso manual utilizadas (art. 9°). Medidas éstas acordes al tipo de normativa de que se trata.

Establece como responsables del accionar al propietario, poseedor o simple tenedor del campo, a la empresa desmontadora que ejecute la obra y a todos aquellos que de un modo directo o indirecto hubieran participado en la comisión del hecho (art. 6°), responsabilidad que se enmarca en las sanciones previstas en la ley.

En cuanto a los importes recaudados en concepto de multas, se establece que serán destinados específicamente a implementar un programa que fomente la forestación de bosques nativos en el ámbito provincial (art. 10).

Hasta aquí, el contenido de la ley, que bien puede tener igual fin que las declaraciones de áreas protegidas de la provincia o ser de gran utilidad -siempre que se ejercite el poder de control y vigilancia- para una gestión ambiental en la provincia en materia de bosques nativos.

IV. Los “términos de referencia”

Mediante resolución 010/05 de la Agencia Córdoba Ambiente (ACASE) se aprueban los “*Términos de referencia para las intervenciones sobre el bosque nativo*”¹².

Estos “términos de referencia” pueden, en principio, enmarcarse como una reglamentación en el decr. 2131/00 (que reglamenta el Capítulo IX de la ley 7343 y modif. relativo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental) cuando se produzcan intervenciones sobre el bosque.

Este documento aparece como de realización conjunta entre el citado organismo, el Ministerio de la Producción, las Confederaciones de Sociedades Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ), la Sociedad Rural de Jesús María, la Sociedad Rural del Oeste de Córdoba, Sociedad Rural de Cruz del Eje, Sociedad Rural de Deán Funes, Federación Agraria Argentina y Coninagro.

Conforme se expone en la misma resolución: “Los términos de referencia (TR) se pueden definir como *el conjunto de lineamientos de carácter técnico administrativo necesarios para satisfacer los requerimientos técnicos frente a los distintos emprendimientos que se llevarán a cabo. Además de ser útiles para la elaboración del Aviso de Proyecto (AP), lo son también para el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) según decreto 2131/00, en caso de ser necesario, ya que fundamentan y consignan las bases y criterios para el uso sostenible de los bosques en la provincia de Córdoba, a la vez que, delinean los temas relevantes en la revisión de dichos documentos, por parte de la autoridad de aplicación (AA)*”.

Se expresa allí que: “**Los TR buscan cumplir con los siguientes objetivos:**

- Establecer líneas generales de acción para la gestión y uso sostenible de los bosques nativos.
- Reunir y compilar la información útil para el manejo del bosque, evaluada y analizada,

haciendo verificaciones de campo.

- Facilitar y orientar la elaboración del AP como un instrumento rector de planeamiento y regulación.

- Asegurar que el AP especifique objetivos y metas que guíen el manejo del Bosque y determine las acciones a aplicar en el área, estableciendo prioridades y organizando las acciones futuras.

*Es importante aclarar que los mismos objetivos se deben cumplir en caso de **la evaluación de impacto ambiental**".*

No aparece como muy claro si estos "términos de referencia" reglamentan lo relativo a los EsIA (estudios de impacto ambiental), EIA en intervenciones en bosque nativo que requieran EsIA, o en toda intervención en bosque nativo, ya que incluso aborda la temática del acopio y de las guías forestales, materias éstas propias de la ley 8066 de bosques provinciales, que no sólo trata sobre bosque nativo sino sobre otros tipos de bosques como el de producción -entre otros-.

Recordemos que la ley provincial de bosques, regula no sólo el desmonte sino el aprovechamiento forestal en general y es una ley que aún se encuentra sin reglamentar y bien podría haber sido esta la instancia de reglamentación de esta ley (aun una reglamentación parcial) y no esta forma particular de suspender los efectos de una ley que renacerá en su aplicabilidad en todo su articulado en 10 años.

Estos "términos de referencia" como reglamentación del decr. 2131/00 (cuando se produzcan intervenciones sobre el bosque nativo), se excede ampliamente en la materia. Ya que en este "compilado" se puede encontrar desde: una descripción de las intervenciones en el bosque nativo (desmonte, reservas forestales, aprovechamiento forestal, cortafuegos y picadas perimetrales); una guía para la elaboración del aviso de proyecto; instructivos para la presentación de un plan de intervención en el bosque; los requisitos para el desmonte total; el desmonte selectivo; el aprovechamiento forestal de bosques; la realización de cortafuegos; el contenido mínimo y necesario de una EIA hasta una serie de anexos (con cuestionable validez desde la perspectiva de la jerarquía instrumental) que pasan por encima del nivel del decreto reglamentario y por los que se termina reglamentando -por vía de resolución- aspectos de otras leyes (por ej. 8066) y que exceden ampliamente la reglamentación del decr. 2131/00 sobre EIA ¹³.

Lo más llamativo es que en la parte titulada *Marco legal*, se expresa: "*En el año 1999, la Agencia Córdoba Ambiente SE, en cumplimiento de políticas emanadas desde el Ejecutivo Provincial, se abocó a modificar completamente todos los aspectos de la administración de los bosques en esta jurisdicción*".

Modificación que nada tuvo que ver con el "marco legal" ya que la ley 8066 sigue en vigor y sin reglamentar. Salvo lo relativo al decr. pcial. 891/03, mediante el cual se crean los corredores biogeográficos del Chaco Arido y del Caldén.

V. Algunas reflexiones finales

Con esta ley, por sí sola, poco se podrá hacer para detener el desmonte en la provincia sin el ejercicio efectivo del control y vigilancia por parte del Estado. De otra forma, sanciones de por medio, se seguirán quemando accidentalmente los bosques nativos, y desmontándose "clandestinamente".

Estos apuntes sobre esta "ley del no desmonte" y sus "términos de referencia" no pretenden ser más que eso, apuntes, que indican algunos de los múltiples aspectos a señalar en materia ambiental. Esta ley se presenta como un instrumento de política ambiental que debe necesariamente ser acompañada de otros instrumentos de política ambiental a los fines de lograr una tutela efectiva sobre los bosques nativos que quedan en la provincia de Córdoba.

Es aquí donde la *educación ambiental*, como instrumento esencial de política ambiental ¹⁴ junto con la implementación de instrumentos como el *ordenamiento territorial* deben formar parte de un

andamiaje apto para la protección del bosque nativo en la provincia. Jerarquizar instrumentos técnicos que actualmente pueden estarse utilizando en ámbito administrativo de la autoridad de aplicación a nivel de norma aparece como esencial. De otra forma seguiremos con regulaciones que no son tales y que dejan abierta no sólo la posibilidad de seguir realizándose actividades contrarias al objetivo constitucional (art. 41 C.N.) sino que habilitan a que el Estado termine -proceso mediante- respondiendo por las consecuencias de una aplicación deficiente de la norma.

La ley 8066 -en materia de desmonte- se ha enfrentado en su vigencia a la ley 25.675, en cuanto esta última rige para todo el territorio de la Nación, siendo sus disposiciones de orden público. Esta ley -en cuanto a la regulación provincial, para el caso de referencia- “se utilizará para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta” (art. 3º ley 25675). Con lo cual desde la entrada en vigor de esta ley, la 8066 en los aspectos atentatorios contra la biodiversidad habría perdido su vigencia.

La inacción del Estado provincial, que debió reglamentar o modificar esta normativa, no dejó espacio para el desarrollo “sustentable” y el “derecho a la biodiversidad”. Es cierto que las normas no pueden por sí mismas lograr objetivos ambientales, sin embargo al menos pueden utilizarse instrumentos jurídicos idóneos para tales fines.

Los aspectos a resaltar de esta nueva regulación son múltiples y no pretende haberse abordado más que la mención de algunos de ellos. Quedando una ardua tarea, que tendrá que ver, más que nada con adecuar la normativa provincial de bosques a lo preceptuado por la Constitución Nacional y la Provincial en la materia y, en particular, a lo dispuesto por la ley general del ambiente (ley 25.675).

Finalmente, quisiera cerrar estos apuntes con algunas reflexiones que se enlazan entre esta ley de no desmonte y nuestro derecho-deber al ambiente:

El desmonte: un problema de ética para con la biodiversidad

La conservación de la diversidad biológica es el actual paradigma en materia de protección del ambiente. La supervivencia de sus componentes y la necesidad de un uso sustentable, se presentan como prioritarios a los fines de no ver malograda nuestra calidad de vida. En tal contexto la deforestación se presenta como uno de los factores de la crisis ecológica que se expresa básicamente en desequilibrios de los ecosistemas. Un relevante aporte del conocimiento y la perspectiva ecológicos es el haber puesto en escena el conflicto dado por los tipos de expansión de la cultura productivista y la naturaleza, entendida como tal a la base natural del mantenimiento de la vida sobre la tierra.

En un país como el nuestro, en la situación en la que se encuentra en materia económica, no parecería objetable el desmonte en pos del desarrollo del país. Un desarrollo a corto plazo y con beneficios para unos pocos y altos costos para muchos, en especial para las generaciones futuras.

Nos encontramos inmersos en estados de derecho que implican la aplicación de normas jurídicas, en las que se crean mecanismos de obediencia bifrontes; esto es, a hacer valer derechos colectivos e individuales y a favorecer opciones que satisfagan necesidades sociales. Debería ser bien conocido que existen instrumentos legales como el Convenio de Diversidad Biológica, convenios sobre derechos humanos, acuerdos nacionales, regionales y otros que pueden servir de sustento y brindar oportunidades y alternativas para todos, sin desmedro de lo que es de todos. Ya hace diez años que se adoptó a nivel constitucional el objetivo del desarrollo sustentable, el derecho a la biodiversidad, a un ambiente sano y equilibrado. Con un Convenio sobre Diversidad Biológica, la Constitución Nacional, la ley general del ambiente, y la infinidad de normas protectoras de áreas naturales y de ecosistemas específicos y de sus componentes y aún no se logra estar a la altura de objetivos de desarrollo sustentable, no al menos en términos de normas que propendan a tales fines.

No sólo en Córdoba sino en muchas provincias argentinas subsisten normativas de carácter recursista, atentatorias contra la biodiversidad y utilizadas en ámbitos institucionales ambientales como leyes de protección.

El retraso que presentan nuestras legislaciones, frente a la rapidez con que avanza la tecnología y la investigación científica, en especial, por las dificultades que se presentan para la reforma o aprobación de nuevas leyes es aprovechada por estos mismos intereses inmediatos. Y es frente a esta aparente permisividad de la norma que aparecen otros factores, éticamente más cuestionables en materia de resguardo de nuestra biodiversidad. Es fácil concluir en que a los productores les favorece la norma, pero no tanto el decir que los profesionales e investigadores desconocen la norma. La ausencia de valores éticos en quienes tienen la responsabilidad en su observancia, frente a la primacía de proyectos individuales no aparece en vastos sectores como una cuestión “conflictiva” en términos de intereses.

Si la ética entiende de los principios que gobiernan la conducta particular de los hombres y la ética es la parte de la teoría filosófica referida a la naturaleza del juicio moral, descubrimos que nuestra relación con la biodiversidad también está instruida por estos principios que no persiguen otra cosa que el bienestar del ser humano sobre la tierra. Así la ética ambiental se estaría basando en la idea de que la protección del ambiente es necesaria para el bienestar del ser humano, por lo menos a mediano y largo plazo.

El derecho a la biodiversidad, a esta altura, no puede negarse como una cuestión de ética ambiental. La problemática del desmonte del bosque nativo descubre conflictos entre intereses inmediatos del ser humano que entran en colisión con la continuidad de determinadas especies de la biodiversidad. La conservación de la biodiversidad y la necesidad de su uso sustentable exige ver estos fundamentos desde la perspectiva de la ética; con lo cual, a esta altura sólo queda preguntarnos si sólo con la ética podremos esgrimir la protección del bosque nativo y de nuestra biodiversidad en general.

Ley 9219/05

Art. 1º.- Prohíbese por el término de diez (10) años el desmonte total de bosques nativos en cada una de las parcelas -públicas o privadas- ubicadas en todo el ámbito de la provincia de Córdoba. Entiéndase por desmonte total la eliminación por completo de un bosque nativo con la finalidad de afectar esa superficie a actividades que impongan un cambio en el uso del suelo.

Art. 2º.- El desmonte selectivo y toda otra intervención en el bosque nativo, quedará sujeta al proceso de evaluación y autorización por parte de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado o el organismo que en el futuro la sustituya, en su carácter de autoridad de aplicación de la presente ley.

Art. 3º.- La prohibición prevista en la presente ley se establece sin perjuicio de mayores restricciones impuestas por normativas referidas a parques nacionales, parques provinciales, reservas provinciales, reservas naturales, reservas en creación, reservas de usos múltiples, refugios de vida silvestre y corredores biogeográficos, y otras que importen una mayor protección de áreas incluidas en esta norma.

Art. 4º.- En caso de incumplimiento de la prohibición establecida en la presente ley, se establece el siguiente régimen de sanciones:

a) Multas; b) Arresto; c) Suspensión de actividades; d) Inhabilitación; e) Clausura transitoria o definitiva, y f) Decomiso.

La multa se establece en un monto variable entre un mínimo de cinco (5) y un máximo de

quinientos (500) salarios básicos del peón rural por cada hectárea en infracción, regulado según el grado de daño ambiental ocasionado *conforme a la* evaluación técnica realizada por la autoridad de aplicación.

Además de la aplicación de la multa correspondiente, serán sancionados, con la pena de hasta sesenta (60) días de arresto, aquellas personas que sean sorprendidas *in fraganti* en la comisión del hecho prohibido en la presente ley, conforme las pautas y procedimientos establecidos en la ley N° 8431, Código de Faltas de la Provincia de Córdoba.

En caso de reincidencia las bases mínimas y máximas de las sanciones establecidas en el presente artículo, *podrán llegar hasta triplicarse*.

Art. 5°.- En todos los casos, se aplicará como medida accesorias para remediar el daño ambiental causado, la obligación de reforestar con especies nativas, bajo condiciones y pautas técnicas que determine la autoridad de aplicación y/o la clausura *transitoria o definitiva* del área afectada.

El destino final del producto, subproducto forestal y *demás elementos decomisados serán dispuestos* por la autoridad de aplicación.

Serán consideradas reincidentes, a los fines de la aplicación de las sanciones establecidas en la presente ley, aquellas personas que siendo sorprendidas en la comisión del hecho prohibido por este texto normativo, continúen realizando el desmonte, haciendo caso omiso a las directivas impartidas por la autoridad interviniente.

Art. 6°.- Las sanciones previstas en esta norma podrán ser aplicadas al propietario, poseedor o simple tenedor del campo, a la empresa desmontadora que ejecute la obra y a todos aquellos que de un modo directo o indirecto hubieran participado en la comisión del hecho.

Art. 7°.- La resolución condenatoria que impone el pago de las multas previstas en esta ley o la certificación de deuda expedida por la autoridad de aplicación, será considerado título ejecutivo hábil y suficiente, base de la acción y podrá reclamarse judicialmente a los responsables de su pago por vía del procedimiento de ejecución fiscal.

Art. 8°.- El incumplimiento de la obligación de reforestar dispuesta en el artículo 5° de esta ley, faculta a la autoridad de aplicación a ejecutar por sí o por terceros, y por cuenta y orden del infractor, los trabajos para remediar, reforestar y/o restaurar el daño ambiental causado.

La negativa por parte del propietario u ocupante del predio a permitir el ingreso, para la ejecución de los trabajos dispuestos por la autoridad de aplicación en cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior, será suplido por orden judicial *de allanamiento* emanada del juez de la jurisdicción que corresponda, con arreglo a la *presente ley y a las normas vigentes*.

El importe que demande la ejecución de la medida accesorias prevista en el artículo 5° de esta ley, será a costa de los infractores responsables y el Certificado de Deuda por los trabajos realizados que emita la Autoridad de Aplicación, podrá reclamarse por vía de ejecución fiscal.

Art. 9°.- La comisión de cualquiera de las infracciones a que aluden los artículos anteriores, implicará siempre el secuestro de todos los medios, elementos, herramientas, maquinarias, vehículos o efectos, de que se valió el infractor para cometer la falta, además del decomiso del producto o subproducto forestal obtenido, de los útiles, de las herramientas y máquinas de uso manual utilizadas.

Los gastos generados por el movimiento, transporte o la carga y descarga de los elementos secuestrados y/o decomisados, serán a cargo de los infractores responsables y el certificado de deuda por los trabajos realizados que emita la autoridad de aplicación, podrá reclamarse por vía de ejecución fiscal.

Art. 10.- Los importes que se recauden en concepto de multas impuestas en virtud de la presente ley, serán destinados específicamente a implementar un programa que fomente la forestación de bosques nativos en el ámbito provincial.

Art. 11.- La presente ley es de orden público y *entrará en vigencia el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia*

Art. 12.- De forma.

* Abogada, Msc. en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, docente de grado y de posgrado en Derecho Ambiental.

¹ Ley general del ambiente 25.675.

² Si bien no es el objeto de este trabajo analizar o comentar la ley provincial 8066, puede consultarse: Cristina DEL CAMPO, *La normativa provincial de bosques: ¿sin aspiraciones aún de proteger la biodiversidad?*, BOTICA- Revista electrónica. BOTICA@-UNC Boletín Trimestral de Información del Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables “Dr. Ricardo Luti”, año 1, entrega 4, junio 2004, Córdoba, 2004.

³ Ley 8066, modif. por leyes 8311, 8626 y 8742.

⁴ En el Capítulo IV de la ley 8066 denominado: Régimen de los bosques nativos, su art. 44 establece que la autoridad de aplicación implementará las medidas necesarias a los efectos del estudio, conservación, protección, mejoramiento y manejo de las especies forestales nativas de la provincia. Estableciendo que: El desmonte de bosques nativos no comprendidos en los arts. 5º y 6º de la presente ley, sólo será autorizado cuando: a) Las características topográficas, climáticas y edáficas del lote a desmontar indiquen que, en condiciones de manejo racional, la remoción de la vegetación no iniciará o incrementará los procesos de degradación; b) La actividad a iniciar en el predio asegure una mayor o igual productividad del mismo en forma sostenida a través del tiempo (art. 45).

Habilitando a los propietarios, adjudicatarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores de bosques nativos (conforme con las condiciones que establezca la reglamentación), que deseen ampliar la superficie agrícola o ganadera mediante el desmonte y que cumplan con los ítems a) y b) del art. 45, deberán presentar previamente ante la autoridad forestal un plan de trabajo de acuerdo a las pautas fijadas por la reglamentación correspondiente (art. 46). Sin embargo, para superficies a desmontar mayores a 5 has., los planes de desmonte deberán ser firmados por técnicos o profesionales con títulos habilitantes; la autoridad de aplicación podrá eximir de tal exigencia por razones debidamente fundadas, acorde a las pautas que fije la reglamentación (art. 47)

Los planes de desmonte se rigen por las disposiciones de los arts. 19 y 20 de la presente ley (art. 48)

Por otra parte establece un arancel de reforestación, del pago del ciento por ciento del arancel de reforestación a aquellos solicitantes que realicen desmontes selectivos moviendo solamente el estrato arbustivo y manteniendo un estrato arbóreo con una distribución y densidad acorde al objetivo de la explotación proyectada (art. 50)

⁵ Ej., art. 19 ley 8066: “Ante la presentación de planes de trabajo o planes dasocráticos la autoridad forestal deberá expedirse dentro de un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles, vencido dicho plazo, se considerará aprobado”.

⁶ Cristina DEL CAMPO, “La normativa provincial de bosques: ¿sin aspiraciones aún de proteger la biodiversidad?”, Botica, Revista electrónica. BOTICA@-UNC Boletín Trimestral de Información del Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables “Dr. Ricardo Luti”, año 1, entrega 4, junio de 2004, Córdoba, 2004; Cristina DEL CAMPO, *Instrumentos económicos de gestión ambiental para áreas naturales protegidas en dominio privado en la provincia de Córdoba*, Congreso Iberoamericano de Ambiente y Calidad de Vida; libro de resúmenes, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2002; Cristina DEL CAMPO, “Propuesta de utilización de instrumentos económicos en áreas naturales de dominio privado” (coord. Nicola Borregaard); trabajo presentado en el marco curso internacional sobre “Políticas públicas para el desarrollo sostenible”, dictado en CEPAL del 3 de noviembre al 2 de diciembre de 2000 (publicado en conclusiones del curso s/ref).

⁷ Ley 13.273, modif. por leyes 14.008, 19.989, 19.995, 20.531, 21.111, 21.990 y 22.374: Defensa de la riqueza forestal. Decr. 710/95: sancionado el 24/11/95, aprueba el texto ordenado de la ley de defensa de la riqueza forestal 13.273.

“Art. 12.- Los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores a cualquier título de bosques naturales no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de manejo”.

“Art. 13.- “Las autorizaciones o aprobaciones a que se refiere el artículo anterior deberán ser otorgadas o negadas dentro del término de treinta (30) días de la presentación del pedido y se reputarán tácitamente acordadas transcurridos quince (15) días desde la fecha de reiteración de la solicitud”.

⁸ Ver en Ministerio de Salud y Ambiente, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en <http://www.medioambiente.gov.ar/bosques/umsef/cartografia/default.htm>;

http://www.medioambiente.gov.ar/documentos/bosques/umsef/cartografia/cart_1998/sup_ftal_dpto_0305.pdf

⁹ La ley 8066 entiende por tal: “Art. 50.- Quedarán exceptuados del pago del ciento por ciento del arancel de reforestación los solicitantes que realicen desmontes selectivos removiendo solamente el estrato arbustivo y manteniendo un estrato arbóreo con una distribución y densidad acorde al objetivo de la explotación proyectada”.

¹⁰ Agencia Córdoba Ambiente, Sociedad del Estado.

¹¹ Ver cita 6.

¹² Publicado en el B.O., 5/7/05.

¹³ La incorporación del análisis de estos aspectos no se incluye en esta presentación en particular, si bien su realización fundamenta esta reflexión.

¹⁴ Ley de presupuestos mínimos ambientales (ley 25.675).

**LA OBLIGACIÓN DE COOPERAR
(EN PARTICULAR: LA OBLIGACIÓN DE
INTERCAMBIAR INFORMACIÓN Y MONITOREAR
LA EXISTENCIA DE RIESGOS) COMO PARTE DE
LAS OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN Y
PRESERVACIÓN PRECAUTORIA
DEL MEDIO MARINO**

*por ZLATA DRNAS DE CLEMENT **

Sumario: Introducción. **A.** La obligación de proteger y preservar el medio marino. **B.** Facultad para aplicar medidas provisionales. **C.** Naturaleza jurídica y alcance del principio de precaución.

Introducción

Las presentes reflexiones surgen de la convergencia de tres circunstancias: a) la obligación de los Estados de proteger y preservar el medio marino establecida en la Parte XII de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) ¹; b) la facultad de los órganos jurisdiccionales para decretar, modificar o revocar medidas provisionales bajo ciertas condiciones establecida en la Parte XV de dicha Convención ²; c) la naturaleza jurídica y alcance del principio de precaución ³.

La confluencia de este triple enfoque es observable en varios casos jurisprudenciales ⁴, particularmente, en el de la *Mox* ⁵ *Plant de Sellafield*, caso que tuvo varias etapas jurisdiccionales, en distintos ámbitos y por diferentes fundamentos jurídicos, si bien todos encadenados. Esas etapas jurisdiccionales se han dado:

a) ante el *Tribunal Arbitral* de conformidad al Anexo VII de la CNUDM, en base a solicitud de Irlanda presentada el 25 de octubre de 2001, para la solución del problema de fondo, relativo básicamente a las descargas en el Mar de Irlanda de desechos radiactivos producidos por la *Mox Plant* ubicada en el Reino Unido, el movimiento de materiales radiactivos y la obligación de protección y preservación del medio marino ⁶;

b) ante el *TIDM* con la solicitud de Irlanda (9 de noviembre de 2001) de adopción de medidas provisionales de conformidad al art. 290.5 de la Convención, estando pendiente de constitución el Tribunal Arbitral referido en el punto anterior ⁷;

c) ante un *Tribunal Arbitral* constituido de conformidad a la Convención para la Protección de Medio Marino en el Noreste Atlántico (Convención OSPAR), en la disputa concerniente a su derecho al acceso a la información ambiental con base en al art. 9º de la Convención ⁸.

d) ante el *Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas (TJCE)*, ya que el asunto de la Mox Plant fue llevado el 30 de octubre de 2003 por la Comisión de las Comunidades Europeas (CE) al TJCE, por considerar que Irlanda, al iniciar procedimiento arbitral, no había tomado en consideración que la CE es parte de la CNUDM, colocando así normas comunitarias a consideración de tribunales externos al ordenamiento jurídico comunitario, violando la jurisdicción exclusiva del TJCE, garantizada por el art. 292 del Tratado de la CE y el art. 193 del Tratado de la CEEA (Euratom) y violando el deber de leal cooperación impuesto por los arts. 10 del Tratado de la CE y el 192 de Euratom (pronunciamiento del 10 de mayo de 2004, pág. 24) ⁹.

A. La obligación de proteger y preservar el medio marino

De conformidad con la Parte XII de la CNUDM, relativa a *Protección y preservación del medio marino*, los Estados tienen la “obligación” general de proteger y preservar el medio marino (art. 192) y, si bien, tal como ya consuetudinariamente se ha ido consolidando ¹⁰, los Estados poseen el derecho soberano de explotar sus recursos naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente, ese derecho tiene limitaciones de conformidad con su obligación de asegurarse que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción o control no perjudiquen al medio de otros Estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Así, a pesar de sus libertades soberanas, tienen la “obligación de proteger y preservar el medio marino” ¹¹. Los incs. 2 y 3 del art. 194.2 de la CNUDM disponen que “los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención”, agregando que “las medidas que se tomen con arreglo a esta Parte se referirán a todas las fuentes de contaminación del medio marino”, contempladas, en particular, las evacuaciones de sustancias nocivas, la contaminación causada por buques, instalaciones, etc..

Es de observar que el art. 206 de la CNUDM, relativo a la *evaluación de los efectos potenciales de las actividades*, con percepción precautoria establece una norma de preservación propia del principio de precaución, al establecer que “los Estados que tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales en él evaluarán, en la medida de lo posible, los efectos potenciales de esas actividades para el medio marino e informarán de los resultados de tales evaluaciones en la forma prevista en el artículo 205” (el resaltado nos pertenece). Es decir, publicando los resultados de la vigilancia y observación de los riesgos de contaminación o sus efectos (que establece el art. 204 de la misma Convención) o informando a las organizaciones internacionales competentes, las que “deberán” ponerlos a disposición de los Estados. Es de observar que la formulación del art. 204 es muy feble, ya que establece que “los Estados, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, *procurarán, en la medida de lo posible, (...) observar, medir, evaluar y analizar mediante métodos científicos reconocidos, los riesgos de contaminación del medio o sus efectos*” (el resaltado nos pertenece). Sin embargo, ya al referirse a las actividades del Estado, torna más definida la obligación: “En particular, los Estados *mantendrán* bajo vigilancia, los efectos de

cualesquiera actividades que autoricen o realicen, a fin de determinar si dichas actividades pueden contaminar el medio marino” (el resaltado nos pertenece). Dado el ensamble que la propia Convención ha hecho entre los tres artículos, esa obligación responde tanto a la prevención (riesgo cierto, daño potencial) como a la precaución (riesgo dudoso, pero con motivos razonables para creer que hay peligro de daño potencial).

El art. 211 de la CNUDM, al referirse a la contaminación causada por buques, en el inc. 6.a) también hace referencia a obligaciones de los Estados ribereños cuando *tengan motivos razonables para creer* que un área definida de sus zonas económicas exclusivas requiere medidas “obligatorias” especiales para prevenir la contaminación causada por buques.

Es decir, en el caso de este ordenamiento (CNUDM), al igual que en numerosos otros¹², la precaución aparece como un verdadero principio normativo, un deber.

B. Facultad para aplicar medidas provisionales

De conformidad con la Parte XV de la CNUDM, relativa a la solución de controversias, entre los procedimientos que los Estados pueden elegir para arribar a decisión vinculante a distintos ámbitos se encuentran: la Corte Internacional de Justicia, el TIDM, un tribunal arbitral de acuerdo a lo establecido en el Anexo VII o un tribunal arbitral especial establecido en el Anexo VIII del mismo Convenio. Las partes, de común acuerdo, pueden elegir cualquier vía de solución de controversia, pero, en caso de desacuerdo, deberán recurrir al procedimiento de arbitraje establecido en el Anexo VII de la CNUDM.

El art. 290 de la CNUDM, al ocuparse de la aplicación de medidas provisionales en los procedimientos obligatorios, a más de reconocer la facultad del TIDM de aplicarlas en asuntos sometidos a su jurisdicción, dispone que hasta que se constituya el tribunal arbitral que le corresponda entender en un asunto y, a solicitud de parte, podrá adoptar medidas provisionales.

En respuesta a la solicitud de Irlanda (9 de noviembre de 2001) de aplicación de medidas provisionales cautelares¹³ por parte del TIDM (*i.a.* la inmediata suspensión de la autorización dada a la Planta de Mox), el tribunal, aparentemente, adoptó por unanimidad medidas provisionales distintas a las solicitadas^{14 15}, por las cuales las partes debían cooperar y con tal propósito realizar consultas para: a) intercambiar información ulterior relativa a las posibles consecuencias en el Mar de Irlanda de las actividades de la Mox Plant; b) monitorear los riesgos de los efectos en el Mar de Irlanda de las operaciones de Mox; c) proyectar, según lo apropiado, medidas para la prevención de la contaminación del medio marino, que *podría*¹⁶ resultar de las operaciones de la Mox Plant¹⁷.

El juez Treves, parág. 8 y 9 de su Opinión separada, ha hecho presente que el tribunal al disponer las medidas provisionales no ha hecho referencia alguna al principio de precaución. Además, el juez ha planteado la cuestión de si es apropiado el enfoque precautorio para la preservación de derechos procedimentales, como la cooperación (información, etc.). Por nuestra parte, creemos que no se trata de derechos procedimentales sino sustanciales, ya que el monitoreo, el intercambio de información, la cooperación en general hacen a la posibilidad misma de definir la situación de riesgo o no, punto central de la diferencia entre la precaución y la prevención *stricto sensu*.

C. Naturaleza jurídica y alcance del principio de precaución

Numerosos convenios internacionales¹⁸ y fallos internacionales¹⁹ han consagrado al principio de precaución en su condición de principio general ambiental. Uno de sus mandatos exige estudiar los posibles riesgos antes de obrar o autorizar a obrar, imponiendo la carga de la prueba en caso de dudas sobre la existencia de riesgo sobre quien pretende realizar la actividad. Cuando hay dudas

sobre el riesgo de un eventual daño transfronterizo existe la obligación de informar sobre la actividad al posible afectado, consultar sobre las alternativas técnicas, etc..

El TIDM al aplicar las medidas provisionales en el asunto de la Planta Mox, no hizo recaer sobre el Reino Unido la carga de la prueba de la falta de riesgos. Sin embargo, dado los informes y controles rigurosos que la propia CE impone a ese tipo de actividades, podía darse por aceptable la afirmación del Reino Unido que el riesgo de las actividades era infinitesimalmente pequeño. El tribunal puso el acento en la obligación de información y de consulta, actividades que forman parte de la obligación general de cooperación. Esas actividades son parte *sustancial* (no procedimental) de la obligación internacional cautelar, tal como lo afirmáramos precedentemente y reiteradamente en trabajos anteriores ²⁰. Es decir, el TIDM al hacer lugar a la medida provisional solicitada, respondió al principio de precaución invocado por Irlanda, manifestándolo en obligaciones para las partes dirigidas a agotar los medios para despejar la duda sobre los riesgos. La medida provisional es transitoria por naturaleza, tal como lo es la duda sobre los riesgos que una actividad dada entraña, atento los avances de la ciencia. Bien ha señalado el juez Treves en opinión separada en el caso de la Mox Plant que “*las medidas ordenadas por el tribunal son correctamente basadas en consideraciones derivadas del enfoque precautorio*” (parág. 9). Más aún, podemos afirmar que las medidas provisionales responden por su propia naturaleza (transitoria) a las de medida precautoria.

Mal podría afirmarse que hay una “obligación” general, amplia, frente a terceros (a menos que se haya concertado convencionalmente ²¹) de suspender actividades previstas por la falta de certeza científica sobre si la actividad entraña riesgo, ya que, prácticamente, todos los nuevos emprendimientos y descubrimientos del ser humano han importado e importan riesgos. Distinta es la sospecha razonable de “severo”, “grave”, “irreversible” riesgo, caso en el que la cautela debiera indicar, despejar primero las dudas para luego decidir sobre la actividad. La cautela radica esencialmente en la obligación de agotar los medios científico-tecnológicos para despejar la duda sobre el riesgo, siendo parte esencial de ella el monitoreo de la existencia de riesgos, el intercambio de información, etc.. Bien ha dicho el juez Treves en el parág. 9 de su Opinión separada en el Asunto *Southern Bluefin Tuna-Medidas provisionales (Australia y Nueva Zelanda v. Japón)* que “el enfoque precautorio (...) parece inherente a la noción misma de medidas provisionales”.

* Catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ Parte XII de la CNUDM.: *Protección y preservación del medio marino* (arts. 192 a 237).

² Art. 290. *Medidas provisionales*. 1. “Si una controversia se ha sometido en la forma debida a una corte o tribunal que, en principio, se estima competente conforme a esta Parte o a la Sección 5 de la Parte XI, esa corte o tribunal podrá decretar las medidas provisionales que estime apropiadas con arreglo a las circunstancias para preservar los derechos respectivos de las partes en la controversia o para impedir que se causen daños graves al medio marino, en espera de que se adopte la decisión definitiva (...). 5. “Hasta que se constituya el tribunal arbitral al que se someta una controversia con arreglo a esta sección, cualquier corte o tribunal designado de común acuerdo por las partes o, a falta de tal acuerdo en el plazo de dos semanas contado desde la fecha de la solicitud de medidas provisionales, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar o, con respecto a las actividades en la Zona, la Sala de Controversias de los Fondos Marinos podrá decretar, modificar o revocar medidas provisionales conforme a lo dispuesto en este artículo si estima, en principio, que el tribunal que haya de constituirse sería competente y que la urgencia de la situación así lo requiere (...)”.

³ La referencia a “principio de precaución” (por su condición de “principio”), es indicativa de una regla jurídica. En cambio, la preferencia por el uso de la expresión “enfoque precautorio”, implica el rechazo de la idea de una obligación jurídica de carácter precautorio, entendiendo al accionar precavido como una mera política, de carácter no normativo, flexible. Un destacable número de doctrinarios considera sin relevancia la distinción, entendiendo que la segunda es un paso previo para la aplicación del principio.

⁴ V.gr.: En el caso *Atún de Aleta Azul (Southern Bluefin Tuna) - Medidas provisionales (Australia y Nueva Zelanda v. Japón)*, el TIDM ordenó a Japón suspender sus “experimentos pesqueros” en orden a dar tiempo al atún a recuperarse hasta tanto se celebrasen nuevos acuerdos de gestión entre los Estados (parágs. 77, 79, 80). En el caso *Reclamación Territorial de Singapur en y alrededor del Estrecho de Jahor (Malasia v. Singapur)*, por ordenanza de 8 de octubre de 2003, el TIDM también adoptó medidas cautelares en base al art. 290.5 de la CNUDM.

⁵ El “Mox” (*mixed oxid fuel*) es un combustible nuclear obtenido de la reutilización del plutonio y su combinación con uranio. La Planta de Mox a que se refiere el caso está ubicada en Sellafield-Cumbria-Reino Unido en proximidades de

la costa del Mar de Irlanda.

⁶ Si bien el Tribunal Arbitral, en ordenanza del 24 de junio de 2003, decidió suspender los procedimientos por considerar, *i.a.*, que podía surgir un conflicto de jurisdicción con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (art. 282 de la CNUDM), por tratarse de una materia delegada por Irlanda y el Reino Unido en la Comunidad, confirmó la medida provisional establecida por el TIDM el 3 de diciembre de 2001 (V. punto b) referido a continuación)

⁷ V. *infra* Punto B) relativo a la aplicación de medidas provisionales.

⁸ El tribunal, en laudo final del 2 de julio de 2003, concluyó por mayoría que, *i.a.*, la reclamación de Irlanda no encuadraba en el art. 9º invocado y que Irlanda no había probado la razonable posibilidad de daños sustanciales al medio ambiente en esa área. El árbitro Gavan Griffith, en opinión disidente, en el caso de referencia, recordó que, erróneamente, el tribunal exigió a Irlanda probar esa posibilidad cuando la aplicación del principio de precaución (no considerado en el voto de la mayoría) exigía que la carga de la prueba de que no existía riesgo debía recaer en el Reino Unido (parág. 72 y ss.). Griffith se basó en el art. 2.2. a) de la *Convención OSPAR* (art. 2.2.: “Las partes contratantes aplicarán: a) el principio de precaución, en virtud del cual serán tomadas medidas preventivas cuando haya fundamentos razonables para considerar que las sustancias o energía introducidas, directa o indirectamente, en el medio marino pueden acarrear riesgo para la salud humana, peligro a los recursos vivos y los ecosistemas marinos, dañar usos recreativos u otros usos legítimos del mar, incluso cuando no haya evidencia concluyente de la relación causal entre actividades y efectos; (...)”) y reforzó la posición invocando la *Comunicación de la Comisión de las CE sobre el principio precautorio COM (2000) 1*, parág. 6.4. Es de observar que el Reino Unido no desconoció el principio de precaución. Por el contrario, en su respuesta del 24 de abril de 2003 (parág. 8.34), expresó: “El R.U. estuvo, y lo está hoy, guiado por el principio de precaución, tal como ha sido elaborado por la normativa de la CE en el contexto de la *Estrategia 2001-2020*”.

⁹ Ver R. VIRZO, “Note e Commenti” “In tema di misure cautelari comportanti obblighi di cooperazione per la protezione dell’ambiente marino”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXXVIII, 2005-2, pág. 398.

¹⁰ Ver *i.a.*: Principio 21 de la *Declaración sobre Medio Humano*, de Estocolmo de 1972 y Principio 2 de la *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, de Río de Janeiro de 1992.

¹¹ Ver Art. 193 de la CNUDM.

¹² Ver *infra* nota 18.

¹³ En el Considerando 71 de la Ordenanza del 3 de diciembre de 2001, el TIDM ha expresado: “Considerando que Irlanda argumenta que el principio de precaución ubica la carga de la prueba sobre el R.U., que debe demostrar que no puede haber riesgo alguno en la descarga y otras consecuencias de la operación de la Planta de Mox (...)”.

¹⁴ Si hubiese hecho lugar a lo solicitado (declarar que el R.U. violó *i.a.*, los arts. 192, 193, 194, 197, 207, 211, 213 de la CNUDM), relativos a la protección y preservación del medio marino) habría resuelto sobre el fondo del asunto.

¹⁵ Debe tenerse en cuenta que la adopción de medidas provisionales por parte del tribunal es una facultad discrecional del mismo ya que el art. 290.1 de la CNUDM dispone que el tribunal “puede” adoptar las medidas provisionales, que “estime apropiadas con arreglo a las circunstancias”, según su percepción *prima facie*.

¹⁶ Obsérvese el uso del verbo en potencial, el que podría ser usado así para referirse tanto a las consecuencias de la actividad como a la posibilidad de que nunca se inicien. Téngase presente que el Informe 2004 de actividades del R.U. a Euratom, no incluye referencia alguna a operaciones con Mox. La BNL (firma controlada por el gobierno británico que maneja la Planta) ha tenido que acudir al grupo francés *Cogema* para lograr que la costosa planta de Sellafield (Euros, 684 millones) comience a operar apropiadamente (*The Independent*, 17 de octubre de 2004).

¹⁷ Es de observar, que el punto c) usa el término “prevención” en sentido amplio, resultando éste abarcativo tanto de la prevención como de la precaución.

¹⁸ *I.a* * *Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono* (1985), el que si bien no utiliza la palabra precaución en la parte normativa ni establece reglas precisas autoejecutorias, es un ejemplo claro de compromiso internacional en base al principio precautorio, en tanto, a la fecha de adopción del Convenio no había base científica suficiente que avalara las teorías sobre los riesgos que implicaban los cambios en la capa de ozono (v. art. 2.1) y su *Protocolo de Montreal* (1987); * *La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático* (1992) y su *Protocolo de Kyoto* (1997); * *La Convención sobre la Diversidad Biológica* (1992) y el *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica* (2000); * *Convención de París para la Prevención de la Contaminación Marina por Fuentes Continentales*; * *Convención de Bamako sobre Desechos Peligrosos en África* (1991); * *Convención sobre el Noreste Atlántico* (1992); * *Convención sobre Protección y Uso de los Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales* (1992); * *Convención sobre la Protección del Medio Marino en el Mar Báltico* (1992); * *Convención de Oslo y París para la Protección del Medio Marino en el Noreste Atlántico* (1992); * *Convención sobre la Conservación y Administración de los Recursos en el Mar de Bering Central* (1994) (Anexo Parte I b); * *Convención de Barcelona para la Protección de Medio Marino y de las Regiones Costeras del Mediterráneo* (1995); * *Acuerdo para la Implementación de las Disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 Relativo a la Conservación y Manejo de las Especies Transzonales y Altamente Migratorias* (1995); * *Protocolo a la Convención de Londres sobre la Prevención de la Contaminación Marina por Vertido de Desechos y otras Materias* (1996); * *Acuerdo Marco para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos en el Alta Mar del Pacífico Sur-Acuerdo de Galápagos* (2000); * *Convención sobre la Conservación y Manejo de las Especies Altamente Migratorias en el Océano Pacífico Oeste y Central* (2000); * *Convención sobre la Conservación y Manejo de los Recursos Pesqueros en el Atlántico Sur* (2001), etc..

¹⁹ *I.a.*: *Pruebas Nucleares* (Corte Internacional de Justicia, 1995), *Gabèikovo-Nagymaros* (Corte Internacional de Justicia, 1997), *Bifés con Hormonas* (OMC Organo de Apelación, 1997), *Productos Agrícolas* (OMC Organo de Apelación, 1998), *Southern Bluefin Tuna* (Tribunal Internacional de Derecho del Mar, 1999).

²⁰ *I.a.** “La diligencia debida como eje de articulación entre el derecho internacional y la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales producidas por actos no prohibidos por el derecho internacional”, en E.J. REY CARO, *et al. Derecho internacional ambiental: nuevas tendencias*, Lerner, Córdoba, 1998; * “El ‘principio de precaución’ en materia ambiental”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Morales, Instituto de Política Ambiental*, Buenos Aires, 2000; * “Principio de precaución en materia ambiental. Tendencias en Europa y América”, en *Humanismo ambiental. Terceras Jornadas de Reflexión*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 2001; * “Principios de precaución y prevención en el derecho internacional americano”, en *Jornadas de Derecho Internacional de la OEA*, Secretaría de la OEA, Washington, 2001; * “Responsabilidad internacional por daño transfronterizo”, en *Cuaderno de Federalismo* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, vol. 15, 2002; * “Responsabilidad internacional de los Estados en materia ambiental”, en *Simposio Internacional sobre Legislación y Derecho Ambiental*, ICAM-UICN, Madrid, 2002; * “El daño deliberado y sustancial al medio ambiente como objetivo, medio o método de guerra”, en *Lecciones y ensayos*, Universidad de Buenos Aires. Comité Internacional de la Cruz Roja, Lexis Nexis, Buenos Aires-Ginebra, 2003; * “The Environmental Precautionary Principle (With Particular Reference to the Law of the Sea)”, en *Annals of Maritime Studies-2004*, London- y *Pomorski Zbornik, Rijeka-Zagreb-Split*, V. LVI; * “Principios generales del derecho internacional ambiental como fuente normativa. El principio de precaución”, contribución en el *Libro Homenaje al Prof. Carlos Febres Pobeda* (Venezuela), Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes, Caracas, Venezuela, 2005 (en prensa).

²¹ Si un sujeto viola un acuerdo internacional que contempla la obligación de obrar en virtud del principio de precaución, el ilícito no habrá de surgir de la no aplicación del principio, como tal, sino de la violación de la norma contractual.

LOS PLAGUICIDAS, EL SER HUMANO Y EL AMBIENTE (LA NUEVA LEY DE AGROQUÍMICOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA)

por RAFAEL E. CONSIGLI *

Sumario: I. Introducción. II. La ley provincial 9164 y su decreto reglamentario 132. III. Fomentar un uso correcto. IV. A modo de cierre.

I. Introducción

Cuando el hombre se hizo sedentario y comenzó a procurarse alimentos sembrando vegetales, domesticando animales y seleccionando naturalmente los mejores frutos, las plagas se hicieron presentes para alimentarse y reproducirse tanto en los cultivos como en los alimentos almacenados.

En un intento por liberarse de estos huéspedes, el hombre utilizó los métodos a su alcance como la recolección y la eliminación manual, el fuego o la inundación. Las primeras sustancias químicas que se mencionan antes de Cristo, como el azufre y las sales de cobre, se usaron para ahuyentar o controlar ciertas plagas o enfermedades.

Recién a fines del siglo pasado se comenzaron a usar metodológicamente algunos plaguicidas, para solucionar el problema de insectos que menguaban seriamente las cosechas. En los años previos a la Segunda Guerra Mundial se utilizaron en forma cada vez más frecuente estas primeras herramientas; sin embargo, el control de las plagas continuaba dependiendo fundamentalmente del control biológico natural y de los agentes ambientales.

A mediados de la década del '40 la aparición de los productos orgánicos de síntesis marcó un

cambio en la metodología del control de plagas. Luego se introdujeron al mercado grupos de plaguicidas con exponentes de elevada toxicidad para el ser humano, tales como los derivados del ácido fosfórico y el ácido carbámico. Contemporáneamente hicieron su aparición los primeros herbicidas y casi sin solución de continuidad siguieron el resto de los plaguicidas que hoy conocemos.

Muchos de los productos que alcanzaron un extraordinario desarrollo en la últimas décadas han sido sustituidos progresivamente debido a los peligros -reales o percibidos como tales- contra la salud humana, su toxicidad para la fauna y la vegetación natural y por la propia aversión de la opinión pública a la posible presencia de productos químicos de síntesis tanto en los productos alimenticios como en el ambiente.

Afortunadamente las nuevas tecnologías emergentes y el mejor conocimiento de los procesos bioquímicos en plantas, insectos y organismos patógenos ha permitido el desarrollo de productos de alta eficacia en el control de las plagas y de bajo riesgo para el hombre y los animales. Formulaciones especiales que reducen la toxicidad, microencapsulados, plaguicidas biológicos, etc., hacen pensar que los objetivos perseguidos se van logrando.

Desde un punto de vista general, la agricultura se encuentra en la actualidad en una importante fase de transición, en la que se están cuestionando y revisando ciertas prácticas y sistemas de cultivo por sus efectos negativos sobre la salud humana y el entorno. Entre estas prácticas se halla la utilización de plaguicidas, que si bien han influido notablemente en los incrementos de productividad agrícola de las últimas décadas, también es cierto que se han cometido excesos e incorrecciones en su uso.

Los objetivos que se plantean actualmente para reducir los problemas derivados de su utilización son la reducción de su consumo, la utilización de productos de bajo impacto ambiental, el empleo de técnicas de aplicación que aumenten la eficiencia y reduzcan el impacto y la utilización de sistemas alternativos al control químico.

II. La ley provincial 9164 y su decreto reglamentario 132

Los objetivos que persigue la nueva normativa son, sin duda, más amplios que los de su antecesora, la ley 6629, siendo éstos la protección de la salud humana, de los recursos naturales, de la producción agropecuaria y del patrimonio de terceros, de los daños que pudieran ocasionarse por usos contrarios a lo dispuesto en esta norma, y la preservación de la calidad de los alimentos y materias primas de origen vegetal, como también asegurar su trazabilidad y la de los productos químicos o biológicos de uso agropecuario, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la disminución del impacto ambiental que generan los agroquímicos.

En su art. 2° considera los productos de uso agropecuario y los define como aquellos *productos químicos inorgánicos u orgánicos o biológicos que se emplean para combatir o prevenir la acción de insectos, ácaros, malezas, hongos, bacterias y roedores, perjudiciales al hombre o a los animales y de todo agente de origen animal o vegetal, que ataque o perjudique a las plantas útiles y sus productos*. A continuación cita como ejemplo de productos de uso agropecuario a los acaricidas, alguicidas, bactericidas, funguicidas, herbicidas, insecticidas, molusquicidas, nematocidas y rodenticidas, incluyendo también a los productos químicos utilizados como fertilizantes e inoculantes, pero *exceptuando* de este listado a los productos de uso veterinario.

Asimismo amplía los sujetos y alcances de la ley a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que actúen en la elaboración, formulación, transporte, almacenamiento, distribución, fraccionamiento, expendio, aplicación, utilización, y disposición final de envases usados.

Uno de los aspectos novedosos de la norma es el que establece la *obligatoriedad* de la emisión de una receta fitosanitaria para la *aplicación* de todos los productos de uso agropecuario enumerados, aunque los productos de clases toxicológicas Ia y Ib deberán contar, además, de otra

similar para su *expendio*.

Convenios y registros

La ley establece como organismo de aplicación a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, quien formalizará convenios con las municipalidades y comunas de la Provincia, con el fin de implementar en sus respectivas jurisdicciones el registro y matriculación de equipos de aplicación terrestre, la habilitación de los locales destinados a la comercialización o depósito de productos y el control de su utilización. Los aplicadores terrestres radicados en municipios o comunas que no formalicen el convenio mencionado, se inscribirán directamente en el organismo de aplicación.

Así también, la Secretaría de Agricultura creará registros de elaboradores, formuladores o fraccionadores, distribuidores y expendedores, aplicadores, operarios habilitados, asesores fitosanitarios y de plantas de destino final de envases.

Plagas urbanas

Otro aspecto novedoso es la inclusión de un capítulo referido a los plaguicidas empleados en *áreas urbanas*. Se refiere al uso de productos que no sean de venta libre, que se apliquen en ambientes urbanos o periurbanos para sanidad ambiental, para sanidad vegetal de viveros y jardinería, para la sanidad de granos almacenados o la industria alimenticia, los que deberán contar con la supervisión de un ingeniero agrónomo. También establece los requisitos que deben cumplir los comercios que expendan productos de venta libre y los vehículos que se utilicen para las tareas de manejo de plagas urbanas.

Expendedores

En el punto referido al expendio de plaguicidas no se han producido modificaciones de relevancia con respecto a la ley 6629. Menciona la inscripción en el Registro de Expendedores, la asistencia técnica de un asesor fitosanitario, y la venta de productos autorizados, debidamente cerrados y etiquetados, y con fecha de vencimiento vigente.

Aplicadores

El capítulo más extenso se refiere a los aplicadores, y tal vez es así porque es en el momento de la aplicación cuando se producen los mayores problemas, tanto a los mismos operarios, como a terceros y al ambiente.

Se refiere al aplicador como a toda persona física o jurídica, pública o privada, que aplique o libere al ambiente, productos químicos o biológicos de uso agropecuario.

Tanto los aplicadores terrestres como los aéreos deben inscribir sus equipos en los registros correspondientes y respetar lo indicado en la Receta Fitosanitaria en lo referente a producto y dosis, quedando a su criterio y bajo su responsabilidad la adecuación de la técnica de aplicación a las condiciones climáticas presentes en el momento de realizar el trabajo.

Los aplicadores terrestres deben realizar las operaciones de carga, descarga, abastecimiento y lavado, *en las afueras de los centros poblados u otros asentamientos humanos*. Las máquinas de

aplicación terrestre, para poder transitar por zonas pobladas, deben hacerlo *descargadas y perfectamente limpias de productos químicos* a fin de evitar contaminaciones y perjuicios a terceros. Estas tareas de lavado de máquinas de aplicación, deben hacerse en instalaciones habilitadas por los municipios o comunas.

Cuando los establecimientos donde se apliquen productos químicos se encuentren ubicados en las proximidades de núcleos poblacionales, de áreas naturales protegidas o de reservas forestales creadas en base a leyes vigentes, los aplicadores deberán *notificar* con cuarenta y ocho horas de antelación al municipio o comuna correspondiente, la fecha y hora tentativas de la aplicación, indicando *productos y dosis a utilizar*, a fin de que se tomen los recaudos necesarios. Además, la aplicación se deberá realizar teniendo en cuenta las condiciones climáticas que evite la derivación hacia las zonas que se desean proteger.

Cuando en los lotes a tratar o en sus cercanías hubiere apiarios, los aplicadores deberán ajustarse a lo previsto en la ley apícola provincial, es decir, notificar a los apicultores que se encuentren dentro de un radio de cuatro kilómetros, la fecha de aplicación y el producto a utilizar.

Al aplicarse agroquímicos sobre cultivos, se deberá respetar el tiempo de carencia indicado en la etiqueta de éstos, prevaleciendo siempre el período de mayor extensión.

El aplicador es el *único responsable* de la técnica de triple lavado de los envases de productos utilizados, a los que posteriormente se les dará el tratamiento final adecuado.

Además, establece que los asesores fitosanitarios (ingenieros agrónomos inscriptos en el registro habilitante) deberán confeccionar una receta fitosanitaria cuando indiquen la aplicación de cualquier producto químico o biológico de uso agropecuario.

Cualquier técnica recomendada para una determinada aplicación debe conseguir, a partir de un droga activa capaz de controlar la plaga y utilizando una dosis mínima, distribuir el producto de manera que se logre la máxima eficacia en un intervalo de tiempo que minimice económicamente los daños que la plaga puede producir, pero sin efectos negativos sobre los demás componentes del sistema agrícola y del entorno.

Usuarios

La ley considera usuario responsable a toda persona física o jurídica que explote, en forma total o parcial, un cultivo con independencia del régimen de tenencia de la tierra. Igualmente a todas aquellas personas físicas o jurídicas que por su actividad utilicen productos químicos o biológicos de uso agropecuario o se beneficien con ellos, como ser acopiadores e industrializadores de granos y otros que oportunamente pueda definir el organismo de aplicación.

La receta fitosanitaria

Como se dijo anteriormente, uno de los aspectos salientes de esta ley es que establece que todos los productos químicos o biológicos de uso agropecuario requerirán para su *aplicación*, de la emisión de una receta fitosanitaria expedida por un asesor fitosanitario. En el caso de los productos de las clases toxicológicas Ia y Ib, además deberán contar con receta fitosanitaria para su *expedio*. La ley 6629 establecía la confección de la receta fitosanitaria sólo ante el requerimiento por parte de los usuarios.

La receta fitosanitaria se define como el documento que emite el asesor fitosanitario, toda vez que su recomendación implica la utilización de un producto químico o biológico de uso agropecuario, siendo el asesor, el responsable de lo prescripto en dicho documento y el usuario de la veracidad de los datos que suministre al asesor, sobre todo, en lo referente a cultivos vecinos susceptibles.

La receta fitosanitaria debe contener como mínimo los siguientes puntos: datos, firma y sello del asesor; datos del usuario; denominación comercial, principio activo, concentración y dosis de uso del producto a emplear; croquis de ubicación del lote a tratar; y recomendaciones especiales respecto de técnicas particulares de aplicación, cuando sea necesario por el tipo de plaga o cultivo.

Cuando en los lotes a tratar o en sus cercanías se encuentren cultivos susceptibles al producto a utilizar, cursos de agua, embalses utilizados como fuente de abastecimiento de agua, abrevaderos naturales de ganado, áreas naturales protegidas o reservas forestales creadas en virtud de leyes vigentes y todo lo que pudiera verse afectado por la aplicación, debe hacerse *expresa mención de su ubicación* a los fines de tomar las medidas de precaución necesarias.

Sanciones

En caso de inobservancia de los requisitos y obligaciones establecidas en esta ley y su reglamentación, el organismo de aplicación podrá aplicar las siguientes sanciones: llamado de atención, apercibimiento, multa, decomiso de productos, mercaderías contaminadas y elementos utilizados para cometer la infracción; suspensión o baja del registro correspondiente, inhabilitación o clausura temporal o permanente; secuestro de equipos de aplicación o vehículos utilizados y arresto.

En el art. 55 se establecen sanciones a los que:

- introduzcan a la Provincia o produzcan productos químicos sin poseer inscripción, autorización o habilitación de las autoridades competentes;
- distribuyan, almacenen, transporten o pongan a la venta productos prohibidos, falsificados, adulterados o producidos fraudulentamente;
- apliquen productos por cuenta de terceros y no se encuentren debidamente registrado como aplicadores, y quienes hayan encargado dicha aplicación;
- apliquen productos en áreas restringidas y/o prohibidas por la presente ley;
- apliquen u ordenaren aplicar productos que no se encuentren debidamente inscriptos y autorizados;
- utilizando o permitiendo la utilización de estos productos envenenaren, adulteraren o contaminaren de un modo peligroso para la salud humana o animal, alimentos, el suelo, el agua, los ecosistemas o el ambiente en general, siempre que esas acciones no constituyen un delito en los términos de las leyes penales de la Nación.

Con respecto a este último punto debemos hacer la salvedad de que los residuos de agroquímicos son considerados *residuos peligrosos*, ya que la ley nacional 24.051, a la que Córdoba adhirió por ley 8973, incluye dentro de las categorías sometidas a control (Anexo I) a los desechos resultantes de la producción, preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios.

Prohibiciones

En los arts. 58 al 63 se establecen las siguientes prohibiciones:

- la aplicación *aérea* dentro de un radio de 1500 metros del límite de plantas urbanas para productos de clases toxicológicas Ia, Ib y II, y dentro de una radio de 500 metros para los productos de clases III y IV;
- la aplicación *terrestre* dentro de un radio de 500 metros a partir del límite de las plantas urbanas de municipios y comunas, de productos de clases Ia, Ib y II, pudiendo aplicarse *dentro* de dicho radio productos de clases III y IV. Estas dos prohibiciones son quizá los puntos más discutidos por los aplicadores ya que alrededor de toda zona urbana existen áreas de producción frutihortícola para abastecer a la población y de respetar estrictamente estas distancias,

prácticamente no se podrían utilizar agroquímicos, con lo que se resentiría la producción de esos cultivos;

- la venta, utilización y manipulación de productos de clases Ia, Ib, II y III a *menores de 18 años*;
- el almacenamiento, transporte y manipulación de agroquímicos en forma *conjunta* con productos alimenticios, cosméticos, vestimenta, tabacos, productos medicinales, semillas y forrajes, que puedan constituir eventuales riesgos a la vida o a la salud humana o animal;
- el enterramiento, quema y/o disposición final de restos o envases de productos que *no hubieran sido sometidos* a tratamientos previos de descontaminación por triple lavado, como así también la descarga de restos, residuos y/o envases en cursos o espejos de agua;
- en toda la Provincia se prohíbe el transporte de productos en vehículos que no cumplan con la legislación nacional al respecto.

El transporte de envases de agroquímicos debe ir amparado por documentación comercial (remito o factura), caso contrario, se podrá aplicar el art. 84 de la ley 8431 (Código de Faltas de la Provincia) por carga indocumentada, procediéndose al secuestro de los productos. En el caso de que se transporten junto a sustancias alimenticias o el vehículo no posea los elementos identificatorios establecidos por el Reglamento General para el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, se procederá a confeccionar el Acta de Constatación, la que será girada a la autoridad de aplicación correspondiente para su resolución. La omisión de llevar los elementos identificatorios también está contemplada como infracción en la ley provincial de tránsito 8560.

Plantas de destino final

Los establecimientos que procesen, reciclen o destruyan envases vacíos de productos químicos o biológicos de uso agropecuario, deberán cumplir con todas las normativas ambientales y requisitos municipales vigentes, contar con un responsable técnico y en ningún caso, podrán recibir envases que no hayan sido sometidos a triple lavado o al tratamiento de descontaminación que pudiere corresponder por el material de que está constituido.

III. Fomentar un uso correcto

A comienzos de la década del '70 se comenzaron a vislumbrar efectos negativos como consecuencia del uso indiscriminado de los plaguicidas, produciendo efectos indeseables como: desarrollo de resistencia a los productos químicos, destrucción de los enemigos naturales de las plagas, contaminación del ambiente, muerte de especies no deseadas, contaminación de alimentos e intoxicación humana.

Actualmente, la mayoría de los problemas son causados por una insuficiente capacitación y conocimiento de los plaguicidas y por el manejo inadecuado que el hombre le da a estas herramientas de producción. Las personas más expuestas, en primer lugar son los aplicadores, los manipuladores de plaguicidas, productores rurales, trabajadores de la industria y comercialización y, finalmente, los consumidores. En segundo lugar se encuentra la población en general, expuesta en forma directa al ambiente contaminado.

Todos los plaguicidas son tóxicos en mayor o menor medida. Por lo tanto deben ser manipulados sistemáticamente con prudencia y deben formar parte integrante de programas que comprendan su aplicación. Sólo deben ser confiados a personas capacitadas, que hayan aprendido a preparar estos compuestos en condiciones de seguridad.

La utilización de agroquímicos en la agricultura representa un beneficio innegable,

garantizando una mayor producción agrícola y haciendo que ésta sea mucho más estable, pero deben ser utilizados dentro de un marco racional, en un determinado momento y bajo ciertas circunstancias. La aplicación de estos insumos entraña riesgos tóxicos para la salud, ya sea, en forma accidental o por un manejo inadecuado de ellos. Siempre existe la posibilidad de que ocurran intoxicaciones, especialmente, cuando se usan incorrectamente. Cualquier aplicación contraria a las recomendaciones del envase pueden generar resistencia a las plagas, o perjudicar al medio ambiente.

Los principales problemas en los que se debe concentrar la atención son la eliminación de las fuentes de contaminación resultantes de derrames accidentales, el mal uso y abuso de su utilización y el descarte de los desechos. El segundo punto bien podría ser el más débil en el actual manejo de los agroquímicos.

Aunque ningún producto químico está libre de riesgos, existen métodos seguros para usar los plaguicidas. Con ellos se deben tomar las mismas precauciones que con todos los demás químicos, pero se tornan más delicados por dos razones principales. La primera, que interfieren sobre la vida, es decir, que al ser dirigidos sobre las plagas llegan también al hombre y animales superiores. La segunda razón es que son aplicados directamente al ambiente donde sufren todos los procesos de metabolización.

Es necesario la formación de equipos interdisciplinarios que, conociendo la idiosincrasia del hombre de campo, elaboren mensajes claros, que lleguen al destinatario y, además de ser comprendidos, se internalicen provocando un cambio de conducta. Aquí juega un importante papel la comunicación social en todos sus aspectos, puesta al servicio del mensaje y sus receptores.

IV. A modo de cierre

En los últimos años se ha hecho mucho para mejorar la seguridad de quienes manejan, usan y aplican plaguicidas y otros productos agroquímicos. Así, productos menos tóxicos han reemplazado a los altamente peligrosos para los humanos y el ambiente. Se han mejorado los métodos de aplicación y han surgido nuevas tecnologías. Cada nueva generación de plaguicidas es ambiental y toxicológicamente más benigna que la anterior.

Todos los esfuerzos realizados en el ámbito de la investigación, desarrollo y difusión de nuevas tecnologías, no alcanzarán el objetivo esperado, si en el final de la línea no se cuenta con la adecuada educación para los sectores involucrados en la comercialización y distribución de los productos fitosanitarios. La única posibilidad de lograr un uso seguro y responsable, es mediante la *educación y concientización* de cómo realizarlo. Es responsabilidad de todos garantizar un correcto empleo de los productos, involucrando también a los agricultores y empresas especializadas que se ocupan de aplicarlos.

Para lograr la tecnología adecuada y el control integral de las plagas con eficiencia económica y sin afectar o comprometer los recursos naturales es necesario realizar investigación, primero, y extensión de los resultados, después, mediante una programación, implementación, interpretación y difusión que requiere la intervención de personal capacitado convenientemente.

Un incremento en la educación rural respecto a este tema y la existencia de una norma legal que rija las actividades relacionadas al uso de estos productos, son importantes pasos del uso seguro y eficiente de los plaguicidas y, consecuentemente, de la protección del medio ambiente.

Para concluir, es bueno apuntar que los plaguicidas modernos tienen que cumplir una tarea muy exigente en la agricultura de hoy. Si se aplican cuidadosamente, la podrán ejecutar con seguridad y eficacia, y su uso correcto permitirá a los agricultores producir más productos y de mejor calidad.

Esos aumentos en la producción de alimentos que requiere el mundo actual deben lograrse dentro de un marco de trabajo de creciente sensibilidad por el medio ambiente, y puesto que los bosques naturales ya se han agotado más allá de los límites de seguridad, el aumento de la

producción de alimentos debe provenir del uso eficaz de las tierras agrícolas hoy disponibles.

* Oficial principal, División Patrulla Ambiental.

**LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO
ESQUEMA JURÍDICO AMBIENTAL**
por MARTA SUSANA JULIÁ

Sumario: **I.** La necesidad de realizar aportes hacia la construcción de una perspectiva ambiental del derecho. **II.** Cómo observar el ambiente en el sistema jurídico. **III.** El rol de los operadores jurídicos ambientales. **IV.** La discusión de los presupuestos mínimos y su significado como nuevo material normativo en el sistema jurídico argentino. **V.** ¿Estamos preparados para el desafío de la reconstrucción del orden jurídico a partir de las nuevas leyes ambientales?

I. La necesidad de realizar aportes hacia la construcción de una perspectiva ambiental del derecho

Los estudiosos del derecho ambiental, doctrinarios, juristas, abogados o investigadores en esta materia se enfrentan a un área relativamente nueva, que se encuentra en plena expansión donde algunos autores plantean la necesidad de lograr su autonomía didáctica y la consideración en la enseñanza de grado y posgrado de esta nueva materia ¹.

Los abogados que inician estudios en materia ambiental se encuentran con ciertas particularidades como es la necesidad de un conocimiento pluridisciplinar, el intercambio con profesionales y especialistas de diversas disciplinas, aprehender un lenguaje y colaborar en la conexión de los distintos saberes que integran la temática ambiental.

En el proceso de percepción y acceso al conocimiento ambiental en cada disciplina se produce

el cuestionamiento de las demás disciplinas acerca de: cómo observa el ambiente, cómo lo define, qué aspectos lo integran, los espacios y límites que se conforman dentro de cada disciplina en función de esta nueva problemática de estudio.

El derecho ambiental se ha desarrollado según Astorga como consecuencia de *“la urgencia de resolver problemas ambientales, distinguiendo una etapa represiva, una etapa participativa y una etapa preventiva, con desarrollo de técnicas de concertación y de la eficacia de la gestión del Estado”*².

El estudioso del derecho rápidamente observa que su disciplina tiene que ver con el ambiente en tanto los hechos, acciones o actividades del hombre producen efectos sobre el ambiente y el derecho participa en la organización social, forma una parte importante de la gestión del ambiente, regula conductas que inciden en el ambiente, restringe o limita hechos o acciones e incluso actividades en pos de la salud de la población, de la seguridad, entre otras numerosas temáticas.

Las distintas áreas o ramas que forman parte del derecho como disciplina se han visto invadidas por temáticas vinculadas al ambiente generando un análisis y elaborando respuestas a los problemas presentados.

Este primer acercamiento demandó forzar la estructura del derecho a situaciones jurídicas nuevas y utilizar el ingenio, el conocimiento y las herramientas disponibles para brindar soluciones jurídicas a las situaciones ambientales.

La estructura del derecho no estaba preparada para dar respuesta a estas nuevas situaciones por lo que fue necesario releer el derecho con otros ojos, ponerse anteojos ambientales para que de esta forma iniciáramos un proceso que permitiera otorgar la respuesta adecuada a esta problemática.

La caracterización del derecho ambiental ha sido destacada en forma diversa por los autores tanto como *“un derecho eminentemente evolutivo que nos permite crear e imaginar”* para Astorga; como *“algo que estamos creando, algo que se está desarrollando, es una cosa en permanente mutación”* para Valenzuela³; en Adorno como *“una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución”*⁴ y en Cano como *“una novísima disciplina jurídica”*⁵.

Algunos autores hablan de la necesidad de crear o construir una nueva perspectiva de análisis del derecho orientada a la temática ambiental o lo que denominamos nueva perspectiva ambiental del derecho (Prieur, Gei, Valenzuela, Astorga, entre otros)⁶.

En una conceptualización actual los calificativos que cita Morello y Cafferata sobre los autores que definen al derecho ambiental son aún más numerosos y es de destacar la cita de Lorenzetti del derecho ambiental como: *“descodificante, herético, mutante, se trata de problemas que convocan a todas las ciencias a una nueva fiesta exigiéndoles vestido nuevo. En el caso del derecho, la invitación es amplia: abarca lo público y lo privado, lo penal y lo civil, lo administrativo y lo procesal sin excluir a nadie, con la condición que adopten nuevas características”*⁷.

En los distintos sistemas jurídicos observamos cómo el derecho ambiental ha evolucionado a través del tiempo en la legislación ambiental existente.

En materia ambiental se legisla en forma incipiente durante los años ochenta y en forma sostenida en los noventa y aparecen un conjunto de normas denominadas ambientales, que vienen a instaurar un espacio en el sistema jurídico, que lo conforman dichas leyes regulando hechos, acciones o actividades que impactan en el ambiente.

Se establecen las bases del nuevo derecho ambiental desde el reconocimiento de los derechos al ambiente sano en los textos constitucionales, en una primera incorporación de la temática a los sistemas jurídicos de los países, el dictado de leyes generales de ambiente u orgánicas del ambiente con la determinación de los objetivos de las políticas ambientales, la distribución de competencias en la materia y la regulación de tipo declarativa de aspectos ambientales.

En la actualidad existe una enorme producción de normas ambientales en los distintos sistemas jurídicos y se distinguen temáticas propiamente ambientales como las vinculadas a los residuos en general o los residuos peligrosos, en particular, las relativas a las normas de calidad de los distintos elementos que forman parte del ambiente, el uso de instrumentos de evaluación de impacto

ambiental, auditorías ambientales, para citar sólo algunas.

El material normativo ambiental es una muestra clara de la existencia de legislación ambiental y su espacio en el sistema jurídico que se analice. Si bien, todavía en muchos sentidos, no se acepta la existencia del derecho ambiental como una nueva rama (aspecto que no sería preocupante) o como una manera diferente de resolver las situaciones jurídicas que lo integran (aspecto de suma importancia).

Así Valls considera que *“no sólo la realidad ambiental es compleja y dispersa, el derecho ambiental también lo es. Tiende a dispersarse como consecuencia de la forma federal de gobierno adoptado, pero también como consecuencia de las presiones sectoriales y regionales que inciden en la creación de normas jurídicas sean o no ambientales”*.

Para quienes estudian el derecho, lo importante es que se identifique un espacio, con material normativo propio, que tiene particularidades para el análisis de las situaciones jurídicas y no hace falta que se denomine como derecho ambiental pero, lo que sí es claro, es que la perspectiva desde la cual se deben analizar las situaciones ambientales deben ser diferentes a otras perspectivas jurídicas.

*“Pues bien, normar sobre esta materia es una de las complejidades mas grandes que ha enfrentado el derecho como ciencia. Esta naciente rama del derecho es el sueño de unos pocos por introducir la perspectiva ambiental en los distintos ordenamientos jurídicos de forma sistemática, lo cual necesariamente debe estar acompañado de imaginación y voluntad de cambio de los actores implicados, considerando sus características y circunstancias”*⁸.

Lo importante es ir perfilando una perspectiva jurídica ambiental que analice la complejidad de las situaciones ambientales en el marco del sistema jurídico y de acuerdo con el material normativo existente.

El alcance y significado que se otorga al ambiente en nuestro sistema jurídico

El análisis debe partir de la incorporación de la denominada cláusula ambiental en el art. 41 C.N. que es donde se reconoce el derecho al ambiente en nuestro sistema con algunas notas que lo caracterizan.

Hemos destacado que se observa en los distintos autores, el énfasis que se otorga al tercer párrafo del art. 41 y la combinación con otros artículos de la Constitución, pero nadie profundiza en el sentido y alcance del texto completo del art. 41, que es el verdadero cambio en el sistema introducido por el legislador en la reforma de 1994⁹.

El concepto de ambiente incorporado en el art. 41 hace una referencia concreta al “derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley”. Esta definición del derecho al ambiente es amplia, es un derecho -deber que involucra el desarrollo humano sustentable teniendo en cuenta los principios enunciados en Río en 1992.

En la formulación de los principios de la política ambiental que realiza González Arzac cita el *“derecho humano a gozar de un ambiente saludable y equilibrado así como darle el uso necesario para el desarrollo sustentable. El goce es un derecho individual, mientras que el uso del ambiente será regulado conforme a las necesidades sociales a satisfacer y la equidad internacional”*¹⁰.

El concepto de desarrollo sustentable ampliamente difundido y debatido establece un marco a la conceptualización del derecho al ambiente en nuestra Constitución donde se vincula a un aspecto ético del desarrollo humano y también el derecho con la contrapartida del deber de preservarlo.

El deber de la autoridad de proveer ha sido destacado por los autores ya que involucra a los distintos poderes y en cada una de las áreas de gobierno genera esta obligación. También debe

remarcarse el amplio concepto que implica “el deber de preservar”.

II. Cómo observar el ambiente en el sistema jurídico

En el análisis de los sistemas jurídicos se propone una forma de abordar la temática ambiental desde el derecho que permita observar las situaciones jurídicas en el contexto en que se producen y no centrar el análisis sólo en lo normativo.

La consideración del sistema jurídico como un sistema que tiene sus relaciones e interrelaciones, donde el material normativo disponible constituye una verdadera red de regulaciones aplicables a la situación objeto de análisis. Por esto es necesario seleccionar y analizar la situación y el contexto en que se desarrolla y los efectos jurídicos y ambientales que produce.

Si distinguimos el derecho ambiental como el conjunto de normas que regulan la temática ambiental la condicionamos a nuestra propia definición o concepto de ambiente. Por lo que vamos a puntualizar: el campo de estudio de acuerdo a cómo definimos el ambiente, sus elementos, etc..

Si determinamos las leyes ambientales a través de un listado de problemáticas que se entienden ambientales, también estamos precisando y excluyendo, de acuerdo a la definición temática de cada autor la legislación que forma parte.

Lo ambiental, como campo dentro del derecho, debe responder a las definiciones jurídicas que se realizan sobre el ambiente donde existe un largo camino de discusión y análisis desde las distintas perspectivas que se construyen.

Las situaciones jurídicas que devienen de problemas vinculados al ambiente son numerosas y complejas, involucran a los distintos sectores o áreas del derecho (civil, penal, comercial, internacional, constitucional, etc.) y requieren de la resolución de conflictos tanto en instancias administrativas como judiciales.

Cada área del derecho ha elaborado una respuesta desde sus principios, institutos y relaciones jurídicas tomando una postura frente a este nuevo desafío que representa el ambiente en el seno del área que se trate.

Así uno puede referirse a la construcción de una respuesta civil ambiental, penal ambiental, administrativa ambiental, entre otras, con cada una de las ramas del derecho y cómo actuaron y actúan frente a problemas ambientales que debieron y deben enfrentar que alternan sus principios, replantean institutos consolidados y han generado un debate y la elaboración de una respuesta por parte de los doctrinarios, especialistas e investigadores en el área de estudio específico.

Lo anteriormente destacado demanda una fuerte labor de construcción teórica y práctica desde cada área del derecho, centrando su análisis en las situaciones fácticas y en la jurisprudencia que se ha ido conformando en cada temática atento a la labor de los jueces en la resolución de los conflictos ambientales que se le han presentado.

La propia formulación de políticas ambientales y el diseño de normas que guían la gestión ambiental, en cada uno de los niveles de gobierno (nación, provincias y municipios) y la modalidad de su implementación (decretos, resoluciones, etc.), crean una red de regulaciones que forman parte del derecho público que ya constituye toda una instancia de estudio en materia ambiental.

Los conflictos vinculados al ambiente, como hemos descripto, pueden dar lugar a innumerables situaciones jurídicas que se vinculan a todas las áreas del derecho y atraviesan transversalmente la materia, la tornan compleja, ya que la vinculan y relacionan con múltiples temáticas, disciplinas e instancias.

En el sistema jurídico argentino existen aspectos ambientales incorporados a nivel constitucional, leyes de fondo, leyes especiales, nuevas leyes de presupuestos mínimos, en las leyes provinciales y las ordenanzas municipales, para destacar el material normativo creado a partir de esta problemática en los distintos niveles jurisdiccionales.

En cada función de gobierno sea legislativa, ejecutiva o judicial ha existido una labor de

producción de normas, ejecución de políticas e implementación de respuestas con relación a problemáticas ambientales. Aspecto que también se observa en el gobierno nacional, en los gobiernos provinciales y en los gobiernos municipales en sus distintas funciones.

III. El rol de los operadores jurídicos ambientales

Un conjunto de actores jurídicos como abogados, funcionarios administrativos, fiscales, jueces pueden cumplir el rol de operadores jurídicos ambientales para lo cual requieren un profundo conocimiento de las temática ambiental y de las particularidades que en materia de derecho se plantean actualmente para abordar y resolver problemas jurídicos ambientales, como destacamos en el punto anterior.

Los operadores jurídicos ambientales tienen un rol protagónico en la temática jurídico ambiental y una responsabilidad disciplinar en el esfuerzo de construir una verdadera perspectiva jurídica ambiental en la resolución de los conflictos en las distintas vías formales e informales en que se plantee su actuación.

La formación ambiental y la capacitación en esta área es nueva y requiere de la revisión, seguimiento y análisis de las corrientes de pensamiento en materia ambiental que se viene dando en el derecho internacional o en el derecho comparado y el desarrollo de los numerosos doctrinarios, investigadores, juristas que escriben sobre derecho ambiental en el país.

La capacitación ambiental de los operadores jurídicos ambientales es continua y permanente por la dinámica propia de la materia, su complejidad, los aspectos técnicos, el desarrollo tecnológico, los avances científicos y técnicos, entre otros argumentos, por los cuales se plantea esta particularidad.

Es importante escribir y debatir acerca del rol de los operadores ambientales y los resultados que se esperan de ellos, las dificultades, los conflictos en su actuación, la resistencia que genera en el abordaje tradicional de los problemas.

IV. La discusión de los presupuestos mínimos y su significado como nuevo material normativo en el sistema jurídico argentino

La discusión acerca de los presupuestos mínimos puso de manifiesto las distintas concepciones de ambientes existentes y las posturas sobre aspectos regulatorios de la temática ambiental.

En el análisis que hacen los principales autores sobre las nuevas leyes y en el concepto de presupuesto mínimo propiamente dicho plantea una pluralidad de posiciones que tienen un fundamento teórico de cómo conceptualizan el ambiente, qué entienden por derecho ambiental, dónde empieza y termina la temática para cada uno, entre otras posturas diferentes.

Todo ello nos permite observar que no tenemos aún suficiente construcción teórica en el tema ya que un concepto como el de presupuestos mínimos ha venido a demostrar la necesidad de discutir una cantidad de conceptos jurídicos y ambientales, sus relaciones, las formas de analizarlos.

Algunos autores inician su aporte examinando las nuevas normas de presupuestos mínimos y ponen sobre el tapete un conjunto de conceptos, definiciones y observaciones, que al ser confrontadas, discutidas, analizadas por el conjunto instalan un debate que discuten las bases mismas desde las cuales se ha construido el denominado derecho ambiental.

La idea de algunos autores fue sumarse al efecto innovador de la temática ambiental pero no modificaron sus bases sustentadas en el derecho tradicional y hoy se encuentran tratando de hacer derecho ambiental con estructuras tradicionales produciendo efectos más adversos al ambiente que el análisis desde otras ramas.

El preguntarse cómo mirar estas nuevas situaciones jurídicas que derivan de las temáticas o

problemas ambientales nos llevó a plantear una mirada distinta o una nueva perspectiva desde la cual en el futuro seguramente se desarrolle el derecho ambiental.

El primer aspecto que se debe destacar y que diferencia el análisis de las situaciones jurídicas ambientales es el propio abordaje de los problemas donde se debe tener en cuenta la ubicación del problema o situación, su contexto, las unidades ambientales mayores en las que se encuentran involucrados área, zona, cuenca, región, que va a permitir observar la situación en un marco de análisis mayor donde el contexto de análisis responda a consideraciones ambientales y facilite la selección del material normativo más adecuado.

Este abordaje nos brinda una mirada más amplia y permite plantear desde la perspectiva ambiental del derecho las selecciones normativas en función de la situación y el ambiente involucrados contando con un abanico de respuestas jurídicas orientadas a múltiples situaciones que resultan de la problemática.

No debemos perder de vista la enorme construcción preventiva en materia ambiental, los pasos y procesos creados para limitar, controlar, evitar situaciones ambientales de mayor gravedad.

Los aportes de las distintas ramas del derecho que han avanzado en la resolución de conflictos, si bien no son ambientales pueden servir de base para la consideración de la temática.

V. ¿Estamos preparados para el desafío de la reconstrucción del orden jurídico a partir de las nuevas leyes ambientales?

La nueva ley general del ambiente plantea un desafío que es interpretar y evaluar las situaciones ambientales a partir de los principios enunciados en la ley

La importancia de la ley general se manifiesta al otorgar a sus disposiciones el carácter de orden público y que se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica. Con ello se le otorga el rango que de alguna manera se aspiraba en los comienzos con la idea de dictar una ley orgánica.

Desde la perspectiva de la ley general se van a interpretar y aplicar las leyes específicas y las normas que ejecutan la política ambiental, donde el legislador las sujeta al cumplimiento de una serie de principios, entre los cuales se reafirma aún más la importancia de la ley general ya que prevalece sobre cualquier norma que se le oponga.

Algunos doctrinarios venían en la ley general los anteojos ambientales a través de los cuales observar el sistema o también realizar una lectura ambiental del sistema jurídico a partir de la nueva ley.

Esta ley permite reconstruir el sistema jurídico ambiental a partir de su lectura ambiental, lo que significa ordenar y sistematizar el material normativo existente en función de los objetivos que establece y en base a los principios explicitados en la propia ley.

El principal impacto en el sistema jurídico, desde nuestra perspectiva, es la posibilidad misma de reconstruir un nuevo orden ambiental a partir de su dictado y fundar una nueva política ambiental que le imprime una dinámica, que no existía hasta el momento, al sistema jurídico ambiental.

La ley define para la interpretación y aplicación, un conjunto de principios a las que están sujetas las normas que ejecutan políticas ambientales. Algunos de ellos ya estaban incorporados en algunas leyes, como es el caso del principio precautorio en residuos peligrosos, y otros destacados a nivel internacional y receptados en la doctrina, que vienen, lo que es realmente importante, a formar parte de la legislación con la incorporación y definición en la ley general.

Sobre los principios ambientales se ha discutido y escrito en la doctrina especializada pero es necesaria su difusión generalizada ya que muchos de ellos modifican las interpretaciones jurídicas tradicionales a lo que los operadores del derecho están acostumbrados.

De acuerdo con lo destacado en el párrafo anterior, nos encontramos con situaciones ambientales que con el conocimiento y la aplicación del principio de prevención o precautorio se evitan instancias de conflicto o litigio donde frente a esta situación en materia ambiental ya hay muy poco que hacer.

A través de las reflexiones que traemos en este artículo sólo queremos enunciar algunos de los temas que requieren hoy análisis, discusión y elaboración de nuevos esquemas jurídicos ambientales desde los cuales el derecho puede abordar esta problemática compleja.

¹ Se organizó durante el mes de junio del corriente año, un seminario sobre esta preocupación en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

² E. ASTORGA, Seminario Internacional de Derecho Ambiental, CEPAL-Fundación Ebert, Santiago, 1993, pág. 109.

³ ASTORGA y VALENZUELA, ver Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental, CEPAL-Fundación Ebert, 1993.

⁴ L.O. ADORNO, “Vías legales para la defensa del medio ambiente y para la reparación del daño ecológico”, J.A., 2001, I, pág. 1.068.

⁵ G. CANO, “Introducción al derecho ambiental argentino”, L.L., 154, pág. 914.

⁶ Son numerosos los autores que hablan de una nueva perspectiva ambiental del derecho. Se citan en la bibliografía final algunos trabajos donde se formula esta postura.

⁷ A. MORELLO y N. CAFFERATA, *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004, pág. 22.

⁸ R. VALDIVIA, *Memoria del Seminario Nacional de Derecho Ambiental*, CEPAL-Fundación Ebert, Santiago, 1993, pág. 113.

⁹ M.S. JULIÁ, “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 1, enero-marzo, Lexis Nexis, 2005.

¹⁰ P.J. FRÍAS, “Federalismo y ambiente”, Seminario Internacional de Política y Legislación Ambiental *Las políticas ambientales y la legislación ambiental básica*, Prodia, Buenos Aires, 1998.

**EL ROL DE LOS ÓRGANOS Y DEL DERECHO
DERIVADO EN LA PRESERVACIÓN Y
CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS
NATURALES EN EL SISTEMA ANTÁRTICO**

por ERNESTO J. REY CARO

El llamado “sexto continente” o “continente blanco” presenta características físicas que lo diferencian de la otra zona polar, el Artico, y de las otras áreas terrestres sobre las que se fueron asentando las primeras poblaciones humanas y que luego, ya en el siglo XV, permitieron a los nacientes Estados modernos fijar sus territorios.

La significativa superficie de la Antártida -14.000.000 de kilómetros cuadrados con las barreras de hielo- equivalente a las extensiones de Europa y Australia en su conjunto, representa el 20% del área terrestre del planeta, con predominio de la masa continental sobre los espacios marítimos. Su difícil acceso impidió o demoró las ocupaciones estatales extendidas y permanentes, con la excepción de algunas islas subantárticas.

Al margen de los múltiples interrogantes sobre su *status* jurídico, y los debates que se

originaron en torno a las reclamaciones de soberanía estatales que se fueron multiplicando durante la primera mitad del siglo XIX, cuestiones aún no totalmente superadas, no cabe duda de que la posibilidad de aprovechar sus recursos naturales conocidos y de realizar investigaciones para desentrañar sus potenciales riquezas fueron, entre otros, los incentivos para acrecentar el interés sobre tan excepcional zona del globo terráqueo.

Ciertos hechos, como la inquietud despertada por un previsible aumento de la actividad solar y la necesidad de examinar su vinculación con fenómenos terrestres, contribuyeron a la creación de puestos de observación científica en la Antártida y a convocar para 1957, una reunión en oportunidad del Año Geofísico Internacional. Contemporáneamente se obtenía una importantísima información científica, que se enriquecería con los datos que comenzaban a aportar los novísimos satélites artificiales. Al año siguiente se reabrieron las negociaciones para tratar a fondo la cuestión de la Antártida, poniéndose énfasis en el objetivo de asegurar la libertad científica y el uso pacífico en ella.

Surgiría así el Tratado Antártico, suscripto el 1 de diciembre de 1959 por doce países con intereses en las actividades en dicho “continente”, incluidos los reclamantes de soberanía, instrumento que entraría en vigor en 1961. Se inauguraba así el llamado “sistema antártico”, que se complementaría en los años siguientes con otros acuerdos no menos importantes. Consagró los principios básicos que habrían de regir la conducta de las Partes signatarias y de los Estados que después se incorporarían a su régimen y aun de terceros Estados.

No es el propósito de estas reflexiones examinar *in extenso* el rico contenido de este instrumento. Sí, destacaremos que la estructura orgánica es relativamente simple y no tiene carácter permanente. Se apoya en las reuniones de las Partes Consultivas instituidas con el carácter de ordinarias y periódicas, y las reuniones extraordinarias. A estas últimas son invitadas todas las Partes, incluidas las no Consultivas. En las reuniones consultivas rige el sistema de la unanimidad para la adopción de resoluciones, cualquiera sea la naturaleza de ellas. Este criterio tiene la ventaja, al menos en teoría, de asegurar la observancia y aplicación de la norma.

Las reuniones consultivas contribuyen a dar vida al Tratado y ponen de manifiesto una auténtica labor “legislativa”. Las resoluciones requieren de una aprobación estatal. El número y las materias abordadas en ellas han ido en aumento. Constituyen el llamado “derecho derivado” o “derecho secundario” antártico. A través de este sistema se han adoptado diversas medidas para la conservación del ecosistema antártico, entre otras, para la conservación de la fauna y la flora, de las focas, sobre la pesca, recursos minerales, protección del medio ambiente, etc. Igualmente en las reuniones consultivas se han discutido cuestiones que luego motivarían la convocatoria de conferencias en las que se adoptarían otros importantes acuerdos que han contribuido al desarrollo del sistema antártico. Tal es el caso de la Convención de Londres, de 1972, sobre la protección de las focas en la Antártida; la Convención de Canberra de 1980 sobre la conservación de los recursos vivos marinos; la Convención de Wellington sobre los recursos minerales antárticos y, especialmente, el Protocolo de Madrid de 1991 para la protección del medio ambiente, instrumentos éstos que han regulado la conservación y preservación y eventualmente la explotación de los recursos naturales vivos y no vivos, además de tender a la protección *in totum* del ecosistema antártico.

Asimismo, el rol de tales reuniones ha sido significativo en orden a la interpretación del Tratado Antártico y en la aplicación de sus principios y objetivos.

En el marco de la reseña orgánica, debe destacarse la labor del Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR). Es un organismo no gubernamental, creado en 1958, que no fue institucionalizado en el Tratado. Tiene su sede en Londres. Ha efectuado aportes de inestimable interés en el área de la investigación científica, y el producto de sus investigaciones ha proporcionado a las partes elementos e información crucial para la regulación de las más variadas actividades en la zona. No es un órgano “legislativo” *estricto sensu*.

La Convención de 1972, prevé la Reunión de las Partes Contratantes, de la cual emanan las

normas conservacionistas. Estas han determinado ciertas especies protegidas cuya captura ha sido prohibida; especies con límites estrictos de captura; temporadas de veda; zonas de pesca abiertas o cerradas alternativamente; reservas foqueras; normas sobre información de capturas, etc..

Continuando con el propósito de estas consideraciones, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Antárticos que entró en vigor en 1982, cuyos objetivos surgen del propio nombre del instrumento, institucionalizó una “comisión” y un “comité científico”. A la primera le cabe la responsabilidad de hacer cumplir los objetivos conservacionistas y posee funciones de información, decisión y control. Le corresponde igualmente la promoción de las investigaciones y estudios sobre los recursos vivos marinos antárticos y la adopción y revisión de las medidas de conservación, y la aplicación del sistema de observación e inspección creado en la Convención. El Comité Científico actúa esencialmente como órgano consultivo de la Comisión, obrando como un foro para la consulta y cooperación en cuanto a la compilación, estudio e intercambio de información vinculada con los recursos vivos marinos en el marco de la Convención. El Comité, carece de funciones normativas.

La estructura orgánica creada por la Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, de 1988, es algo más compleja: una comisión, la Reunión Especial de las Partes, el Comité Asesor, los comités reguladores y una secretaría. La comisión estaría integrada por las Partes Consultivas en el momento en que se abriera el instrumento a la firma, y otras partes de la Convención que emprendieran actividades importantes en la Antártida. Tendría competencias en la identificación de áreas en relación a las cuales deban considerarse solicitudes para la obtención de derechos de explotación y desarrollo, función compartida con la Reunión Especial de las Partes, órgano en el que están representados todas las Partes de la Convención. Al Comité Asesor le corresponde desempeñar un papel importante en la protección del medio ambiente, y está integrado por expertos, científicos y técnicos. Puede constituir subcomités y su labor más importante es la de asesoramiento a la Comisión y a los comités reguladores. En los tres órganos reseñados se admite la participación de observadores de cualquier Parte contratante del Tratado Antártico que no sea Parte en la Convención de 1988. Los comités reguladores están previstos para cada una de las áreas identificadas por la Comisión para la eventual exploración y explotación. Están constituidos por diez miembros de la Comisión elegidos de conformidad con un sistema en el que se tienen en cuenta diversas realidades, como ser países que hacen valer derechos o reclamaciones en el área identificada o que hacen o no valer un fundamento de reclamación en la Antártida. La Secretaría es un órgano común a los ya mencionados. Todos los órganos tienen una participación activa y concurrente en las actividades de prospección, exploración y explotación de los recursos minerales antárticos.

Paradójicamente, este instrumento que pergeñó la estructura más compleja, no ha entrado en vigor. Incidió en este hecho, la “moratoria” que estableció el art. 7º del Protocolo de Madrid sobre Protección del Medio Ambiente, de 1991.

Este Protocolo creó varios órganos. El principal es el Comité para la Protección de Medio Ambiente, con múltiples funciones, entre las que se destacan las de asesoramiento en diversas áreas y las de adoptar y dirigir recomendaciones a las Partes, en vinculación con la aplicación del Protocolo. Está compuesto por los representantes de los Estados Partes, los que podrán contar con la asistencia de expertos y asesores. Se ha previsto una acción coordinada con el Comité Científico para la Investigación Antártica del Tratado de 1959 y con el Comité Científico para la Conservación de los Recursos Marinos Vivos Antárticos, de la Convención de 1980.

Cabe destacar que la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, de 1946, instrumento que hemos examinado en la jornada del año pasado, se aplica a esta actividad en la Antártida. Depositó en la Comisión Ballenera Internacional, cuyo Estatuto se adoptó en 1948, la tarea de aplicación de las decisiones aprobadas en sus reuniones. Además realiza labores de carácter científico y técnico. Un acuerdo suscripto en 1956, atribuyó a la Comisión ciertas competencias reglamentarias sobre métodos de inspección.

Se advierte, de la breve reseña realizada, que existe una gran variedad de órganos creados en diversos instrumentos que tienen como objetivo asegurar el cumplimiento de los propósitos perseguidos por cada uno de ellos. Cada acuerdo ha determinado su composición y competencias. Hay órganos investidos de funciones “legislativas”, que han dado origen a lo que hemos llamado “derecho derivado” o “derecho secundario” antártico, por el proceso de adopción de las normas. Estas, no son de menor importancia que las consagradas en los tratados y convenciones respectivas -derecho primario- que obraron como “acuerdos marco”, fijando los objetivos básicos, pero confiando en los órganos la producción normativa específica. Otros órganos tienen funciones de asesoramiento, que también son de gran importancia e indispensables para la tarea legislativa.

Asimismo se han prescripto disposiciones que tienden a establecer una relación estrecha y de cooperación entre los órganos creados por los tratados mencionados. Esto permite la unificación de criterios y evita la adopción de normas contradictorias en objetivos que pudieran perseguirse en más de un instrumento.

La cantidad de normas emanadas de los órganos vinculadas con los recursos naturales de la Antártida ha ido en progresivo aumento y hoy constituyen un *corpus juris* de significativa trascendencia y, lo que es más destacable, es que tal cuerpo normativo ha sido, en general, aceptado por terceros Estados.

Sería una tarea que excedería sobradamente los objetivos de estas reflexiones -limitadas por la necesidad de asegurar la participación de todos los asistentes- examinar tan vasto y variado bagaje normativo. No obstante, como muestra de la tarea cumplida por los órganos reseñados, examinaremos brevemente la labor de la Comisión creada por la Convención de 1980.

Como han señalado los estudiosos, hasta 1986 su funcionamiento fue caótico. El sistema de votación permitió el veto de muchas propuestas conservacionistas y algunas medidas adoptadas fueron tardías e insuficientes. Hasta ese momento se habían adoptado sólo 7 medidas de conservación. Es recién a partir del año siguiente cuando se revirtió esta situación y se formalizó un diálogo institucional entre la Comisión y el Comité Científico. La década del '90 fue más fructífera y, entre 1996 y 2004, se adoptaron más de dos centenares de medidas.

Cabe señalar que muchas medidas tenían un plazo de aplicación y vencieron, siendo algunas renovadas y otras no. En el 2003, se encontraban vigentes alrededor de 70 medidas.

La naturaleza de las medidas fue y es actualmente muy variada. En materia de asuntos generales relacionados con las pesquerías, se individualizan las vinculadas con la reglamentación de artes de pesca; notificación de datos; investigación y experimentos; reducción de la mortalidad incidental. En cuanto a la reglamentación de las pesquerías, se dictaron medidas generales; sobre temporadas de pesca; áreas cerradas y vedas de pesca; sobre límites de captura secundaria. Vinculadas con pesquerías de peces, se aprobaron medidas sobre la austromerluza, el draco rayado y, sobre otros peces. En materia de pesquerías de crustáceos, sobre el kril y la centolla. Sobre pesquerías de moluscos, medidas vinculadas con el calamar. Igualmente se fijaron zonas protegidas y sitios CEMP (sistema de localidades que proporcionan datos al Programa de Seguimiento del Ecosistema de la Convención, elaborado por el Comité Científico).

Las medidas no están referidas a la gestión de focas y cetáceos, que constituyen el objetivo de la Convención sobre la Conservación de las Focas Antárticas y la Convención para la Regulación de la Caza de la Ballena. Sin embargo, como ya se destacó, existe una cooperación interorgánica.

La enorme tarea que cumplen los órganos creados por la Convención de 1980, en particular, la Comisión, no implica desconocer las dificultades que se presentan con motivo de la inmensidad del ámbito de aplicación territorial (Océano Austral), que obstaculiza el control de la aplicación de las medidas, particularmente ante el incremento de la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada.

En el mes de noviembre de 2004, 23 Estados y la Comunidad Europea eran miembros de la Comisión, y 8 Estados eran Partes en la Convención pero no eran miembros de la Comisión. También, en este aspecto, el aumento de la cantidad de miembros, constituye un hecho alentador.

Estas reflexiones tienden a mostrar cómo la toma de conciencia sobre la finitud de los recursos naturales antárticos -en particular, los recursos vivos marinos- se traduce en una mayor cooperación de los Estados interesados, cooperación que se proyecta en el ámbito de los órganos creados en los diversos instrumentos ya referidos, y que las normas adoptadas en el seno de tales órganos, constituyen una vía eficaz para asegurar la efectividad de las metas consignadas en los tratados y acuerdos que integran en llamado “sistema antártico”.

Desde esta perspectiva y sin dejar de reconocer las falencias y dificultades señaladas, cabe una visión optimista. El interrogante sería: ¿Qué habría ocurrido con los recursos naturales antárticos sin la existencia de toda esta arquitectura normativa e institucional? Creemos que la respuesta es más que obvia.

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y LOS DERECHOS HUMANOS

por GRACIELA R. SALAS

Sumario: I. Introducción. II. Los derechos humanos. III. El derecho al medio ambiente como derecho humano.

I. Introducción

El estudio tanto del derecho internacional de los derechos humanos como cuanto del derecho ambiental, ha registrado una profunda transformación en las últimas décadas, aunque durante muchos años el desarrollo de uno y de otro se produjera de forma separada.

En esta evolución, podrían establecerse verdaderos hitos que de alguna forma fueron estableciendo pautas y objetivos a alcanzar.

En el ámbito de los derechos humanos, no caben dudas que el punto de partida del moderno derecho está en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y, en especial, el art. 28 que reconoce el derecho de cada individuo a un orden social e internacional en el cual realizar sus derechos y sus libertades. Esta declaración fue seguida por una serie de convenciones internacionales que al mismo tiempo implican un permanente desarrollo de aquellos derechos enumerados originariamente, lo que ha obligado a reconocer su progresividad, como así también su integralidad.

Por el lado del derecho ambiental, es posible establecer ese punto de partida en la Conferencia de Estocolmo de 1972, seguida por otras conferencias internacionales, de las que, por el contrario, han emanado, especialmente, declaraciones que derivaron en la formulación de principios, más que de normas internacionales específicas.

En definitiva, mientras la tutela de los derechos humanos lleva ya decenios y ha alcanzado a la formulación de complejos sistemas de protección, se estima que el derecho ambiental está aún en una fase embrionaria.

Sin embargo, la profundidad e importancia de ambos temas han demostrado su interacción en grado tal que es posible afirmar su actual consubstanciación.

Para el estudio de esta interacción hemos dividido este trabajo en diferentes áreas de abordaje.

Por una parte es dable observar la relación existente del derecho al medio ambiente como derecho humano, en una forma profundamente relacionada con el derecho a la salud, y dentro de éste otros derechos que lo integran. Esto desde un punto de vista general.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, por otra parte, se plantean diferentes cuestiones, como la existencia misma de un derecho al medio ambiente, y su proyección sobre las generaciones futuras.

II. Los derechos humanos

El estudio de estos derechos precedió en el tiempo al derecho ambiental, con las diferencias apuntadas más arriba, por lo que abordaremos este tema en primera instancia.

La evolución de los derechos humanos en las últimas décadas se ha visto acicateada por la aparición de nuevas agresiones a la persona humana, antes reservadas, en algunos casos, a la órbita interna de los Estados.

A partir de la citada y emblemática Declaración Universal de Derechos Humanos es posible iniciar el desarrollo de este punto, en el que partiremos de un enunciado que, por general que se lo considere, no fue sino el detonante del tema que nos ocupa.

En efecto, el art. 25 inc. 1^o en su aparente generalidad abre el auténtico abanico que significa una expresión concreta como que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado...”*. Si bien es cierto que de la expresión *“un nivel de vida adecuado”* surge una infinidad de acepciones, entendible en su generalidad por el momento en que nació esta declaración y por su valor como norma de derecho, esta simple expresión permite a la moderna doctrina una interpretación actualizada en cuanto a la dignidad de la persona humana, entendida también como una necesidad de reconocer el derecho a la dignidad en su vida, la que abarca numerosos aspectos.

Entre esos aspectos es necesario citar el derecho a la salud. En nuestro anterior trabajo *“El derecho al agua como derecho humano”*² decíamos que el estudio del agua como derecho humano llevaba a enfocarlo en su relación con tres ejes fundamentales aunque no únicos: el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el derecho al desarrollo. De todos modos, a pesar de que se ha

avanzado al respecto, aún no surge de los documentos emanados de la Conferencia de Johannesburgo que el acceso al agua potable esté garantizado y se lo considera todavía como un derecho *sui generis*.

Otro eje que consideramos central lo constituye el desarrollo sostenible. En efecto, ya desde la Declaración de Río se llamó la atención sobre la necesidad de reforzar los llamados “*pilares interdependientes*” del desarrollo sostenible, identificados como desarrollo económico, social con protección ambiental, y dentro de los objetivos fundamentales del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el cambio de modelos de producción y consumo, la protección y gestión de los recursos naturales ³.

La mera enumeración de estos pilares va mostrando el rumbo coincidente de ambos derechos.

En el mismo sentido se expresa Lavinia Monti: “*Enucleare le complesse relazioni che intercorrono tra ambiente e diritti umani equivale ad individuare gli elementi che rendono strettamente intrecciate le politiche internazionali per la protezione dei diritti umani e quelle per la tutela dell’ambiente*” ⁴.

Sería posible, en este ámbito, profundizar aún más el estudio de la salud a través del derecho al agua, que puede a su vez servir como un punto de referencia a partir del cual se desarrollan los otros derechos. En efecto, a nadie escapa la importancia del agua en el mantenimiento de la vida humana en todos sus órdenes, vida ésta inserta en un medio ambiente determinado, propio del ser humano, y a través del cual inclusive llega a relacionarse con los otros seres humanos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) en su art. 11 también reconoce este derecho a la salud ⁵, en este caso como un derecho individual que, por otra parte, no podría reconocerse ni respetarse sino en un ámbito más amplio, como es dentro del Estado, en definitiva, el obligado a la promoción y respeto de los derechos humanos en general.

En cuanto al último de los elementos señalados como es el derecho al desarrollo, ha sido reconocido más recientemente a partir del Informe Brundtland y de las deliberaciones de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente (Río de Janeiro, 1992).

Como puede observarse, se trataba entonces de una enumeración de derechos que planteó la necesidad de una profundización que habría de producirse con los pactos y convenciones internacionales que se sucedieron a partir de esa etapa fundacional.

En el *ámbito universal*, de la Declaración de 1948 derivó la firma de numerosos pactos y convenciones internacionales que comenzaron a puntualizar los derechos en cuestión, los que, a su vez, se profundizaban y hacían cada vez más complejos e interdependientes.

En el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales encontramos referencias a la salud, al medio ambiente (art. 12), como así también en instrumentos más específicos como aquellos reservados a grupos especiales de riesgo considerados más vulnerables, como la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24).

Por su parte, en el *orden regional americano*, la Convención Interamericana de Derechos Humanos en diversas disposiciones se refiere estrictamente al derecho a la salud ⁶, pero a renglón seguido avanza sobre el derecho al medio ambiente, reconociéndolo lisa y llanamente como derecho humano ⁷, avance éste justificable en parte en razón del tiempo transcurrido entre la Declaración Americana de 1948 y la firma del Pacto de San José de Costa Rica.

En este mismo sentido es posible citar también al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) que incluye:

- Art. 10: Derecho a la salud ⁸.
- Art. 11: Derecho a un medio ambiente sano ⁹.

Una posición remarcable fue adoptada, en este orden, por la Asamblea General de la OEA, cuando en su AG/RES. 1819 (XXXI-O/01) ¹⁰, destaca la importancia de los vínculos existentes entre derechos humanos y derecho ambiental, junto a la necesidad de promover ambos órdenes.

Más recientemente cabe destacar lo estatuido en la AG/RES. 1896 (XXXII-O/02), Resolución Derechos Humanos y Medio Ambiente en las Américas de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ¹¹.

Es posible así, a grandes rasgos, constatar la confluencia de ambos temas en épocas más recientes.

III. El derecho al medio ambiente como derecho humano

El desarrollo del derecho ambiental, decíamos más arriba, es algo posterior, y está lejos aún de lograr la firma de instrumentos jurídicos como los alcanzados en materia de derechos humanos. Es dable constatar, sin embargo, que de todos modos se ha avanzado a partir de la formulación de principios que a su vez posibilitaron la entrada en vigor de instrumentos internacionales sobre temas más puntuales.

Como decíamos más arriba, en años más recientes se ha advertido la profunda interrelación entre medio ambiente y derechos humanos, especialmente en importantes estudios emprendidos esencialmente en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente) y la Organización de las Naciones Unidas, con la labor desempeñada por el Alto Comisionado y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

La actividad culminó en nuestra organización regional americana con la creación de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. También aparece en los compromisos de los jefes de Estado y de gobierno respecto del desarrollo sostenible, el cambio climático, la protección ambiental y la gestión de desastres, expresados en la Declaración y el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Quebec, en la Declaración de Santa Cruz de la Sierra y el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, junto a documentos medulares emanados, entre otros, de las conferencias internacionales celebradas desde la Conferencia de Estocolmo hasta la Conferencia de Johannesburgo.

También cabe citar el informe presentado por Jorge Daniel Taillant, del Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA) ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos, el 21 de noviembre de 2002 ¹², al que nos remitimos en honor a la brevedad y que en forma casi diríamos patética remarca algunas de las interrelaciones existentes entre medio ambiente y derechos humanos.

Algo innegable, de todos modos es que ya es insoslayable el reconocimiento del derecho al medio ambiente dentro del derecho al desarrollo ¹³, quedando pendiente resolver si ese reconocimiento se ha hecho extensivo al derecho al medio ambiente como derecho humano en sí

Por otra parte, a nivel estatal ha hecho su aparición el constitucionalismo social, en el que se inscribe, entre otros, el art. 41 C.N., luego de las reformas introducidas en 1994. En el ámbito estricto de la *República Argentina*, a partir de lo estatuido por el citado artículo ¹⁴ se reconoce el “derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”, en el que aparecen dos conceptos: por un lado, el derecho a un ambiente sano, y, por el otro, el derecho al desarrollo como derecho humano.

Otra cuestión que se viene agitando es la que surge a continuación cuando, junto a este derecho y al deber correlativo, aparece una referencia a los derechos de las futuras generaciones al agregar: “*sin comprometer las (necesidades) de las generaciones futuras*”. La moderna doctrina cuestiona seriamente cualquier referencia a los derechos de las futuras generaciones, en tanto y en cuanto en derecho no se avizora todavía el reconocimiento de derechos a personas aún no concebidas. Sin embargo, las características del tema que nos ocupa, especialmente en lo atinente a la posible existencia de un derecho al medio ambiente, coloca a las actuales generaciones ante una posibilidad cierta de condicionar seriamente no sólo a las futuras generaciones sino esencialmente a las presentes.

En efecto, partiendo de que en ciencia política se afirma que una generación abarca un lapso de diez años, y dado el notable aumento de la expectativa de vida de los seres humanos, la preocupación ambiental de las generaciones presentes les atañe esencialmente en tanto y en cuanto los recambios generacionales no son totales y absolutos sino que implican una sucesión permanente, en las generaciones actuales están al mismo tiempo las futuras y, por otra parte, éstas no podrán existir sin aquellas.

A nuestro modo de ver, no se trata, en definitiva, de derechos futuros sino de proyecciones de los actuales, en una sucesión inacabada en el tiempo, contruidos sobre la base de derechos-deberes de las personas individuales que no sólo tienen el derecho de gozar de un medio ambiente sano, sino también el deber de permitir que su prójimo pueda gozar de los mismos derechos en el presente y en el futuro.

Finalmente cabe dejar planteado un concepto que se abre camino más recientemente: el de la “*democracia ambiental*”, que engloba conceptos tales como la necesidad de que la sociedad civil tenga acceso a la información, a la justicia ambiental a través de un procedimiento adecuado que permita resolver situaciones en las que el derecho ambiental sustancial sea violado, todo lo cual merece un estudio más particularizado.

La pregunta pendiente es si esa interrelación y los instrumentos señalados proporcionan elementos suficientes como para afirmar que se ha reconocido ya al derecho al medio ambiente como un derecho humano.

¹ Art. 25.- “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;...”.

² Jornada de Reflexión sobre Derecho Ambiental, Academia Nacional de Derecho de Córdoba, 2003.

³ Sergio MARCHISIO, “Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg” en *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg. Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale ed amministrativo*, pág. 31.

⁴ Lavinia MONTI, “I diritti umani ambientale enlla Convenzione di Aarhus” en *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, pág. 72.

⁵ Art. 11.- *Derecho a la preservación de la salud y al bienestar*. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

⁶ Art. 10.- “*Derecho a la salud*. 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: ...”.

⁷ Art. 11.- “*Derecho a un medio ambiente sano*. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

⁸ Art. 10.- “*Derecho a la salud*. 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público...”.

⁹ Art. 11.- “*Derecho a un Medio Ambiente Sano*. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

¹⁰ OEA/Ser.P AG/RES. 1819 (XXXI-O/01). Derechos Humanos y Medio Ambiente.

La Asamblea General,

CONSIDERANDO:

Que la comunidad internacional continúa debatiendo la importancia del posible vínculo entre derechos humanos y protección del medio ambiente, ...

Tomando en cuenta los esfuerzos que ha realizado la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y el Consejo Económico y Social en la materia;

Teniendo presente los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los demás instrumentos de derechos humanos, en particular el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; y

Que el efectivo goce de todos los derechos humanos,... podría facilitar una mejor protección del medio ambiente,

mediante la creación de condiciones para modificar los patrones de conducta que conllevan la alteración del ambiente, la reducción del impacto ambiental derivado de la pobreza y patrones de desarrollo no sostenibles, la difusión más efectiva de información sobre el problema, y la participación más activa de los grupos afectados por el problema en los procesos políticos,

RESUELVE:

1. Destacar la importancia de estudiar el vínculo que puede existir entre el medio ambiente y los derechos humanos, reconociendo la necesidad de promover la protección del medio ambiente y el pleno goce de todos los derechos humanos.

2. Solicitar a la Secretaría General un estudio sobre la posible interrelación entre la protección ambiental y el pleno goce de los derechos humanos, en colaboración con otros órganos del sistema interamericano.

3. Encomendar al Secretario General que dé un informe sobre la ejecución de la presente resolución al trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

¹¹ Fue aprobada en la sesión del Cuarto Plenario del 4 de junio, 2002. Esta Resolución tuvo origen en el informe del Secretario General, de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, e informes del Consejo Permanente y aportes de expertos en derechos humanos y medio ambiente.

“RECORDANDO que su resolución AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), ... destacó la importancia de estudiar la relación que puede existir entre el medio ambiente y los derechos humanos;

...

RESUELVE:

1. Continuar acompañando el tema, poniendo especial atención a los trabajos que los foros multilaterales relevantes vienen desarrollando sobre el mismo.

2. Alentar la colaboración institucional en materia de derechos humanos y medio ambiente en el ámbito de la Organización, particularmente entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Unidad para el Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

3. Solicitar al Secretario General que presente a la Asamblea General en su trigésimo tercer período ordinario de sesiones un informe sobre el cumplimiento de esta resolución”.

...

¹² CP/CAJP-1999/02.

¹³ A/CONF.157/LACRM/15; A/CONF.157/PC/58. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993. Informe de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 18 a 22 de enero de 1993. Relatora: Sra. Guillermina Da Silva.

... “7. **Enfatizamos** que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, como se establece en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986. La comunidad internacional debe tomar medidas en el menor plazo posible para hacer efectivo este derecho mediante mecanismos adecuados que tengan en cuenta el derecho al desarrollo en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho universal, conforme a la Declaración de Río...”.

¹⁴ Art. 41.- “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...”

“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho...”

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección...”.

*NOVEDADES DEL
CONSTITUCIONALISMO
PROVINCIAL*

**NOVEDADES DEL
CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL**
*por PEDRO J. FRÍAS **

Como no son frecuentes las novedades propiamente constitucionales, esta columna suele

acoger propuestas o hechos que se analizan con ellas. Quiero referirme ahora al “Balance de la economía argentina” de la Bolsa de Comercio de Córdoba, en su décima edición, elaborada como siempre por su Instituto de Investigaciones Económicas, dirigido por el Lic. Raúl Hermida. Estos estudios suscitan admiración, por la divulgación de cifras y su interpretación prospectiva.

Deben destacarse, esta vez, las inteligentes propuestas de alianzas interregionales, que se analizan a través de doscientas páginas, aunque prosiguen en otras temáticas.

El marco conceptual se introduce con estas frases:

A nivel global se observa un marcado interés por la integración regional, que se fortalece desde mediados de los ‘90. El resultado de esta expansión del regionalismo es la existencia de más de 250 acuerdos comerciales notificados a la OMC. Resalta entre las características del proceso la relevancia creciente de los espacios regionales subestatales y transnacionales, que no están formados por Estados, o no sólo por Estados; un fenómeno que presenta claros ejemplos a nivel mundial, no sólo en Europa sino también en Asia y Oceanía, pero sobre los que poco se ha investigado en Latinoamérica. Este es el marco en el que se plantea la Alianza Interregional entre las Regiones Centro (Argentina), Centro-Oeste (Brasil) y Central (Chile).

Las alianzas propuestas son de la Región Centro -Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe- que inicialmente propusimos desde el Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba, y la Región Sur de Brasil más Uruguay, y la otra, es la Región Centro de Chile, liderada por Santiago, su capital.

Los indicadores prolijamente desplegados, hablan por sí solos.

La integración se trata de diversos capítulos y confieso, para concluir, que el análisis de cada región fronteriza convence sobre la necesidad de avanzar con los mecanismos institucionales ya existentes y los que pudieran agregarse.

En realidad, es un plan de gobierno para corto y mediano plazo.

Por mi parte, no olvido el esfuerzo de GEICOS desde Salta, durante décadas, para vincular el NOA con el norte de Chile y el sur de Perú, Bolivia y Paraguay. Sus ferias internacionales han sido exitosas.

*

Las reformas constitucionales en algunas provincias parecen haber quedado fuera de la agenda de sus gobiernos. Así, a lo menos, en Tucumán y Córdoba. Me ocupo de mi provincia.

El gobernador anunció la reforma al inaugurar el período de sesiones de la Legislatura (Cámara única) y las propuestas fueron las siguientes: “Otograr autonomía al Ministerio Público y disponer la elección del Fiscal General por voto directo de la población”, con lo que quedará bajo el control del Poder Ejecutivo.

“Darle rango constitucional al Consejo de la Magistratura” es un pedido unánime. Y lo mismo para el juicio por jurados, ya experimentado en Córdoba, pero que está sujeto a una confrontación.

“Establecer un mecanismo de rendición de cuentas de gestión y patrimonial del gobernador, antes de terminar su mandato”, es algo menos que el “juicio de residencia”.

Y, por fin, “eliminar las listas sábanas”, que en Córdoba comprenden 44 legisladores proporcionales, pero mediante la elección por circunscripción uninominal en toda la provincia.

Me detengo en este último punto, para observar, como lo hice en mi artículo: *Las provincias en tiempo de reforma* (La Nación, 18/2/04), que el remedio sería tan malo como la enfermedad...

Lo que ignora, es que cuando hay una tendencia mayoritaria de un partido, como es el caso de Unión por Córdoba (P.J.) no queda lugar a la oposición, y es así gravemente inequitativo.

Y el caso de la provincia mediterránea, donde en sólo seis departamentos sobre 26, ganó la oposición.

Es claro en ese caso el peligro, pues no sólo tendría mayoría propia como hoy la tiene el

gobierno, sino que caeríamos en el partido hegemónico... y ya sabemos lo que esto significa.

La sustitución de la lista sábana puede lograrse mejor con el sistema binominal que se usa en Chile y que, en alguna oportunidad, reconoce a las minorías. O bien dividiendo la provincia en cinco secciones, como lo hace Mendoza en tres, para que las listas de legisladores no tengan más de 10 nombres.

*

En “La Nación” (18/2) me referí a las “provincias en tiempo de reforma”, porque Jujuy, Entre Ríos, Tucumán y Córdoba se aprestan en diferentes tiempos a revisar su Carta Magna.

Yo insistí en que si Córdoba desea suprimir la lista sábana, tan justamente vilipendiada, no puede ser para instalar el sistema de circunscripción uninominal en toda la provincia; porque Unión por Córdoba, el partido de gobierno, se convertiría en un detestable partido hegemónico. Las alternativas son el sistema binominal que se usa en Chile o bien dividir la provincia de Córdoba en cinco secciones, con lo cual cada elector sólo votaría por unos ocho diputados proporcionales. Así hace Mendoza con tres secciones.

El profesor de derecho público, Norberto Marani, se ocupó en “El Diario” de Paraná (28/2) del buen comienzo de la reforma constitucional en Entre Ríos. Fue rápidamente acogido el proyecto de convocatoria para la reforma por el Senado, y da preferencia al propósito de mayor participación popular.

Y, a propósito de esto, Córdoba, sin imitar el exceso del sistema nacional para nominar magistrados en la Corte Suprema, ha abierto a la opinión pública su propuesta, tan acertada, de cubrir una vacante en el Superior Tribunal, con el camarista Armando Andruet. Habrá audiencia pública y creo que todo será en orden, mejorando mucho la calidad de las propuestas presidenciales.

*

A las informaciones que ya di sobre la reforma de la Constitución de Córdoba, propuesta por el gobernador de la provincia, debo añadir por su interés intrínseco, el proyecto presentado por el legislador de Recrear, Enrique Gastaldi. Comparto sus lineamientos y por eso no me detengo en ellos. Son los siguientes:

- Fin del monopolio de los partidos políticos en cuanto a la presentación de candidatos electivos en el orden municipal;
- Un mecanismo serio para terminar definitivamente con las “listas sábanas”;
- 70 legisladores elegidos en siete (7) circunscripciones electorales: los candidatos más cerca de la gente;
- Rango constitucional al Consejo de la Magistratura;
- El jury de enjuiciamiento a cargo del Consejo de la Magistratura;
- Sistema de Reforma por Enmiendas;
- Reemplazo del Tribunal de Cuentas por una Auditoría General;
- Prohibición de la simultaneidad de elecciones;
- Prohibición de la publicidad oficial en épocas electorales;
- Sistema de representación proporcional en los Concejos Deliberantes.

En cuanto a Tucumán, intervenida, se anuncia y es necesaria una reforma de la Constitución, porque en la revisión del ‘97, en la cual se retiró la oposición porque no se le daba ningún protagonismo, no se aseguró la independencia de los poderes. Y si sigue en la cláusula transitoria el elogio al insigne brigadier Ibarra, que diezmó a las familias unitarias, lo primero será suprimirlo. No en vano, la novela *Polvo y espanto* revivió ese tiempo de degüellos y opresión.

*

En Santiago del Estero intervenida, habrá elección de convencionales el 31 de octubre para reformar la Constitución.

Comparto la necesidad de esa revisión, porque la Carta del '97 no es republicana. ¿Pero tiene el interventor facultad para esto?

La Constitución actual reconoce al interventor actividad puramente administrativa, pero se alega que es inconstitucional esa limitación. Lo cierto es que la revisión es necesaria antes de las elecciones de 2005, y esto divide a los partidos, que suponen que se judicializará la reforma. Las bases de la revisión se analizarán en cuatro talleres: reforma electoral y política, reforma del Poder Judicial, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y reforma municipal y participación ciudadana. La opinión independiente apoya la reforma. Se han reunido 450 personas de diversa representación en 12 comisiones, que propone también el rediseño del sistema electoral para incorporar un mecanismo de representación proporcional como el D'Hont; la despolitización del Consejo de la Magistratura; la selección de jueces de concurso y oposición; la autonomía de los municipios; la informatización de los padrones; el presupuesto participativo; la elección popular del defensor del pueblo; implementación de mecanismos de control de los actos de gobierno, y la presentación de candidaturas por fuera de los partidos.

Aunque no tuvieron el consenso de todas las comisiones, también se sugirió la eliminación de las listas sábana y la obligatoriedad de explicar el origen de los fondos utilizados durante las campañas proselitistas.

Por otra parte, el salvaje ataque a la Legislatura porteña ha actualizado la intención de transferir a la Capital, la Justicia y la policía. Las iniciativas cuentan con el asentimiento del jefe de Gobierno.

*

No habrá elección de convencionales constituyentes en Tucumán hasta el año próximo. Prefiero decirlo con la impecable explicación de Carlos Páez de la Torre, editorialista de "La Gaceta" de Tucumán, que elogia a la Corte Suprema de su provincia.

En un fallo dividido, el alto tribunal declaró nulo el llamado a elección de convencionales constituyentes, que había efectuado el Poder Ejecutivo, en el afán de reformar la Constitución Provincial. En consecuencia, el 23 de octubre, los tucumanos sólo elegirán cuatro diputados nacionales. Amén de las evidentes -e inevitables- consecuencias políticas, el pronunciamiento tiene un valor institucional innegable. Reafirmó la vigencia de una garantía insoslayable, sin la cual no es posible concebir un Estado de derecho: la Justicia es la última intérprete de las leyes y, por eso mismo, la garante de las normas sobre las que se asienta el sistema.

Tres de los cinco vocales fueron terminantes. Concluyeron que la Legislatura y el Ejecutivo habían violado la Carta Magna provincial que, precisamente, se pretende enmendar. En el primer caso, la transgresión consistió en haber evitado -expresamente- que el sistema de internas abiertas simultáneas y obligatorias sea aplicado para seleccionar los candidatos a convencionales constituyentes. El P.E., por su parte, convalidó este estado de cosas cuando concretó la convocatoria según un régimen que, en los hechos, fue un atajo a las primarias y permitió que las postulaciones fueran el resultado de acuerdos de cúpulas, en la mayoría de los casos. La Corte recordó a ambos que, sí o sí, los constituyentes deben ser elegidos conforme a la misma forma que sea fijada para los legisladores, sin excepciones.

Lo más relevante es que el alto tribunal recordó que su interpretación no puede -ni debe- ser leída como una invasión en las facultades, privativas de los otros poderes. Por el contrario, es el

máximo aporte que la Justicia puede hacer en una república: asegurar la efectiva supremacía de la Constitución o, en palabras de la Corte, del poder constituyente sobre los poderes constituidos.

*

El Dr. Marcelo Otharan en el diario “Río Negro” comenta la inminente reforma de la Constitución de Neuquén y advierte sobre las causas para postergar la elección de constituyentes.

Transcribimos lo esencial.

Ante el hecho consumado -la declaración de la necesidad de la reforma constitucional mediante la sanción de la ley 2471 el 7 de octubre del año pasado y la convocatoria a elección de convencionales constituyentes para el 23 de octubre pasado- se ha producido en la provincia de Neuquén una importante consecuencia positiva: la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico local, ha pasado a ser noticia. En los medios gráficos, radiales y televisivos, en el ámbito de los partidos políticos, organizaciones corporativas y gremiales y ONG, cotidianamente se emiten juicios sobre la reforma. Todos parecen coincidir sobre las bondades de la Constitución histórica, sancionada en noviembre de 1957, pero algunos propician su muy amplia modificación, equivalente casi a su sustitución; otros, en contraposición, se oponen absolutamente a ella, en tanto que algunos se inclinan por recurrir al procedimiento reformista de la enmienda -sin mediación de los partidos políticos representados por convencionales elegidos popularmente con la consiguiente expresión directa del pueblo- que ya se aplicara en 1993/1994 para modificar 14 artículos de la Constitución.

Calificamos de positiva la reacción, porque la reforma constituye un hecho de gran trascendencia institucional que, para ser fecundo, requiere ineludiblemente la activa participación de amplias franjas de la ciudadanía y un profundo debate previo y, en lo posible como epílogo del mismo, el logro de metas de consenso que superen las frecuentes pequeñas y estériles confrontaciones coyunturales (vale recordar, a este respecto, cómo el consenso superó la confrontación en la elaboración de la Constitución histórica, no obstante la presencia entre los convencionales de representantes de todo el espectro ideológico, desde los conservadores hasta el comunismo, quienes, salvo en lo referente al sistema electoral adoptado, coincidieron prácticamente en todo lo restante). Es menester reparar en que por el carácter rígido de nuestros sistemas constitucionales -en cuya virtud la modificación de cualquier norma constitucional está fuera del alcance de los poderes legislativos constituidos u ordinarios- ni se da en la realidad, ni es bueno que ello ocurra, la reiteración de este trámite de excepción, que posibilita el análisis y eventual rediseño de las bases mismas de la organización política provincial y de la ampliación, ratificación, modificación o eliminación de los derechos y garantías consagrados en la Constitución que nos rige, con las limitaciones derivadas de la supremacía de la Carta Magna nacional modificada en 1994.

Pero, a la par de enfatizar la importancia del hecho, parece también indispensable advertir sobre el peligro de incurrir en nuestro tan común “fetichismo legislativo”, calmando nuestra “mala conciencia” sobre los vicios y deficiencias del funcionamiento del sistema político-jurídico con la falsa ilusión de que la sanción de nuevas normas producirá milagrosamente las reformas y cambios que tanto necesitamos para instaurar un ámbito social más justo, solidario y civilizado, adecuando el quehacer político a las pautas de una auténtica convivencia republicana.

* Reproducimos la columna permanente de Pedro J. Frías en la revista El Derecho durante 2004.

CRÓNICA

MI DESPEDIDA

Desde el 1º de enero he dejado la dirección del Instituto de Federalismo que fundé en la Academia, cuando en la Facultad de Derecho se disolvieron los institutos y, entre ellos, el Centro Interdisciplinario de Federalismo, para el que recibí el apoyo del rector Dr. Edgard Ferreyra. Mis 86 años me restan fuerzas para un compromiso que la situación institucional del país hace cada día más gravoso.

La actividad del Instituto se expande a todo el país. Se edita el *Cuaderno de Federalismo* con un promedio de 400 ejemplares, nos reunimos en una jornada de reflexión sobre federalismo y otra sobre ambiente cada año. Se otorgan los premios “Provincias Unidas”, “Al mérito federal” y “Eco-Córdoba”; se convoca a lo menos un concurso anual. Y sigo dictando conferencias y publicaciones en muchos medios del país. Y desde luego, asesoramiento.

El Instituto cuenta con nutrida biblioteca, donde están los libros iniciales de Derecho público provincial y municipal. Y su archivo es el más importante del país en federalismo, porque el del Ministerio del Interior no es accesible al público. Y muy frecuentado también, porque el Prof. Federico Robledo inicia a sus estudiantes en investigación en el archivo. Y son docenas las monografías que lo han utilizado.

Es el momento de agradecer a quienes nos han acompañado: en primer lugar, a la Academia misma; a Antonio Hernández que dirigió el seminario del Forum of Federations que nos eligió; a Víctor Martínez y Ernesto Rey Caro, coordinadores de la Comisión de Derecho Ambiental; a Zlata Drnas de Clément, eximia operadora; a los miembros correspondientes del Instituto, especialmente, a los autores de los informes federales de su provincia y a tantos más que se han hecho eco de nuestras actividades, como Aguas Cordobesas y el Nuevo Banco Suquía, que costó algunas actividades.

Me alejo preocupado por la crisis institucional en que la dirigencia política no parece reparar. He escrito mucho sobre ella, pero como digo siempre, la clase política nos respeta pero no nos escucha...

Me alejo tranquilo porque sé que seré muy bien reemplazado. La continuidad del Instituto está asegurada, pero el federalismo no. Es nuestra deuda.

Pedro J. Frías

*

FUNDACIÓN DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO - FILIAL SALTA

El 31 de mayo, en un acto presidido por el Dr. Olsen Ghirardi, en la Academia de Derecho de Córdoba, se fundó la Filial Salta del Instituto de Federalismo. A ese efecto, concurrieron los Prof. Dres. Luis Alberto Martínez y Martín Plaza, director y vicedirector de la Filial.

El Dr. Frías manifestó su alegría y su identificación con la Universidad Católica de Salta, sede de la Filial. Señaló asimismo que las relaciones entre el Instituto y la Filial estaban determinadas por un reglamento aprobado por la Academia y un estatuto dictado por la Universidad.

A continuación hablaron los Dres. Martínez y Plaza. Las palabras del director Dr. Martínez y del subdirector Dr. Plaza se transcriben a continuación:

“Mis primeras palabras para expresar mi gratitud al señor presidente de esta Academia, Dr. Olsen Ghirardi que nos abrió las puertas de la institución para realizar estas actividades; al señor vicepresidente, Dr. Ricardo Haro, que gracias a su intermediación pudimos realizar las gestiones que hicieron realidad este acontecimiento; y, por supuesto, mi agradecimiento eterno al presidente honorario de esta Academia y director del Instituto de Federalismo que depende de la misma, Dr.

Pedro J. Frías que como siempre dio lo mejor de su persona para la creación en Salta de una filial de este Instituto, que fue posible gracias a la generosa decisión del señor rector de la Universidad Católica de Salta, Dr. Patricio Colombo Murúa.

Se justifica la creación del Instituto de Federalismo - Filial Salta en la sede de la Universidad Católica de Salta por una serie de motivos que trataré de resumir.

En el año 1985, cuando ejercía la dirección del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas se realizó en la ciudad de Salta, el *Primer Congreso de Derecho Constitucional* que tuvo por objeto el análisis de la Constitución Provincial que contribuyó a diseñar la estructura institucional de la nueva Constitución salteña sancionada en 1986. Al año siguiente, las autoridades de la Universidad deciden reformar el plan de estudio de la Facultad de Ciencias Jurídicas, que por sugerencia de los profesores de Derecho Público, incorporan el Derecho Público Provincial y Municipal como asignatura obligatoria de la currícula de la carrera de derecho. Concurso de por medio, me asignan la responsabilidad de la titularidad de esta materia.

La realización de numerosas actividades extracurriculares, posibilitó la vinculación con iguales cátedras de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad de Mendoza, reconocidas escuelas de derecho público. Esta interacción fue promoviendo la vocación de numerosos docentes y colegas por el derecho público, que nos permitió dar los primeros pasos en la formación de jóvenes profesionales. A lo largo de estas casi dos décadas hemos podido desarrollar dentro de las universidades locales una escuela de derecho público. Sirva como ejemplo, el designado vicedirector del Instituto de Federalismo - Filial Salta, Dr. Martín Plaza, egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta.

¿Por qué este instituto en la sede central de la citada universidad? Simplemente porque esta casa de altos estudios es la expresión más genuina del federalismo en materia de educación superior, ya que no solamente está presente en todas las provincias argentinas, sino que con la licenciatura en Relaciones Internacionales contribuye a la formación de líderes regionales que ejercitan la paradiplomacia, constructora de la paz.

Palabras de presentación de Martín Plaza en la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, con motivo de la conformación del Instituto de Federalismo - Filial Salta

Cuando en el día de ayer me dijeron que tenía que decir algunas palabras ante la Academia, a modo de presentación, sentí una gran conmoción. ¿Qué podría hablarles de derecho a quienes son maestros en la materia?

Esa conmoción, en pocos minutos se transformó en emoción. Pensé en los testimonios que desde mi tiempo y lugar puedo convocar. Es decir, distintos aspectos respecto de la construcción de mi identidad.

En primer lugar, mi provincia, defensora permanente del federalismo y de la ley. Personajes fundamentales de su historia dieron testimonio de sujeción a la ley.

El Gral. Güemes en 1816, en una patria convulsionada, mientras protegía el Congreso de Tucumán, exigía a los congresales Constitución. Como decía Isidoro Ruiz Moreno: *“La lucha por la Constitución es el resumen de nuestra historia”*.

Facundo Zuviría, presidente de la Convención Constituyente del '53, sosteniendo la no conveniencia de sancionar Constitución. Una vez sancionada, solicitó ser el primero en jurarla.

Victorino de la Plaza, en contra de su sector y de sus propios intereses, llevó adelante a rajatabla la reforma política ideada por Roque Sáenz Peña, y el también salteño, Indalecio Gómez.

Otro aspecto de mi identidad, es el de una generación que le toca vivir intensamente estos tiempos ajetreados, etéreos, líquidos, e inestables. Donde las construcciones del federalismo fracasan. Dolorosa muestra de ello es la puesta en duda de la Comunidad Europea, por un lado, y, por el otro, nuestra querida y cercana Bolivia.

Finalmente, una tercera identidad es la de la educación moral que nos ha inculcado desde los '80 el Dr. Pedro J. Frías. Su cátedra siempre ha dado un mensaje del deber ser. La prudencia ha sido la búsqueda esencial.

Debo resumir estas tres identidades en un compromiso a futuro.

Como siempre la literatura da mejores imágenes para simbolizar ideas y pensamientos. En este caso invoco a Virgilio. Así nos cuenta el poeta que Eneas, cuando salía apresurado de Troya, en medio del caos, las urgencias y los peligros, tomó su debido tiempo para cargar en hombros a su padre y a los penates.

Nada se puede hacer a futuro si no es construyendo sobre nuestro pasado.

Mi tiempo y lugar han condicionado mi formación en el derecho. Los profesores y los libros han ampliado esas ideas.

Este es el concepto que quisiera aportar hoy desde la Filial Salta del Instituto de Federalismo.

Agradezco a esta Academia la oportunidad brindada.

*

REVISTA FEDERACIONES

Presentamos un extracto de la versión castellana, de este importante medio del Forum of Federations, que sale en inglés.

“No existe un modelo federal único que funcione para todo el mundo. Cada situación requiere un enfoque hecho a la medida que se adapte a las necesidades de un ambiente cultural, histórico y demográfico específico. Cambiar los sistemas de un país es un proceso gradual y complejo que implica dar y recibir con espíritu abierto a la negociación así como en ocasiones, encontrar soluciones sumamente técnicas. Estoy convencido de que al combinar la experiencia y la creatividad acabaremos por encontrar las soluciones”.

Son palabras de Gay Verhofstadt, primer ministro de Bélgica, en la Tercera Conferencia Internacional sobre Federalismo 2005, Bruselas (revista “Federaciones”, vol. 4, N° 3, marzo de 2005, págs. 5-6; Foro de Federaciones, Ottawa, Ontario KIN 7G2, Canadá).

“Enfoque hecho a la medida” quiere decir tener la inteligencia centrada en la solución de los problemas concretos, lo que no es posible hacer más que uno por uno. Esta Conferencia Internacional, la tercera, de una serie que empezó en el Canadá (1999) y siguió en Suiza (2002), no ha disminuido sino acentuado las diferencias entre países, viéndolas en el “sentido de la identidad” o de las “identidades múltiples” de cada persona o grupo de personas que viven en un país federal (misma revista, pág. 6).

Y, sin embargo, el lema de esta conferencia: “*Federalismo en un mundo en evolución, aprender los unos de los otros*” (pág. 5), y su llamado a encontrar las soluciones, son llamados a la inteligencia práctica que pueden generalizarse.

Coordinar las actividades de países distintos y usarlas para resolver problemas que afectan a varios a la vez, o bien que se parecen en países distintos, sin olvidar que las soluciones deberán ser corregidas al compás de los resultados; serán verdaderas, pero tan transitorias como puedan serlo los problemas.

Para nuestra Argentina y para esta parte de América Latina, darle semejante valor a la inteligencia práctica, sin improvisaciones y también sin dogmatismos (que generalmente esconden otra clase de improvisaciones), con la guía de los problemas, de lo real y de lo posible, es algo que aparece como una necesidad creciente.

*

ENTREGA DEL PREMIO “PROVINCIAS UNIDAS” A FORO DE CÓRDOBA

El 5 de julio, en un acto en la Academia con calificada concurrencia de académicos, directivos y colaboradores de la revista **Foro de Córdoba**, el Instituto de Federalismo entregó el Premio Provincias Unidas, el mayor de los que el Instituto propone a la Academia y ésta otorga, a la revista **Foro de Córdoba**, el cumplir sus 100 ediciones.

Abierto el acto por el presidente de la Academia, el Dr. Pedro J. Frías justificó la elección de esa revista, manifestando que no hay federalismo si en el interior del país no hay iniciativas perdurables de alta calidad, como calificó a **Foro de Córdoba**.

Siguieron sus reflexiones sobre la cultura federal, que se publican en contratapa de este número.

Entregado el diploma al presidente de la revista, Dr. Gustavo F. Carranza, agradeció el Dr. Carlos E. Guevara con palabras emocionadas, que ante todo describieron el grupo que tomó la iniciativa y las finalidades de servicio del derecho que se propusieron.

*

ENCUENTRO DE CIUDADES POR LA UNIDAD *

1.200 participantes, entre ellos, 365 intendentes, 346 entre concejales, administradores locales, legisladores políticos y, además, estudiantes y ciudadanos, son parte del balance del Primer Encuentro Latinoamericano de Intendentes “Ciudades por la Unidad”, realizado en Rosario del 2 al 3 de junio.

*

LA FUERZA DE LA PARTICIPACIÓN

Las conclusiones de las cuatro comisiones de trabajo

A pocas cuadras del Teatro El Círculo, el Centro Cultural Bernardino Rivadavia fue el escenario de las cuatro comisiones de trabajo. En cada una de ellas se presentaron casos concretos, que ilustraron los mecanismos usados para responder a problemas de gestión local. Fue un espacio de aportes espontáneos, de enriquecimiento, y de inesperadas coincidencias.

En la primera mesa, el tema fue: “Calidad de la Democracia y Gestión Participativa”. El desafío fundamental -coincidieron los asistentes- fue el de hacer más democrática la gestión pública desde el paradigma de la fraternidad. Marta Oyhanarte, subsecretaria para la Reforma Institucional, presentó el programa de Auditorías Ciudadanas, proyecto que el gobierno nacional aplica en ciudades de menos de 100 mil habitantes, en las que éstos pueden controlar las cuentas de su propio municipio. Además, la Municipalidad de Rosario presentó la experiencia de la creación de un presupuesto participativo entre los vecinos. El testimonio del intendente de la localidad paraguaya de Ñemby (ver *Reciprocidad...*) se llevó uno de los mayores aplausos de la mañana. Verónica López, politóloga de Salta, resumió así el pensamiento de todos: “*No es el instrumento el que porta el cambio para la fraternidad, sino que los encargados de llevarla son sujetos portadores de la experiencia de fraternidad*”.

En otra sala, la comisión de “Seguridad y ciudadanía inclusiva en la gestión local”, abordó el fenómeno de la inseguridad. Se coincidió en que no es suficiente “con poner más patrulleros, con la justicia, y la policía: es necesario otro abordaje”. Las palabras claves serían “cambio cultural”: generar nuevos ámbitos de mediación social. Muy ilustrativa resultó la experiencia de Colombia sobre justicia restaurativa en situación de guerrilla, y el programa de los Foros de Seguridad en la provincia de Buenos Aires (ver Cn N° 456, *Dar poder a la comunidad*).

En la tercera comisión, “Políticas de desarrollo: estrategias locales y regionales” también suscitó interés el programa de Municipios Integrados de la región de Coquimbo, Chile, que promueve el intercambio y la interdependencia con los pueblos vecinos, el de microrregiones, que se lleva a cabo en México, y el proyecto “Volver a casa”, aplicado en Bahía Blanca. Allí, los responsables de comedores comunitarios, notaron un debilitamiento de las relaciones familiares. Se decidió entonces usar los fondos para los comedores, para repartir módulos alimentarios que cada familia podía cocinar y comer en su casa.

No podía faltar el tema de la integración latinoamericana, que sobrevoló durante los dos días del encuentro. En esta mesa, emergieron potencialidades y dificultades del proceso, desde el patrimonio del idioma común a casi todos los países, a la riqueza de las culturas autóctonas. El tono del debate lo resumió eficazmente Sergio Cleffi, del MPU de Uruguay: *“La integración no nace por decreto. La norma es consecuencia de una realidad evidente. Hoy, durante dos horas, los latinoamericanos que estábamos aquí nos sentimos integrados”*.

*

CONSEJO FEDERAL DE TURISMO

El gobierno nacional concibe al turismo como uno de los caminos centrales en la construcción de un nuevo modelo de país, atendiendo en este recorrido los principios de sustentabilidad y competitividad que establece el marco nacional e internacional actual.

El proceso de planificación iniciado por la Secretaría de Turismo de la Nación en Pilar (agosto de 2004), dio comienzo a la tarea de concertar y diseñar una política de Estado, capaz de encauzar y articular factores dispersos y disociados para avanzar en las condiciones de calidad y eficiencia que requiere un contexto internacional altamente competitivo en un escenario interno limitado por grandes asimetrías regionales. Los graves problemas estructurales, producto de una defectuosa e inequitativa asignación de recursos, han configurado un territorio que presenta regiones con mayor desarrollo frente a otras injustamente postergadas en su crecimiento. La historia del turismo en la Argentina no ha sido ajena a este proceso. A esto, debe sumarse que las bases normativas y funcionales en las que se sustentó por décadas, fueron concebidas para circunstancias y contextos totalmente diferentes a los actuales, en los que la estructura económica del país sólo aprovechaba variables productivas que excluían, subestimaban o directamente ignoraban el potencial del turismo.

Si bien han existido intentos de ordenamiento y estímulo al sector, éstos fueron discontinuos y no alcanzaron las expectativas esperadas. El análisis de las principales problemáticas actuales emergentes de las líneas de base regionales nos muestra que la espontaneidad y la dispersión han sido hasta el momento las normas del turismo. Salvo algunos esfuerzos provinciales ejemplificados, el ordenamiento espacial y estructural ha sido de escaso alcance. De persistir tal situación, continuará un crecimiento turístico espontáneo, no planificado y que por tendencias propias del mercado tenderá a concentrarse en sitios con un elevado grado de madurez, en detrimento de otros lugares con relevantes atractivos pero hasta el momento carentes de oportunidades de desarrollo. La evolución del turismo es absolutamente dependiente de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya. Por lo tanto, la política turística se subordina funcionalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial, constituyendo ambos el marco referente de actuación. En el primer caso, los ejes rectores del gobierno nacional en materia económica se asientan en el equilibrio fiscal, la consolidación del mercado interno, el tipo de cambio competitivo para las economías regionales y tasas de interés que favorezcan la inversión productiva. Todo ello en un marco de consolidación de la integración económica de la Argentina en el Mercosur y el resto del mundo.

En cuanto a los objetivos y propuestas de la política nacional de desarrollo y ordenamiento

territorial, éstos conducen a la política turística a plantear cuatro premisas de partida: la consolidación institucional del turismo, la sustentabilidad, el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y la implantación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional.

*

CARTA ORGÁNICA DE ESQUEL

La Convención Constituyente Municipal de Esquel, presidida por el destacado jurista Ricardo Gerosa Lewis, sancionó la Carta Orgánica, que ha sido ya entregada a la Legislatura.

Se caracteriza por el respeto a la Constitución Provincial, la defensa y desarrollo de la autonomía municipal, la participación vecinal y las expectativas de una ciudad tan atrayente, que satisface en plenitud. Lamentamos que su extensión no nos permita transcribirla, pero queda en nuestro archivo a disposición de los interesados.

*

PÚBLICO PROVINCIAL EN LA UNIVERSIDAD DEL LITORAL

Para satisfacción de todos, el querido Prof. José Manuel Benvenuti ha obtenido la aprobación del programa de Derecho Público Provincial y Municipal, con una fundamentación digna de ser difundida, lo que lamentamos no poder hacer por su extensión. La materia había sido eliminada de la currícula en 1970 y restablecida en el plan de estudios en 2000.

*

EN EL CENTENARIO DE LA “GEOGRAFÍA DE CÓRDOBA”

Todos sabemos que Córdoba se distinguía por algunas calidades culturales, pero imaginamos la sorpresa y la curiosidad que habrá despertado un libro sobre su geografía, aparecido un siglo atrás. La razón era casi administrativa: la provincia necesitaba conocer mejor su territorio para una gestión estratégica y el gobernador Figueroa Alcorta decidió confiar, con el asesoramiento de su ministro Nicolás Berrotarán, la confección de la geografía a dos personalidades sobresalientes: los ingenieros Manuel E. Río y Luis Achával.

Eran protagonistas de la cultura de Córdoba y de su ciencia; vinculados a la Academia creada por Sarmiento, pudieron recoger los aportes y la experiencia de aquellos extranjeros que como Burmeister contribuyeron al clima intelectual polifacético de la Córdoba de entonces. Integraban El Ateneo, una asociación de excelencia y de amistad que seguramente influyó mucho en la reflexión cotidiana de aquellos integrantes.

Este centenario no pasó inadvertido y la Junta Provincial de Historia, tan alerta y tan activa, decidió su conmemoración. Se constituyó una comisión honoraria y otra ejecutiva a la cual debemos agradecer una labor ordenada y ejemplar. Porque además del acto conmemorativo cumplido en la Academia de Ciencias, se presentó una edición homenaje de 360 páginas, que no reproduce totalmente la obra, porque muy oportunamente han incluido textos adicionales.

¿Cuáles? Una excelente introducción de la presidenta de la Junta, la Dra. María Cristina Vera de Flachs. Marcelo Roqué, miembro de número de la Junta ha logrado un excelente estudio de la geografía, con una variedad de enfoques. Habla sobre el espíritu de ese tiempo -un siglo atrás- sobre la Argentina y Córdoba, sobre la ciencia geográfica de entonces, el contenido de la obra, sus méritos y los de los autores.

Hay reproducciones facsimilares, índices y, lo que sorprende, las resonancias de la obra en revistas argentinas y extranjeras.

Hay excelentes noticias biográficas de sus autores, y de “La Nación” del 25 de Mayo de 1810, se reproducen datos complementarios a la geografía.

El libro conmemorativo concluye con una conferencia del Ing. Río de 1901. Vale la pena reflexionar sobre ella, porque la porfía que revela para educar los dones de carácter y trabajo que nos siguen faltando, es la que debemos hacer nuestra. No sólo en Córdoba. En todo el país, porque necesitamos recuperar seguridad jurídica, ya que somos un país fuera de la ley, recuperar cultura del trabajo y del ahorro y volver a los valores que se han ido relajando.

Quedamos en deuda con este esfuerzo conjunto de la Junta de Historia, pero podemos pagarla con honradez, ahínco y empeño.

* De la revista Ciudad Nueva, N° 457, julio 2005, hemos reproducido por su importancia, esta crónica que abre un modelo de integración de ciudades.

RECENSIONES

REVISTA “FEDERACIONES”, Foro de Federaciones, Ottawa, Ontario, Canadá, vol. 4, N° 4, junio de 2005.

Temas: Polémicas entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales, sobre el carácter y alcance de sus relaciones mutuas (España), o sobre el aumento o la disminución de sus facultades con el tiempo, y el resultado que tienen estos hechos en el sistema federal (India).

La propuesta vasca de “libre asociación” pone en juego al federalismo español, por
VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

El Parlamento vasco aprobó el 30 de diciembre de 2004 el Plan Ibarretxe que propone modificar el estatuto de autonomía del País Vasco; el reconocimiento de la nacionalidad vasca; fomentar el uso del antiguo idioma del país (*eúskaro*); una posible secesión si la aprueba un *referendum*; crear una Suprema Corte para el País Vasco; dar al gobierno vasco competencia exclusiva en una serie de asuntos en que hoy la comparte con el gobierno español (inmigración, educación, sistema electoral general); derecho a sostener relaciones diplomáticas directas con la Unión Europea, y tener representación de ella.

El Plan fue discutido por el Parlamento español el 1 de febrero de 2005, y rechazado por una amplísima mayoría. Su autor, Juan José Ibarretxe, presidente del gobierno vasco, lo había expuesto antes de la discusión. Uno de los motivos del rechazo fue el hecho de que haría falta modificar la Constitución española, de lo cual disiente la mayoría vasca (para ella, bastaría una legislación especial). Otro, que para darle validez habría que llamar al *referendum* en toda España (también rechazado por los vascos).

La situación económica del País Vasco no da motivo para pensar en una crisis (puede darse por próspera); su población es muy inferior al resto de España y otros países de la Unión Europea. Además, en los últimos años ha habido una inmigración de más de 300.000 personas hacia el extranjero. *“No es la situación económica la que obliga a los vascos a irse, sino una fuerte división social”* (pág. 8).

El contexto en el cual se presentó el Plan Ibarretxe, está dado por la presencia del terrorismo de la Euskadi Ta Askatasuna (País Vasco y Libertad), que no ha dejado de actuar desde la época franquista. *“Desde entonces (desde el fin de ella), ha asesinado a más de 900 personas, herido a más de 5.000 y mantenido a muchos grupos distintos de la sociedad bajo amenaza de muerte. Actualmente, ningún político vasco no nacionalista en el País Vasco, independientemente de que sea vasco o español, puede salir de su casa sin guardaespaldas. Lo mismo se aplica a otros vascos o españoles... Cabe mencionar que los seguidores políticos y electores de la ETA sólo representan el 10 por ciento del electorado vasco”* (pág. 8).

“El Partido Nacionalista Vasco ha reconocido y expresado claramente su preocupación por esta situación y sus miembros aseguran que el Plan Ibarretxe pondrá fin al terrorismo y a sus consecuencias. Pero, independientemente de qué tan buenas sean las intenciones de los nacionalistas vascos, toda la evidencia sean lo contrario” (pág. 8).

La autora concluye preguntándose qué sucedería si el PNV sigue adelante con el Plan Ibarretxe. Las opciones son tres. *Primera:* Suspender la autonomía del País Vasco por poner en peligro los “intereses generales”. La Constitución lo permite, pero esto *“firmaría la sentencia de muerte del consenso sobre la descentralización española”* (pág. 9). *Segunda:* Que el gobierno presente un proyecto de ley en sus propios términos, distintos de los del Plan Ibarretxe, y que éste sea aprobado

por el Parlamento (semejante a la legislación canadiense sobre secesiones). *Tercera*: Una negociación política entre el gobierno de España y el vasco, seguida por una reforma constitucional. La mejor opción para la autora, pero difícil por el terrorismo.

India: Delhi, los Estados y los consejos locales compiten por el poder, por ASH NARAIN ROY

Un desastre natural (el tsunami) puso en juego la capacidad del gobierno federal de la India (aquí llamado Delhi), los gobiernos estatales (provinciales) y locales (municipales) para colaborar al reparar los daños causados por el maremoto. Sobre todo, si cada uno actuaba por propia iniciativa.

El autor del artículo da dos ejemplos distintos. Por una parte, la jefa de gobierno del Estado de Tamil Nadu acusó al ministro federal de Finanzas de “pasar absolutamente por encima de los estados al asumir las tareas de rehabilitación” en las zonas indias afectadas.

Por el otro, cerca de 100 presidentes de los gobiernos locales más pequeños (municipales) pidieron a los gobiernos estatales, y también al federal, que participaran de las medidas de rehabilitación que ya estaban en operación. Les interesaba, sobre todo, la recuperación laboral y los préstamos a la pequeña empresa.

En definitiva, el gobierno del Estado de Tamil Nadu logró su propósito y el ministro federal de Finanzas anunció que la ayuda financiera también sería implementada a través de los gobiernos estatales.

En junio de 2004, el gobierno federal se propuso intervenir directamente para aliviar la pobreza rural por medio de los municipios o gobiernos locales (*panchayats*). Esta propuesta tuvo que abandonarse por la protesta de los gobiernos de los estados frente a la posibilidad de una ayuda federal directa a los municipios, que no fuera instrumentada a través de ellos (los gobiernos estatales más enérgicos en el rechazo fueron: Tamil Nadu, Bengala Occidental, Andhra Pradesh).

Hay varias reflexiones del autor, relativas a la evolución del sistema federal indio (que visiblemente empezó un gobierno nacional fuerte, estados fuertes (provincias) y gobiernos locales viables (municipios)).

El proceso condujo al fortalecimiento de los gobiernos locales, incluso acompañado por una transformación de los partidos políticos indios (importancia creciente de los partidos locales).

El autor concluye: “*En cierta medida, India ya alcanzó una fase de gobierno de varios niveles, en la que Delhi (el gobierno federal), los estados (provincias) y los panchayats (municipios) gozan de autonomía y tienen responsabilidades particulares. Ya echó abajo la idea de que tener estados fuertes implica necesariamente un gobierno federal débil; por el contrario, ayudaría a corregir el desequilibrio regional y la erosión de los poderes estatales que ha privado a lo largo del tiempo*”.

“*La liberalización económica se ha caracterizado por la disminución de la inversión pública, el debilitamiento de la Comisión de Planeamiento y la transformación de los estados (provincias) en actores fundamentales del crecimiento económico. Esto ha cambiado el sistema federal sin lugar a dudas. Delhi (el gobierno federal), sigue siendo poderosa pero es percibida más como un regulador que como un interventor*”.

Marcelo A. Barberán

PROTA ARAÚJO, Régis, Solidaridad constitucional en Brasil, Associação Iberoamericana de Direito Constitucional Econômico, Fortaleza, 2005, 692 págs..

Un elemento de cohesión muy importante para el derecho constitucional brasileño es el principio de que los desequilibrios económicos interterritoriales deben ser corregidos. No sólo un principio político o de ética social, sino también un principio jurídico de aplicabilidad inmediata, que obliga a cumplir al Estado nacional, es decir, al Congreso, al Ejecutivo y a los Tribunales.

Para llevarlo a la práctica fue necesario reconocer que existían provincias menos desarrolladas en el país. En su beneficio se crearon por ley tres “Fondos Constitucionales de Financiación” (del Norte, Nordeste y Centro-Oeste). Son fideicomisos acumulativos para compensar las desigualdades económicas entre regiones. Gestionados o administrados por bancos oficiales, sus fondos provienen de un porcentaje que fija la Constitución del Brasil (art. 159), sobre el impuesto por la renta y las ganancias de cualquier especie, y sobre productos industrializados. Los créditos son para personas físicas o jurídicas, estatales y privadas, que desarrollan directamente actividades productivas. Está prohibido prestar “a fondo perdido” (sin exigir la devolución del crédito en cuotas).

Esta tesis compara también al modelo brasileño de la solidaridad social y otros semejantes (de Italia, Alemania, Portugal y España), con un sentido práctico que la hace especialmente valiosa en la Argentina, por ser un ejemplo de que se puede resolver de un modo eficaz y permanente, entre otros problemas, los que causa la “coparticipación federal”.

Marcelo A. Barberán

LÓPEZ MESA, Marcelo J. y TRIGO REPRESAS, Félix A., *Responsabilidad civil de los profesionales*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, 892 págs..

Esta obra no puede ser más oportuna por el tema convocante, por la lucidez de su desarrollo, por lo abarcativo de sus destinatarios.

Todos conocemos a Trigo Represas; a López Mesa lo prestigió su obra jurídica de Neuquén, con una revista sobresaliente y como operador cultural.

Sólo podremos señalar algunos de los servicios que presta la obra, por ejemplo, cuando dilucida los deberes profesionales: guardar secreto de las informaciones recibidas durante la relación con el cliente; información y comunicación al cliente, relacionada directamente con el deber de requerir su consentimiento a determinada práctica profesional; actuación profesional diligente, asesorar debidamente y no inducir a engaños a los clientes y reducir los riesgos. Ya esta sola reflexión nos crea responsabilidades que las profesiones no pueden descuidar, pero no siempre en la exigencia necesaria.

También sobresalen las páginas dedicadas a la responsabilidad profesional en general, donde como en todos los capítulos, asombra la bibliografía no sobreabundante, pero diría exhaustiva. Se estudian varios proyectos de ley.

Los capítulos sucesivos se especializan conforme con las profesiones. El Capítulo IV sobre los abogados, el V sobre el escribano, el VI sobre los profesionales de ciencias económicas, el VII de síndicos y auditores societarios, el VIII de los médicos. En medicina se ocupan sucesivamente del profesional de los hospitales y sanatorios, la medicina prepaga, la obra social frente a sus afiliados, el Capítulo IX se ocupa del anestésista -bastante riesgosa, en parte responsable de la difusión de la “mala praxis” y sus responsabilidades en los Estados Unidos- extendida después al planeta, y el X del médico veterinario.

Esta descripción no concluye aquí, porque los capítulos sucesivos tratan de los profesionales de la construcción, de los martilleros y corredores, de los expertos en informática, y finalizado este repaso de tanta trascendencia, los autores tratan de la cuantificación del daño, y sus conclusiones nos dejan la tranquilidad de que en el libro tenemos todo lo que necesitamos para inspirar confianza a los clientes y mantenerla en nosotros mismos, los profesionales. Los anexos documentales y el normativo se dilatan en casi 100 páginas muy útiles.

Esta descripción sólo pretende acercarnos a la obra. Sus méritos son tan destacados que concluyo asombrado. Estimo que cada profesional la debe meditar antes de su ejercicio como tal y

mantenerla siempre cerca. La sociedad disminuirá sus riesgos.

Pedro J. Frías

ACTIVIDADES

**INFORME DE ACTIVIDADES DEL
INSTITUTO DE FEDERALISMO EN 2005**

1. Edición y distribución de 400 ejemplares de Cuaderno de Federalismo XVIII.
2. Entrevista del director con el Lic. Pedro Castillo en el Consejo Federal de Inversiones (Buenos Aires, 4/3).
3. Acto de presentación del libro *Jornadas de reflexión sobre derecho ambiental*, editado por el Instituto (8/3).
4. Participación del Instituto en las Primeras Jornadas Regionales para Unificación de los Códigos Procesales (U.N.C., 8/4).
5. El director verifica la existencia de Cuaderno de Federalismo en cuatro bibliotecas de la Capital.
6. El director se entrevista con un asesor del Consejo Federal de Inversiones (27/4).
7. Especialmente invitado asiste a la inauguración de Maestría en Políticas y Gestión de Desarrollo Local del CEA y distribuye material adecuado (5/5).
8. En Santiago de Chile, el director Frías mantiene entrevistas sobre descentralización del poder con el Dr. Cea Egaña, presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional y con el asesor de Intendencia (Gobernación) de la V Región (Valparaíso).
9. Acto de fundación del Instituto de Federalismo - Filial Salta en la Academia de Derecho (31/5).
10. Jornada de reflexión sobre federalismo con trece ponencias (31/5).
11. Acto de entrega del Premio Provincias Unidas a la revista **Foro de Córdoba** por sus 100 ediciones (5/7).
12. El jurado dictamina en el concurso sobre “El desafío de la Unión Sudamericana de Naciones” adjudicando un 2ª premio y una mención (26/7).
13. A propuesta del Instituto, la Academia otorga el Premio al Mérito Federal a la revista “Ley, Razón y Justicia” de Neuquén.
 14. Se realiza la Jornada anual de reflexión sobre ambiente (31/8).
 15. Se realiza el acto público de entrega de los premios en el concurso de monografías “El desafío de la Unión Sudamericana de Naciones” (7/9).
 16. Se organiza el material a publicar en Cuaderno de Federalismo N° 19, que el director entregará a fin de año.
 17. Han crecido el archivo y la biblioteca. El archivo sigue muy consultado por estudiantes.

ÍNDICE

MEMORIA FEDERAL 2005

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS
 - Informe general
 - por Pedro J. Frías*..... 15
 - Informes provinciales
 - Catamarca
 - por Armando Raúl Bazán*..... 21
 - Córdoba
 - por Pedro J. Frías*..... 22
 - Chubut
 - por José Raúl Heredia* 25
 - Formosa
 - por Ramón Ulises Córdova*..... 27
 - Mendoza
 - por María Gabriela Abalos*..... 29
 - Misiones
 - por Martín R. Pancallo D'Agostino*..... 43
 - Salta
 - por Luis Alberto Martínez*..... 45
 - San Juan
 - por Alberto M. Sánchez*..... 48
 - Santa Cruz
 - por Gustavo Carranza Latrubesse* 50
 - Santa Fe
 - por José Manuel Benvenuti*..... 52
 - Tierra del Fuego
 - por Demetrio E. Martinelli* 54
 - por Federico A. M. Lannes* 55

Tucumán

JORNADA ANUAL SOBRE FEDERALISMO

- La garantía federal y los poderes judiciales de provincia
 - por Diego Hernán Armesto*..... 61
- Federalismo y régimen municipal
 - por Norma Elida Bonifacino*..... 69
- El federalismo argentino y la crisis de su Estado federal
 - por Pablo María Garat*..... 77
- La distribución de recursos en la provincia de Salta
 - por Luis Alberto Martínez*..... 85
- La regionalización como expresión del federalismo
 - por Armando Mario Márquez* 93
- Federalismo y emergencia

<i>por Martín Plaza</i>	99
Hacia una mejor tutela constitucional de los discapacitados <i>por Federico Justiniano Robledo</i>	103
Los derechos humanos y el federalismo argentino <i>por Alberto Zarza Mensaque</i>	119
JORNADA ANUAL SOBRE MEDIO AMBIENTE	
Apuntes sobre la ley de prohibición del desmonte en la provincia de Córdoba (El desmonte: un problema de ética para con la biodiversidad) <i>por Cristina del Campo</i>	127
La obligación de cooperar (en particular, la obligación de intercambiar información y monitorear la existencia de riesgos) como parte de las obligaciones de protección y preservación precautoria del medio marino <i>por Zlata Drnas de Clément</i>	143
Los plaguicidas, el ser humano y el ambiente. La nueva ley de agroquímicos de la provincia de Córdoba <i>por Ing. Rafdael Consigli</i>	153
La construcción de un nuevo esquema jurídico ambiental <i>por Marta Susana Juliá</i>	166
El rol de los órganos y del derecho derivado en la preservación y conservación de los recursos naturales en el sistema antártico <i>por Ernesto J. Rey Caro</i>	178
El derecho al medio ambiente y los derechos humanos <i>por Graciela R. Salas</i>	185
NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL	
Novedades del constitucionalismo provincial <i>por Pedro J. Frías</i>	197
CRÓNICA	
Mi despedida	207
Fundación del Instituto de Federalismo - Filial Salta	208
Revista Federaciones	211
Entrega del Premio “Provincias Unidas” a Foro de Córdoba	212
Encuentro de Ciudades por la Unidad	212
La fuerza de la participación	213
Consejo Federal de Turismo	214
Carta Orgánica de Esquel	215
Público Provincial en la Universidad del Litoral	216
En el centenario de la “Geografía de Córdoba”	216
RECENSIONES	
Revista Federaciones <i>por Marcelo Barberán</i>	221
Solidaridad constitucional en Brasil, de Régis Prota Araujo <i>por Marcelo Barberán</i>	224
Responsabilidad civil de los profesionales, de Marcelo López Mera y Félix Trigo Represas <i>por Pedro J. Frías</i>	225
Actividades del Instituto de Federalismo en 2005	229

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
(República Argentina)
<http://www.acader.unc.edu.ar>

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Duarte Quirós 511,
en el mes de marzo de 2006