



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

Statute and Governance for Environment and Territorial Safety in Mercosur

SAGEST in MERCOSUR

Antonio A. Martino

1. Esta es una investigación sistemática sobre reglamentos y estatutos actuales relacionados con catástrofes, ya sean naturales o de origen antrópico. La sistematización legislativa debería realizar un censo de las organizaciones implicadas en el área, y proponer, en caso necesario, una acción consistente y coordinada en cuanto a procedimientos e información pública.

Particularmente en los países del Mercosur hay, a veces, una falta de (o desaparición de) estaciones de observación. No hay una coordinación entre las agencias, dichas cuales deben actuar antes, durante y después de la catástrofe. Pero por sobre todo, no hay una cultura de información social acerca de a quién se debe llamar en caso de alerta, cómo comportarse antes, durante y después de la catástrofe, quién debe hacer cada cosa en cada momento determinado, y quién se hará responsable.

Estamos convencidos que hasta que no existan una legislación y un funcionamiento institucional eficiente todas las consideraciones que llegan a hacerse en los diferentes grupos que se ocupan de catástrofes, desde la medicina a la geodinámica, pueden resultar vanos. Por supuesto que son validísimas las investigaciones pero esto no produce ningún avance en la prevención, seguimiento y posterior reconstrucción de la catástrofe.

2. Nuestra propuesta consiste en preparar una lista mínima de catástrofes, para poder a) establecer un cuerpo legislativo en Europa, particularmente en Italia (con las leyes de protección civil) y para b) poder llevar a cabo un estudio de investigación en Argentina, Uruguay y en todo el Mercosur en general; para luego lograr diseñar un mapa de las leyes legislativas en el asunto del manejo de las catástrofes y un mapa en el tema de quién, cuándo, cómo y con cuál procedimiento se hace cada cosa, etc. El modelo italiano de la *Protezione Civile* tiene la cualidad de mantener una legislación que permite obligar a ciertos entes o individuos a realizar cosas antes, durante y luego de la catástrofe y que además funciona.

Sabemos que una transportación pantográfica de un sistema legislativo e institucional de un país a u otro, o – más aun en este caso: de una región a otra - es imposible. De lo que se trata es ver qué partes pueden ser tomadas como ejemplo o como modelo para no estar permanentemente reinventando la rueda.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

3. La clasificación de las catástrofes será revisada para establecer una metodología acorde con los objetivos de la investigación. El mero hecho de obtener un estado del arte legislativo sería una buena prueba para ver dónde hay superposiciones de competencias, o falta de ellas. Eso será acompañado con un estudio sobre los procedimientos en caso de riesgo de catástrofe en la Unión Europea y en los países del Mercosur, que implicará entender cómo las entidades supranacionales, nacionales, países, provincias (o regiones) y cuerpos locales se comportan para coordinar acciones que no pueden ser dejadas a la improvisación.

La investigación ira desde las reglas generales hasta las regulaciones particulares. Desde el comportamiento de las unidades de observación, hasta la dislocación hospitalaria una vez que la crisis haya sido declarada. Desde las leyes hasta la gobernanza.

4. Una ley que regule la prevención, tratamiento y resolución de catástrofes, no existe. Ni a nivel supranacional, nacional, provincial y ni siquiera a nivel local. Pero existe sí, una ley sobre Defensa Nacional, que toca aspectos de las catástrofes a nivel nacional y a nivel provincial. En algunos raros casos – como en la ciudad Autónoma de Buenos Aires – existe a nivel local, pero son normas fragmentarias, insuficientes y en su generalidad desaplicadas. Esto es: Existe la institución para hacer algunas cosas, pero está desconectada con las demás y por lo general no hay acción.

Hay además una controvertida ley en materia de Medio Ambiente que atraviesa todos los sectores que nos interesan, pero pasa por un periodo de gran confusión y sobre todo falta de prestigio nacional.

5. Nuestra función consiste en hacer el relevamiento normativo pero intentar también realizar una *concepción mínima de lo que debería contener una ley sobre catástrofes*, teniendo en cuenta, que todas las demás instituciones involucradas en el proyecto: geofísica, sísmica, sociológica, económica, medica, etc. Dependen para su actuación de este cuadro normativo mínimo.

Esta es la función estrictamente normativa: Requisito *sine qua non*. Nuestra intención es ir más allá: Determinar si las instituciones creadas están actualizadas y son funcionantes. Esta es la *ratio per quam* de este proyecto.

Para ello es necesario revisar la legislación vigente, así como también la documentación legal de la Secretaria de Medio Ambiente y desarrollo sustentable.

6. Si se hiciese una lista mínima de la legislación pertinente en Argentina tendríamos:
Decreto Ley 6.250/58 de Defensa Antiaérea Pasiva Territorial, convalidada por Ley 14.467.

Decreto 270/90. Coordinación de la respuesta nacional en situaciones de desastres.

Ley No. 24.059 de Seguridad Interior.

Decreto 660/96.

Decreto 1410/96. Aprueba la estructura organizativa del Ministerio del Interior.

Decreto No. 1015/97. Modifica la estructura organizativa de la Secretaría de Seguridad Interior, incorporándose tres Subsecretarías:



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

1. Subsecretaría de Seguridad
 2. Subsecretaría de Planeamiento y Protección Civil
 3. Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Seguridad
- Con el Decreto 660/96 se transfiere la Dirección Nacional de Defensa Civil, al Ministerio del Interior, antes en la órbita del Ministerio de Defensa.
Con el Decreto 1410/96 pasa, la Defensa/Protección Civil a ser responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Interior.
Autonomía de la Defensa Civil (Ley 17.192/67)

7. Desde el punto de vista de la Secretaría de Medio Ambiente y desarrollo sustentable.

Documentación legal pertinente seria:

Argentina Nación, 3 Artículos; 72 Leyes; 68 Decretos; 1 Resolución General; 382 Resoluciones; 2 Resoluciones Conjuntas; 26 Ordenanzas; 19 Disposiciones; 4 Actas; 1 Pacto; 30 Declaraciones; 7 Recomendaciones; 1 Manifiesta.
Chubut, 27 Leyes; 7 Decretos; 2 Resoluciones.
Córdoba, 15 Leyes; 1 Decreto Ley; 1 Decreto.
Jujuy, 1 Declaración.
La Rioja, 9 Leyes.
Mendoza, 1 Ley; 1 Decreto.
Río Negro, 16 Leyes; 5 Decretos; 6 Resoluciones.
Salta, 1 Ley.
Santa Cruz, 12 Leyes; 1 Decreto; 1 Disposición
Tierra del Fuego, 14 Leyes; 1 Decreto; 1 Disposición.
Bloque Mercosur, 7 Resoluciones; 6 Decisión.

8. Probablemente la norma más importante sobre catástrofes sea el El Decreto de necesidad y urgencia sobre constitución del sistema federal de emergencia. Decreto 1.250/99. Se constituye en el ámbito de la jefatura de gabinete de ministros el sistema Federal de emergencias (SIFEM). Se establecen sus objetivos, integración, etc.



**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

Decreto de necesidad y urgencia-emergencias sociales-catástrofes- Sistema Federal de Emergencias: Creación y Funciones.

Referencias Normativas: LEY 25064 Art.17

Art. 1: Constitúyase el SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS (SIFEM) como esquema de organización del Estado Nacional que articula los organismos públicos nacionales competentes y coordina su accionar con las provincias, el Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires y los municipios, para prevenir y gerenciar eficientemente la atención de las emergencias o desastres naturales o antrópico.

Observación: El sistema federal de emergencias se transfiere al ámbito de la secretaria de seguridad interior, por Art. 17 del Decreto 357/2002 (B.O. 22-02-2002).

De la pequeña investigación que hemos realizado, este Consejo se reunió pocas veces y en estos momentos aunque tiene una sede física, no hemos conseguido hablar concretamente con ninguna persona que nos supiese decir qué está haciendo concretamente el Consejo. Al parecer se está creando una institución de grado superior que lo englobaría, pero son meras conjeturas.

De hecho no está en funcionamiento ningún consejo federal para las Emergencias.

9. Existe si un consejo Federal del Medio Ambiente que se presenta de la siguiente manera



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

Cofema, Consejo Federal del Medio Ambiente



Y ha realizado una división regional del medio ambiente conforme al siguiente mapa



10. Las fuerzas armadas y la Gendarmería se ocupan del tema desde ángulos estrictamente profesionales, desde las profesiones probablemente sea la medicina la que se haya planteado con mayor vigor el problema de la institucionalización y el coordinamiento, pero estamos lejos de tener planes concretos de emergencia sanitaria con atribuciones, reglamentos y pasos para seguir

Se requiere la institucionalización con leyes, decretos, resoluciones en los tres ámbitos: nacional, provincial y local. Dicha reinstitucionalización debe contar con:

1. Aspectos legales:

1. Normativas nacionales, locales y provinciales
2. Normativas institucionales.
3. Organización institucional
 1. Comité de Emergencias
 2. Comisión de formulación del plan preventivo e integración
 3. Centro de emergencias
 4. Declaración de alerta temprana y de emergencia
 5. Coordinación Interinstitucional
 6. Comisión Nacional de Emergencias (Comité de Crisis)



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

2. Plan de Emergencias:

1. Objetivo: amenazas a las cuales está dirigido: catástrofes naturales y atómica.
2. Área geográfica de aplicación.
3. Relación con el plan nacional del sistema nacional de emergencia, defensa civil.
4. Organización: comités de emergencias centrales, regionales y locales de formulación del plan, funciones y responsabilidades
5. Centros de emergencia
6. Declaración de alerta temprana y la emergencia.
7. Personal, capacitación. Personal clave y de direcciones.
8. Plan de seguridad y vigilancia
9. Plan de transportes.
10. Plan de comunicaciones
11. Coordinación institucional y con las empresas privadas
12. Evaluación de daños
13. Prioridades de abastecimiento
14. Información a la prensa y al público
15. Procedimientos para las operaciones en situaciones de emergencia
16. Manejo de fondos
17. Presupuestos necesarios para la implementación del plan de reconversión
18. Resiliencia: capacidad de un sistema de volver a la estabilidad dinámica después de una perturbación

11. Existe una ley, la 25.675 de POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.

Una primera pregunta urgente es determinar que dicen los estatutos que regulan este problema, y como pueden tales estatutos estar reagrupados de tal forma que muestren un panorama claro. Esto debería ser un texto común o un resumen de catástrofes. El punto principal debería estar en las catástrofes naturales, pero hoy en día es difícil establecer una clara línea divisoria entre las catástrofes por causas naturales y aquellas causadas por el hombre. Por esta razón, nuestro panorama será extenso, pero no tanto como para impedir nuestro trabajo. Una de las primeras tareas será determinar las catástrofes de las cuales nos haremos cargo. Tener una norma legal clara no es una cosa minoritaria, pero sería muy ingenioso pensar que una norma legal expresará el poder y las relaciones de competencia en un caso de catástrofe. Es necesario cavar profundo para poder ver la efectiva gobernanza del problema. Finalmente, las catástrofes no tienen fronteras y sería demasiado formal intentar delimitarlas a un solo país. La experiencia de la Unión Europea nos enseña la necesidad de proveer una legislación común mínima sobre



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

prevención para determinar la intervención, coordinación y la decisión de tomar autoridades antes, durante y después de la catástrofe.

12. Otro tanto puede decirse de la Ley 25.263 Régimen de Recolección de Recursos Vivos Marinos en el Área de Aplicación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA). Jurisdicción y Ámbito de Aplicación. Funciones del Consejo Federal Pesquero, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y la Prefectura Naval Argentina. Fondo para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos-Fondo CCRVMA. Publicidad de las Medidas de Conservación de la CCRVMA. Límites de Captura. Monitoreo Satelital de Buques. Sanciones

Y del plan que se sancionó en el Congreso sancionó un Plan Nacional de Educación para la prevención sísmica. Pero hasta el momento, sólo Catamarca, San Juan y Mendoza lo pusieron en práctica. "Los chicos deberían familiarizarse en las escuelas y ser los multiplicadores de la información en sus hogares", afirmó Giuliano. "Es crucial que las provincias y los municipios verifiquen y controlen que las construcciones sean resistentes a sismos".

13. "No será tan visible, tan apabullante, como otros desastres ambientales, pero los procesos de desertificación y degradación de los suelos seguirían en aumento", afirma el director del Instituto del Suelo del INTA en Castelar, Roberto Casas. Se calcula que el cincuenta por ciento de la superficie de la Patagonia, el Noroeste argentino, Cuyo y parte de San Luis y La Pampa sufre desertificación en grado moderado a severo por exceso de pastoreo o por prácticas incorrectas en la agricultura. "En el Chaco, el problema avanza por el desmonte de áreas semiáridas", señaló Casas. En la región pampeana, la desertificación implica la pérdida de mil millones de dólares por año. Para evitar la tendencia, Casas sugirió que "los agricultores deberían volver a la rotación de cultivos (incluyendo maíz, trigo y sorgo y no sólo soja) como componente del sistema de siembra directa, para evitar la degradación del suelo a mediano plazo".

14. El nivel del mar Argentino crece cuatro centímetros por década, también por el cambio del clima. "Es probable que crezca algo más de quince centímetros en los próximos treinta años", afirmó Vicente Barros, investigador del Conicet. El aumento del nivel del mar no causaría inundaciones permanentes en la costa. Sin embargo, aclaró el especialista, habría una mayor frecuencia de inundaciones por sudestadas en la zona del frente del Delta, el valle del río Reconquista y algunas zonas costeras del sur del Gran Buenos Aires y la zona sur de la Bahía de Zamborondón. "En el Tigre —sostuvo Barros— la proliferación de barrios cerrados a lo largo de la costa creó una nueva situación de riesgo. Se urbanizaron sectores inicialmente bajos e históricamente inundados. No siempre se toman alturas de elevación del terreno acordes con el aumento del nivel del río". Barros sostiene que hay diferentes medidas a implementar: "Debería sancionarse una ley por la cual las personas que eligen vivir en zonas vulnerables se hagan cargo de eventuales desastres, siempre que se las haya informado."



**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

15. Últimamente se creó el Programa “*Mi Pueblo*”

Decreto 469/2004

Artículo 1° — Créase el programa MI PUEBLO, el que tendrá por objeto desarrollar y articular el impacto social de las políticas públicas que se llevan a cabo en distintos organismos del gobierno nacional, a nivel territorial.

Art. 2° — El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL será la Autoridad de Aplicación del mencionado programa.

Art. 3° — El MINISTERIO DEL INTERIOR tendrá a su cargo la coordinación política con los Ministerios y organismos que intervengan en la puesta en marcha y ejecución del programa que se crea por el presente, sin perder su identidad y eficiencia.

Art. 4° — En el marco del presente Decreto, cada uno de los Ministerios intervinientes, desarrollará un trabajo específico en función del diagnóstico que se establezca en cada pueblo



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

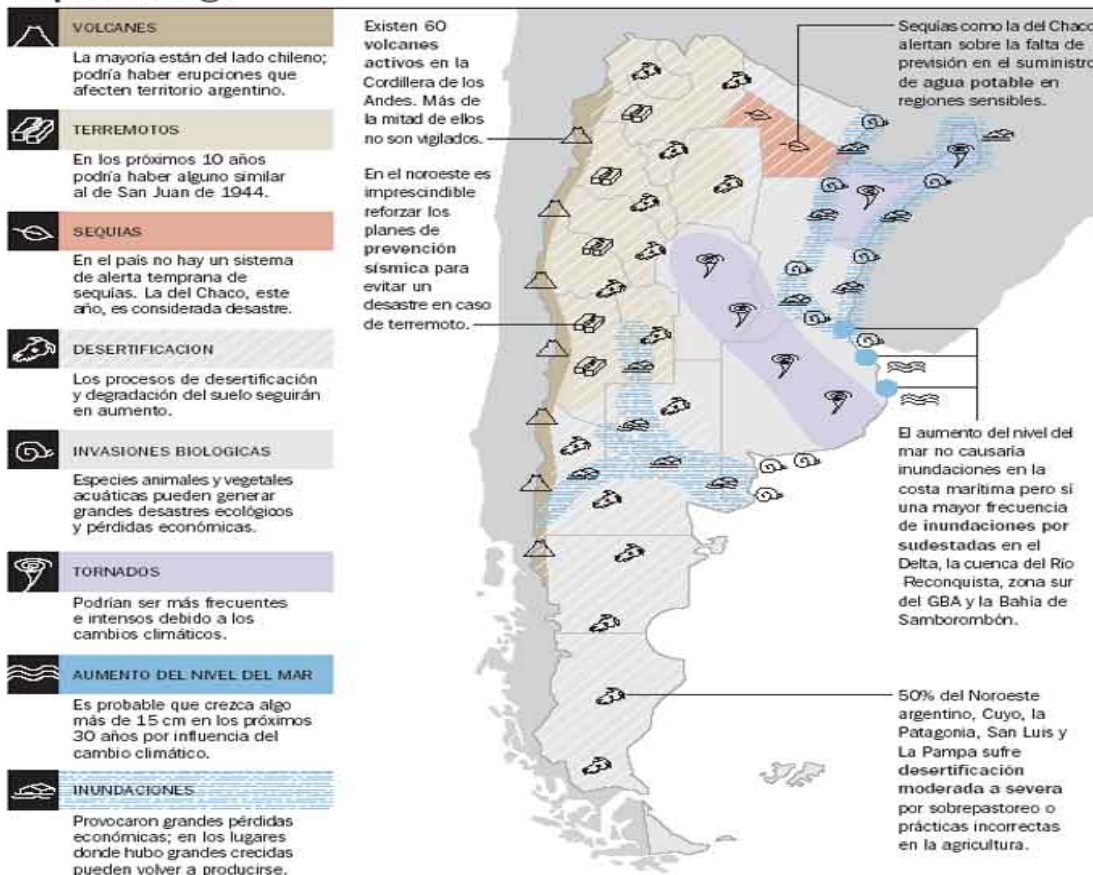
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

Mapa de riesgo



CLARIN

16. En conclusión: no puede afirmarse que no existan muchas y muy interesantes iniciativas al respecto de la prevención, seguimiento y posterior reconstrucción en caso de catástrofes. Lo que sí puede afirmarse es que ellas aparecen erráticas, faltas de una coherencia interna que tranquilice sobre qué se debe hacer, en qué caso, por quién, en virtud de cuales facultades en qué jurisdicción, cómo, qué responsabilidades derivan de no tener en cuenta la enorme masa de información que los científicos de todo el país producen y publican permanentemente. Es por ello que nuestra propuesta, aunque ambiciosa, parece la única salida posible.

Realizar todo con una metodología sistémica para ver que en muchos casos las catástrofes son tales, pero en muchos otros se trata más bien de una enorme acumulación de descuidos, negligencias, ignorancias y sobre todo visión de conjunto. Por esa razón los especialistas en energía atómica sostienen que la de Chernobyl no fue una catástrofe sino una enorme cantidad de errores políticos, ignorancias humanas, falso ahorro en materia



**USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO



Università di Pisa

Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad
Despacho del Director

de seguridad y obstinación en mantener un secreto imposible de contener y que continuo causando muertes e invalideces, simplemente porque un régimen dictatorial como la U.R.S.S. Quería evitar, no se sabe qué consecuencias, estando en acto la guerra fría.

Es más, el estudio de las catástrofes con análisis sistémico debería ser obligatorio para cualquier escuela de gobierno a cualquier nivel: supranacional, nacional, provincial o local. En análisis de todas las circunstancias que precedieron al hecho, como en la llamada catástrofe de Guadalajara, se puede entender la conexión que tienen determinadas causas con otras y los refuerzos que algunos nudos causales dan al cuadro general hasta hacerlo inestable, catastrófico. El buen gobierno consiste justamente en tener bajo control estas variables y sobre todo los nudos de refuerzo que cualquier especialista es capaz de diseñar si se le dan los datos y los medios necesarios.

Así como los pilotos de aviones tienen una check list antes de partir, todo buen administrador publico debería contar con una check list de variables a tener bajo control para que no se produzcan catástrofes por ignorancia o negligencia (qué decir de las catástrofes financieras) o que en caso de catástrofe natural inevitable se minimicen los daños a las personas o las cosas por una buena prevención, un plan claro de seguimiento y una enérgica estrategia de reconstrucción posterior

Prof. Antonio A. Martino
Direttore del IIEFGS

Director Científico de la EAE Mercosur