**CAPÍTULO 6**

**MARCO LEGAL Y NORMATIVO DEL PAÍS**

En el presente capítulo se realiza una presentación general sobre la situación normativa de la gestión del riesgo en la Argentina y se exponen algunos factores estructurales que influyen en el actual estado de situación jurídico. Luego, se presentan antecedentes legales que eventualmente podrían nutrir el desarrollo de una nueva norma. Finalmente, se incluyen algunas reflexiones que contribuyen en esta misma dirección.

**6.1 introducción**

La República Argentina carece de una ley que aborde específicamente la temática de gestión del riesgo de desastres. Actualmente, el marco normativo nacional que se vincula de algún modo a la gestión del riesgo está conformado por leyes y decretos que regulan la estructura ministerial, sus organismos, misiones y funciones[[1]](#footnote-1).

Por otra parte, la legislación generada está más vinculada a situaciones particulares de desastres y emergencias, tras la ocurrencia de eventos concretos. En este sentido, la normativa es de carácter más reactivo que prospectivo.

Esta fragmentación normativa se traduce en la falta de un enfoque integral y compartido por todos los actores del gobierno respecto de la gestión del riesgo del desastre. De este modo, el actual marco regulatorio argentino requiere de incentivos que faciliten el surgimiento de un sistema articulado en sus objetivos y resultados, como así también amplíen y mejoren los niveles de coordinación entre los niveles de gobierno.

La ausencia normativa, sin embargo, es también una oportunidad para crear legislación que dé cuenta de los acuerdos internacionales que ha suscripto la República Argentina. En tal sentido, se destaca que en la primera prioridad acordada en el Marco de Acción de Hyogo: “velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación” se propugna “adoptar, o modificar cuando sea necesario, legislación para favorecer la reducción de los riesgos de desastre, introduciendo reglamentación y mecanismos que estimulen el cumplimiento y promuevan incentivos para las actividades de reducción de los riesgos y mitigación”. La gestión integral de riesgo al ser un enfoque de desarrollo permite que la incorporación de una normativa integral en esta materia allane los caminos para el fortalecimiento y la sostenibilidad de las políticas públicas.

La elaboraciónde un marco normativo que permita al país avanzar hacia una estrategia nacional que atienda a la gestión del riesgo del desastre resulta complejo por la confluencia de una multiplicidad de instituciones con capacidades diversas[[2]](#footnote-2) y por la transversalidad de un enfoque que impacta sobre distintas disciplinas técnicas.

Este entramado institucional se torna aún más complejo si se tiene en cuenta el federalismo argentino. Así, los alcances y limitaciones de los marcos jurídicos e institucionales de cada una de las provincias, supone un desafío aún mayor en términos de la gestión de riesgos de desastres.

El reto se vuelve especialmente crítico en temas cuya incidencia y manejo razonable no coinciden con la división política, como las cuencas hídricas o el uso del suelo, pero es igualmente crucial para el abordaje de una parte significativa de la reducción de riesgos. En términos de gestión, implica mecanismos de coordinación y articulación no sólo entre distintos sectores, sino entre niveles de gobierno y jurisdicciones, de acuerdo al alcance de cada problemática.

ENVIAR A LA EMPRESA DE DISEÑO EL GRAFICO QUE CORRESPONDE A ESTA SECCION

**6.2 Una aproximación a los principales factores que influyen en la elaboración de un marco normativo**

* + 1. **La complejidad temática y la consecuente complejidad institucional**

Como es sabido, la gestión integral del riesgo de desastre asume una mirada de desarrollo. En tal sentido, no limita su accionar a la respuesta a la emergencia sino que incorpora en su perspectiva las tareas de prevención, preparación, mitigación, alerta, reconstrucción y rehabilitación. De este modo, el enfoque holístico que asume la gestión integral del riesgo contribuye a la generación de políticas públicas que permitan el desarrollo humano de las poblaciones a las que alcanzan.   
Esta integralidad del enfoque requiere de la participación de múltiples áreas y sectores, incluyendo diversos organismos e instituciones con distintos niveles de presencia o injerencia en distintas dimensiones y aspectos del riesgo. Mientras que, por ejemplo, algunos juegan un rol fundamental en la preparación o atención de emergencias, otros lo hacen en la prevención, centrando así su mirada más en el largo plazo. Otros casos se focalizan en la generación de información, estudios e investigación, indispensables tanto para reducción de riesgo como para el manejo de crisis.

La transversalidad temática y su afectación en el plano institucional nacional son desarrollados más en detalle en el **capítulo 7.2.2 y en su Anexo 1.**

* + 1. **La complejidad del sistema federal argentino**

En comparación con otros países de la región, el sistema de gobierno y organización política administrativa argentina presenta ciertas características que interesa destacar.

Por un lado, la existencia de un sistema federal de gobierno, que se ordena en tres niveles: nacional, provincial y municipal. Ello configura una particularidad del sistema jurídico argentino, ya que los distintos niveles pueden ser observados como subsistemas que se relacionan entre si, mantienen jurisdicciones y competencias diferentes y, en numerosas situaciones, se superponen y son concurrentes.

A su vez, en cada nivel de gobierno, de acuerdo a las políticas y la distribución de funciones entre los distintos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), se fijan las atribuciones que tiene cada sector en distintas materias.

Por otro lado, las jurisdicciones y competencias en distintas materias-particularmente lo referido a cuestiones ambientes, hídricas y de ordenamiento territorial – es determinante al profundizar y acotar la estructura normativa del sistema jurídico argentino para el análisis de situaciones concretas, ya que fija a quién le corresponde legislar, a quién gestionar y con qué atribuciones y límites.

Al respecto, cabe señalar que en el artículo 124 de la Constitución Nacional se establece que le corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, por lo tanto, tienen competencia para dictar sus propias normas, regulando sus recursos naturales. Es decir, las provincias tienen un importante marco normativo en relación a los recursos hídricos y al ambiente y en sus políticas de prevención y ordenamiento tendrán un amplio margen de decisión, atribuciones y competencias. Así, en el ordenamiento jurídico ambiental se distinguen como subsistemas las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las que se organizan a través de sus propias constituciones, estableciendo atribuciones y competencias en materia ambiental, ordenándose internamente cada una de ellas y respetando los principios, declaraciones y garantías establecidos en el sistema por la Constitución Nacional. Esto mismo sucede, con diferencia de matices, en el sector de recursos hídricos y el de ordenamiento territorial.

Las provincias, a su vez, deben asegurar la autonomía municipal constituyendo los municipios un ámbito de gobierno con organización, competencias y atribuciones propias. Además, las provincias y los municipios comparten el ejercicio del poder de policía dentro del marco de sus respectivas competencias.

Las relaciones y articulaciones entre las jurisdicciones incluyen:

* municipios de una misma provincia entre sí;
* municipios de distintas provincias (por ejemplo, en el caso de muchos comités de cuenca);
* municipios con la provincia;
* provincias con otras provincias;
* provincias con el gobierno nacional.
  + 1. **La proyección de la situación nacional en las provincias**

Al igual que sucede en el ámbito nacional, la gestión del riesgo cuenta con su reflejo en el plano provincial. En este sentido, casi todas las provincias también carecen de un plan integral de gestión del riesgo. La excepción la constituye la provincia de Neuquén donde se dictó la ley 2.713, que apunta a la articulación entre la gestión del riesgo, el ordenamiento y la planificación del territorio. Esta norma plantea la relación desde el punto de vista del “enfoque de riesgos”, proponiendo su incorporación en las políticas de planificación y desarrollo territorial. En la definición de este “enfoque de riesgos”, se hace referencia a un proceso de construcción producto de acciones y decisiones concretas, de modo tal que se vuelve necesario actuar en las fases tempranas de la prevención para tender a reducir los efectos de los desastres. Por lo tanto, la idea de gestión integral del riesgo atraviesa el articulado de la norma, que hace explícita esta noción en su artículo 8, al asignar las responsabilidades de la autoridad de aplicación, y en los artículos 6 y 7, que establecen la creación de la”Red Provincial de Riesgo”, con la participación de diversas instituciones de gobierno, entre las que se pueden mencionar a la Dirección Provincial de Defensa Civil y el Consejo Provincial de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE).

Aun así, existen en el plano provincial avances institucionales parciales en lo que se refiere a la gestión del riesgo de desastres. Estas innovaciones tienen logros asimétricos y son impulsadas principalmente desde las reparticiones provinciales de Protección / Defensa Civil, las cuales cuentan con rangos institucionales que van desde subsecretarías, direcciones, hasta coordinaciones provinciales.

En **Anexo** 1 se presentan los primeros resultados del relevamiento normativo y de políticas sobre Reducción del Riesgo llevadas a cabo por las unidades de Protección/ Defensa Civil de algunas provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires, como parte de un proceso de federalización del análisis, con vistas a profundizarlo en próximos Documentos País. Por lo tanto, la información que a continuación se presenta es parcial y no es taxativa. En consecuencia, requiere ser complementada con otras jurisdicciones e integrada al resto de la normativa de cada una de las jurisdicciones.

**6.3 Un antecedente para dar respuesta a la coordinación institucional y temática: el Sistema Federal de Emergencia (SIFEM)**

Si bien es cierto que el camino hacia la generación de normativa en gestión del riesgo de desastre está influenciado por las múltiples complejidades señaladas anteriormente, también es cierto que la Argentina cuenta con experiencias normativo-institucionales que sirven como dispositivos de superación de la fragmentación.

En lo que refiere al condicionante federal, la instauración de Consejos Federales ha servido como instancias para presentar y compartir problemáticas, discutir, buscar consensos y coordinar la ejecución de políticas sectoriales[[3]](#footnote-3).

Por otra parte, y en lo que constituye un antecedente normativo para la gestión del riesgo de desastres, la República Argentina **tiene vigente el Decreto 1250/99**, que crea el Sistema Federal de Emergencia (SIFEM).

El surgimiento de esta instancia de articulación interinstitucional fue antecedida por la reforma constitucional de 1994, donde se creó la Jefatura de Gabinete de Ministros como institución gubernamental que pasó a concentrar las funciones de ministerio coordinador y responsable del presupuesto y los recursos humanos de la Administración Pública Nacional[[4]](#footnote-4). Consecuentemente se llegó a la conclusión que ese era el ámbito más apropiado para la instalación de una instancia de coordinación en materia de emergencias y desastres. Por ello, luego de un trabajo consensuado con una cantidad importante de organismos, el Poder Ejecutivo Nacional creó el SIFEM.

El esquema comprometía en ese momento alrededor de 55 áreas del Estado Nacional, para que cada una brindase su aporte específico y se comenzara a integrar la gestión en la temática. Partiendo de la construcción de un nuevo modelo que debía contener políticas públicas de mediano y largo plazo, que trascendiese a cualquier gobierno y que debía consolidarse como una Política de Estado.

Una de las fortalezas de la concepción del SIFEM la constituyó la vocación por obtener resultados de una serie de integrantes de organismos de base, dispuestos efectivamente a compartir sus conocimientos e información con otras entidades, con miras a mejorar los datos a elevar a los decisores políticos, así como de coordinar su accionar con el fin de optimizar los recursos.

En diciembre de 1999 se produjo un recambio de autoridades gubernamentales y durante ese período el SIFEM fue principalmente impulsado y sostenido por los integrantes del equipo de trabajo de organización del Sistema, junto con gran parte de los profesionales de los distintos organismos de base que venían trabajando para su conformación.

El recambio de autoridades en la Jefatura de Gabinete de Ministros entendió que el tema de las emergencias no era de su incumbencia directa y centró el accionar de la organización en las tareas de respuesta. De esa manera se perdió el espíritu por el cual se había originado el Sistema y se entró, al mismo tiempo, a una situación de competencia con otras áreas gubernamentales.

Actualmente, el SIFEM no constituye un mecanismo institucional activo y su pertenencia dentro de la estructura estatal ha atravesado un complejo proceso de reasignaciones, que se detalla a continuación:

* En agosto de 2001, a través de Decreto N° 1045/01 el Poder Ejecutivo Nacional aprueba la estructura organizativa del Ministerio del Interior. Dentro de esta se definen las responsabilidades y acciones de las Direcciones de la Secretaría de Seguridad Interior.
* En febrero de 2002, mediante Decreto N° 357/02 se transfiere a la órbita de la Presidencia de la Nación a la Secretaría de Seguridad Interior (que dependía del Ministerio del Interior), y al Sistema Federal de Emergencias (que dependía de la Jefatura de Gabinete de Ministros).
* En el mismo mes de 2002, por Decreto 1418/2022 se establece que el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos transfería unidades organizativas de nivel inferior a la Subsecretaria de Seguridad Interior de la Presidencia de la Nación. Quedó así definida la Subsecretaria de Seguridad y Protección Civil.
* En julio de 2002, por Decreto N° 1210/02 las atribuciones conferidas a la Secretaría de Seguridad Interior de la Presidencia de la Nación fueron transferidas al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, continuando el SIFEM dentro del ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior.

**6.4 Otras experiencias actualmente vigentes para pensar el marco normativo**

#### 6.4.1 Las leyes de protección ambiental: un caso sobre presupuestos mínimos

El concepto de presupuesto mínimo no existía en el vocabulario jurídico de nuestro sistema de derecho. Fue introducido por los constituyentes en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, con todas las connotaciones que ello trae y particularmente las innumerables interpretaciones que se pueden hacer del mismo. La categoría presupuestos mínimos aparece en la Carta Magna, en el artículo 41, consagrado a los derechos ambientales. Por ello, que este tipo de norma queda limitada a los temas ambientales. Esta herramienta jurídica aparece ligada al derecho a un ambiente sano y al desarrollo sostenible; por lo que se entiende que debe contribuir al alcance de estos derechos de todos los habitantes de la Argentina. Las leyes nacionales que responden a este tipo de norma son conocidas como “leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental” y se orientan a asegurar un mínimo de protección ambiental, en todo el territorio nacional, sobre cada cuestión legislada. Establecer una interpretación lleva a distintos autores a ensayar significados considerando qué es un umbral, un piso, un límite mínimo.

Algunos autores se preguntan si las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son constitucionales, como antes se preguntaron si el art. 41 respondía al mandato otorgado a los convencionales para la reforma de 1994. La polémica más importante aparece ante la interpretación del tercer párrafo del art. 41 cuando se distribuyen las competencias en materia ambiental, indicando qué le corresponde dictar a la Nación y qué a las provincias y esto ha generado distintas posiciones doctrinarias.

Existen por lo menos tres posiciones claramente diferenciadas sobre el alcance del concepto de presupuesto mínimo incorporado en la Constitución.

1. Una posición restrictiva: el alcance está limitado a un piso o umbral fijado por valores o límites equiparables a estándares y no puede regularse nada más bajo el concepto de presupuesto mínimo. Por ejemplo, sólo podría limitarse a establecer estándares de calidad de aire, cantidad de concentración admitida por compuesto y no podría fijar una herramienta de gestión ambiental, como los estudios de impacto ambiental.

2. Una posición intermedia: si bien es coincidente en la necesidad de fijar límites y valores, entiende que el concepto puede albergar algunos principios y la formulación de instrumentos de gestión uniforme y, en algún caso, la guía de objetivos políticos mínimos.

3. Una posición amplia: comprende que es una verdadera delegación de la temática ambiental y por lo tanto, bajo el rubro de presupuestos mínimos podría incluirse, menos la legislación común que está delegada a la Nación, todos los aspectos.

Las dos primeras posiciones han sido las más dominantes y controversiales; tal vez esta discusión explique que recién 8 años después de haber sido consagrada en la Constitución Nacional, aparezcan las primeras leyes de protección ambiental. Es preciso recordar que la problemática jurisdiccional y la distribución de competencias entre la Nación y las provincias surgen de nuestra Constitución Nacional, independientemente de la materia de que se trate.

Las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, dictadas hasta el año 2010 son:

* Ley 25.612. Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios (2002),
* Ley N°25.670 Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de PCBs (2002)
* Ley N° 25.675 Ley General del Ambiente (2002)
* Ley N° 25.688. Régimen de gestión ambiental de aguas (2003)
* Ley 25.831. Régimen de libre acceso a la Información Ambiental (2003)
* Ley 25.916. Gestión integral de residuos domiciliarios (2004)
* Ley 26.331 Presupuestos mínimos de protección ambiental del bosque nativo (2007)
* Ley 26.562 Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema (2009)
* Ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial (2010)

A continuación, se realiza una breve descripción de la ley general del ambiente en tanto puede servir para pensar esquemas de normativos que se adapten al carácter federal de la República Argentina.

Ley Nº 25.675 General del Ambiente

La ley General del Ambiente establece en su artículo 1 “*los 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*” que constituye el objeto de regulación.

La importancia de esta ley se manifiesta al otorgar a sus disposiciones el carácter de orden público (art. 3°) y que se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica.

Como se muestra en la tabla 6.3, la norma establece en el artículo 4, una serie de principios a los cuales quedan sujetas todas las normas que regulan la política ambiental, incluso las provinciales. Sobre estos 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 la que los operadores del derecho están acostumbrados.

**ARTÍCULO 4º** — La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

**Principio de congruencia**: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

**Principio de prevención**: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

**Principio precautorio**: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .

**Principio de equidad intergeneracional**: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

**Principio de progresividad**: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

**Principio de responsabilidad**: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

**Principio de subsidiariedad**: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

**Principio de sustentabilidad**: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

**Principio de solidaridad**: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

**Principio de cooperación**: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

Un aspecto a tener en cuenta es que la norma establece que “*los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley*” (art. 5).

Los instrumentos de política y de gestión incorporados por la ley no son todos los instrumentos sino que son algunos de los que se utilizan para ejecutar políticas en forma prioritaria.

El ordenamiento ambiental del territorio planteado en primer término es el elemento imprescindible para la toma de decisión ya que el conocimiento del estado de situación del territorio, con las características de nuestro país (extensión, diversidad de regiones, climas, etc.), hacen del mismo una herramienta estratégica de gran relevancia (art. 9 y 10).

Es sobre la base del ordenamiento ambiental que el resto de los mencionados instrumentos adquiere entidad. La evaluación de impacto ambiental es un instrumento importante en la política ambiental y la construcción de un sistema de control adecuado complementa la ejecución de políticas (art. 11, 12 y 13).

Para el uso de los instrumentos antes mencionados debe contarse con el diagnóstico y la información ambiental necesaria, desarrollar educación ambiental y contar con un régimen económico que promueva el desarrollo. De esta forma, se completan los aspectos centrales que permiten hacer frente a la temática.

Todos los instrumentos definidos en la ley son normativamente necesarios e indiscutidos para la ejecución de una política ambiental, en cualquier nivel de decisión que se trate. Su desarrollo es un desafío para la gestión ambiental.

La modalidad de gestión ambiental que subyace en la ley 25.675 tiene algunas particularidades ya que en su texto hay una permanente referencia a la “coordinación interjurisdiccional”, a la “concertación de intereses”, a la “coordinación de autoridades competentes”, a través del cual se instaura un nuevo modelo para formular y ejecutar la política ambiental, desde el ámbito jurídico.

La ley General del Ambiente fija los objetivos de la política ambiental, que es una atribución de la Nación y selecciona un camino para resolver los conflictos entre las distintas jurisdicciones en forma anticipada, a través de un mecanismo de consenso y participación de los distintos actores del sistema.

Uno de los objetivos de la política ambiental es establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de las políticas, no solo nacional sino regional. En el art. 23 se explicita este sistema, orientado al logro del desarrollo sustentable, que incluye al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires.

El organismo definido por la ley 25.675 para instrumentar la articulación entre las jurisdicciones es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) ya existente y hoy revitalizado por la ley 25.675. La ley define los objetivos de la política, los instrumentos de aplicación y gestión pero deja la formulación de la política ambiental y su ejecución en el COFEMA, el ámbito creado para concertar en materia ambiental.

Entonces, la política nacional ambiental se ha pensado concertada y coordinada, limitada en su ejecución por el respeto a los principios incorporados en la ley. Todo ello teniendo en cuenta que se ve, en algunos casos, condicionada por los compromisos internacionales en temas ambientales que ha asumido y asume el gobierno argentino en el concierto de estados y al fijar la política exterior Argentina.

**6.4.2 El enfoque de género en la normativa de gestión integral del riesgo**

En segumiento a los argumentos planteados en el capítulo 5, la incorporación del enfoque de género en la gestión del riesgo resulta necesaria para el logro de políticas igualitarias y sostenibles.

Ello quedó reflejado en El Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), el cual propone una serie de prioridades de acción a 10 años. Todos los países que participaron se comprometieron a dar seguimiento a dichas prioridades a través de diferentes acciones. Entre estos compromisos incluye que “se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión del riesgo de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación”. En virtud de este antecedente a continuación se presentan los principales instrumentos jurídicos internacionales y nacionales vinculados a la materia.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Este instrumento internacional es denominado la “Carta Magna” de los derechos de las mujeres. Representa un avance significativo y fundamental en la materia, ya que tiene como objetivo primordial la eliminación de la “Discriminación contra la Mujer”. A partir de la ratificación de este Tratado, la discriminación y violencia que padecen las mujeres en sus vidas privadas, en el marco de sus vínculos allegados, familiares y personales, es sancionada y puede eventualmente responsabilizar internacionalmente a los Estados Parte si no toman todas las medidas necesarias para la protección adecuada de las mujeres de la discriminación en sus territorios nacionales[[5]](#footnote-5).

La Convención fue suscripta por la República Argentina el 17 de julio de 1980, aprobada según la ley 23.179 (sancionada el 8/5/1985; promulgada el 27/5/1985; publicada en el Boletín Oficial el 3/6/1985) y se halla incluida en la nómina de los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional desde 1994.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: “Convención de Belem do Pará”

Este tratado, redactado y aprobado en el marco de la Organización de Estados Americanos, fue ratificado en el año 1996 en nuestro país (Ley 24.632)[[6]](#footnote-6) y tiene como tema central el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, a ser libre de toda forma de discriminación y “el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.”[[7]](#footnote-7) Este tratado es la base para la redacción de la Ley Nacional 26.485.

La Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en los Ámbitos que se desarrollen sus Relaciones Interpersonales: Ley 26.485

Tiene como objetivo ser un instrumento rector de las políticas públicas a nivel nacional, provincial y local para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, tanto en sus relaciones interpersonales como en el ámbito público. El Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) es el organismo del estado responsable del diseño de las políticas públicas para hacer efectivas las disposiciones de la ley.

Uno de los puntos clave de esta normativa se encuentra en su artículo 4 que define la violencia contra las mujeres como “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.”

La ley contempla diferentes tipos de violencia: física, sexual, simbólica, económica, patrimonial y psicológica y precisa expresiones concretas como la violencia mediática, institucional, obstétrica, laboral y doméstica. Enmarca la violencia contra las mujeres como el resultado de una situación estructural de desigualdad de género. Es la primera ley argentina que aborda el tema de la violencia contra las mujeres fuera del entorno familiar y las relaciones de pareja. Tiene como objetivo fundamental crear las bases para el desarrollo de una política pública tendiente a erradicar la violencia contra las mujeres.

Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Ley 26.364

Esta ley tiene por objeto implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas. Esta ley contiene disposiciones sobre la trata para explotación en sentido amplio, incluyendo la trata para explotación sexual, laboral y tráfico de órganos

**6.5 Reflexiones para pensar el marco normativo institucional**

Las actividades mencionadas en los párrafos precedentes constituyen el inicio de un proceso que necesita ser profundizado a fin de pasar de la administración de desastres a la gestión integral de riesgos. Ello requiere de la definición y legislación específica que contribuya a reducir las vulnerabilidades, de modo de poder hacer frente a las diversas amenazas a las que están expuestas las comunidades dentro del vasto territorio nacional. Ello implica pensar simultáneamente en un modelo de desarrollo sostenible.

La adopción de un nuevo paradigma comienza a ser reclamada por la sociedad, que cuestiona los modelos de intervención centrados exclusivamente en la respuesta a las emergencias y los desastres. Para poder satisfacer la demanda instalada en la sociedad, se requiere de una política nacional de la gestión integral de riesgos como eje transversal a todas las instancias del Poder Ejecutivo Nacional, ya que contiene un conjunto de lineamientos dirigidos a evitar o disminuir los niveles de riesgo.

En relación a la normativa vinculada a situaciones de emergencias y desastre, Argentina no cuenta con una ley nacional específica en materia de protección civil, a pesar de los diversos proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación que a la fecha no prosperaron.

El marco normativo nacional que respalda a las instituciones del nivel nacional está constituido casi exclusivamente por decretos que establecen, por un lado, dentro de qué estructura ministerial se incorporan los organismos; por el otro, qué misión y funciones se les asigna. Esto es válido tanto para los organismos que tienen responsabilidades en las situaciones de emergencia como para aquellos que tienen responsabilidades en otros aspectos de la gestión de riesgos. Luego, existe una gran cantidad de leyes que se refieren a situaciones particulares de desastres y emergencias, dictadas por el Congreso Nacional tras la ocurrencia de eventos concretos.

Actualmente, en la Argentina hay un creciente consenso entre los actores estatales acerca de la importancia de la gestión integral de riesgo. Para su implementación hace falta establecer un nuevo tipo de organización, con un fuerte liderazgo político, un alto poder de convocatoria a fin de que pueda contener a todos los sectores y un elevado grado de participación no sólo del sector público sino también del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Para lo cual se necesita repensar el lugar jerárquico que debe ocupar dicha Organización dentro de la Administración Pública Nacional, como así también redefinir sus funciones, asumiendo responsabilidades de coordinación más integrales en la reducción de riesgo, incluyendo medidas prospectivas y correctivas.

El desarrollo de una normativa nacional en materia de gestión del riesgo debiera incluir un fuerte carácter participativo a nivel federal e intersectorial. Las instancias de coordinación interinstitucional actualmente vigentes en el país (**ver Capítulo** **7.3)** resultan una plataforma interesante para impulsar este proceso. No obstante, cualquiera sea la plataforma institucional a partir de la cual se avance en el proceso de formulación de una política de gestión del riesgo, se deberá previamente fortalecer las capacidades de los actores intervinientes.

El modelo de organización que se escoja debe estar integrado por los tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal, y que su espíritu doctrinario se vea reflejado en cada una de las divisiones políticas administrativas, a fin de promover la uniformidad de criterios. A tal fin, la construcción de una agenda compartida podría estar estructurada en torno al acuerdo de los principios y los conceptos básicos que definen la gestión integral del riesgo de desastres en Argentina. Asimismo, resulta fundamental precisar los roles de nación, provincias y municipios en la implementación de esta política pública, al igual que definir claramente el mecanismo institucional escogido para su coordinación y monitoreo.

Complementariamente, se deberán tener presentes los ejes articuladores más relevantes para su gestión sectorial, entre los que se destaca el conocimiento y desarrollo tecnológico para la identificación del riesgo y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana; la gestión financiera del riesgo de desastres; la gestión del riesgo en los procesos de planificación del territorio e inversión pública y reducción del riesgo en la infraestructura crítica; preparativos y respuesta; y recuperación y reconstrucción post-desastre.

En suma, todo el esfuerzo que antecede requiere de un marco normativo generado a partir del consenso de las instituciones, que sostenga y fortalezca los logros alcanzados hasta el momento, y a su vez genere una clara política pública de reducción de riesgo, desde una perspectiva integradora y reflejando aspectos sociales de relevancia que hasta ahora no han sido priorizado como la visión de género, discapacidad, ambiente, planificación y desarrollo territorial, pueblos originarios, entre otros.

1. Ver **Anexo 1 – Capítulo 7** [↑](#footnote-ref-1)
2. Por capacidades se entiende las habilidades y recursos normativos, financieros, humanos, tecnológicos, de articulación intersectorial con los que cuenta un organismo. Esta delimitación no es taxativa. Para una mayor profundización consultar PNUD, 2010: <http://www.undp.org.cu/crmi/docs/undp-drrbrief5cap-in-2010-es.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Los Consejos Federales actualmente existentes en la Argentina son: Consejo Federal Agropecuario (CFA); Consejo Federal Pesquero (CFP); Consejo Federal de Catastro (CFC); Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT); Consejo Federal de Cultura; Consejo Federal de Discapacidad (CONADIS); Consejo Federal de Educación (CFE); Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE); Consejo Federal de Inversiones (CFI); Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); Consejo Federal de Minería (COFEMIN); Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia; Consejo Federal de Salud (COFESA); Consejo Federal de Seguridad Vial (CFSV); Consejo Federal del Trabajo (CFT); Consejo Federal de Turismo; Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP); Consejo Federal de la Población (COFEPO); Consejo Federal de la Producción; Consejo Federal de la Televisión Pública; Consejo Federal de la Vivienda (CNV); Consejo Federal de la Micro, Pequeña y Medianas Empresas; Consejo Federal para la Prevención y Asistencia de las Adiciones y el Control de Narcotráfico (COFEDRO); Consejo Hídrico Federal (COHIFE); Consejo Federal de Ministros de Obras Públicas (CIMOP); Consejo Portuario Argentino y Consejo Vial Federal.

   Se encuentra en proceso de conformación el Consejo Federal de Protección Civil y Gestión de Riesgo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vale señalar que la creación del SIFEM tiene antecedentes históricos derivados de situaciones de emergencias. En tal sentido, ante las fuertes inundaciones provocadas por el Fenómeno del Niño a fines de 1998, el Estado Nacional no contaba con una organización con responsabilidad primaria de conducción y coordinación de acciones en materia de prevención, mitigación, respuesta y recuperación de zonas afectadas por la emergencia.

   Históricamente existieron dentro del Estado Nacional organizaciones con una larga trayectoria en la atención de las situaciones de emergencias, pero actuaban descoordinadas, con la consecuente dispersión y superposición de esfuerzos e ineficacia en la utilización de los recursos asignados.

   Las inundaciones de 1998 en el NEA produjeron un fuerte impacto político, social, ambiental y económico. Por tal motivo, el PEN decidió crear un Consejo Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por las Emergencias Climáticas (CONAREC), con el fin de intentar establecer un ámbito institucional que resolviese, orgánica y funcionalmente, la participación de los diversos organismos e instituciones del Gobierno Nacional, a fin de implementar diversos proyectos de recuperación de las zonas afectadas.

   El evento dejó como lecciones aprendidas la necesidad de diseñar un sistema que definiera las estrategias y coordinase el accionar de los distintos sectores de la Administración Pública Nacional, definiendo los planes de acción con el fin de ejecutar acciones integrales de mitigación, de respuesta y de recuperación, optimizando la asignación de los recursos disponibles. [↑](#footnote-ref-4)
5. En el año 2006 se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención, el cual habilita la posibilidad de hacer un reclamo individual ante el Órgano de Protección Internacional de Derechos Humanos de las Mujeres - el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer- una vez agotados los recursos de jurisdicción interna. El Protocolo prevé también la posibilidad de investigar violaciones graves o sistemáticas en Estados Parte que hayan aceptado esta competencia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Este tratado de derechos humanos tiene jerarquía superior a las leyes, esto quiere decir, que ante un conflicto con otra ley, primaría la ley que ratifica el tratado. [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> [↑](#footnote-ref-7)