



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

***Federalismo Ambiental en Argentina: Un análisis de las Leyes de
Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental***

Autor: Alexia Sánchez

Legajo: 24.204

Mentor: Pablo Crimer

Victoria, 31 de mayo de 2017

Contenido

Introducción	2
A. Objetivos y pregunta de investigación.....	4
B. Justificación de la investigación	6
C. Organización del trabajo	8
Capítulo 1: Reflexiones teóricas y metodológicas.....	10
1. A. Legislación centralizada vs legislación descentralizada.....	10
1. B. Metodología	14
Capítulo 2: Federalismo ambiental argentino	17
2. A. División de poderes en Argentina.....	17
2. B. Autonomía del derecho ambiental	19
2. C. Relación entre Nación y provincias	20
Capítulo 3: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.....	25
3. A. Teorías sobre la naturaleza jurídica de los Presupuestos Mínimos	25
3. B. Interpretación de los Presupuestos Mínimos y Ley General de Ambiente.....	26
3. C. Desenredando la trama legal ambiental Argentina.....	30
Capítulo 4: Análisis de las ley de Presupuestos Mínimos N° 26.639 en comparación con las leyes provinciales	32
(i) [Des] protección de glaciares argentinos: cuando el federalismo ambiental termina desregulando aquello que intenta proteger.	38
Capítulo 5: Análisis de las ley de Presupuestos Mínimos N° 26.631 en comparación con las leyes provinciales	52
(ii) Medidas de protección y conservación de bosques: continuo aprendizaje de un proceso de ajuste progresivo a la ley nacional.	64
Reflexiones finales	75
Bibliografía.....	78
Normativa.....	81
Anexo	91

Introducción

Este trabajo pretende indagar sobre la relación entre el Estado Nacional y las provincias argentinas en materia de legislación ambiental. Para ello se realizará un recorrido por la transformación del federalismo ambiental argentino y el impacto que generó la reforma constitucional de 1994 con especial énfasis en el surgimiento de una nueva categoría legislativa con las “Normas de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental”. Luego, se procederá al análisis comparativo de la Ley 26.331 Bosques Nativos (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos) y la Ley 26.639 (Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial) en relación con las leyes dictadas por las provincias.

Si observamos los puntajes dados por The Environmental Performance Index (EPI) se puede ver que el promedio del desempeño de los países federales es mejor que los no federales (Véase Anexo 1). Los países federales tienen, en promedio, un puntaje de 54,11 mientras que los no federales cuentan con 50,09. Por lo que no es evidente que el federalismo sea un indicador de mala performance ambiental.

Sin embargo, para el presente análisis es interesante detenerse en los puntajes obtenidos por Argentina. Este se encuentra en el lugar 93 dentro de una lista de 178 países. Su puntaje obtenido en EPI es de 49,55/100. Es aquí donde surge la inquietud principal sobre la que se centra el presente trabajo ¿Existen problemas en la normativa ambiental argentina? Por ello, se pretende realizar un estudio que permita esclarecer la lógica de división de poder creada por la estructura federal del gobierno argentino y su consecuencia sobre la regulación del medio ambiente.

A lo largo del análisis se podrá presenciar el hecho de que al descentralizar las jurisdicciones no tienden a establecer estándares más altos de protección que los que establecería la autoridad central. Y esto se podrá ver en el caso argentino con las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Por más que en la legislación se establezca que Nación debe dictar las leyes base y luego provincia si desea puede elevarlos, en la práctica las provincias en realidad disminuyen los estándares de contaminación. Es decir, al permitir que las provincias establezcan los estándares ambientales se llega a una protección ambiental menor de la que se obtendría si la autoridad central los estableciera. La importancia de ello radica que al disminuir

los estándares ambientales lo que se está haciendo es disminuir la calidad ambiental que a su vez también disminuye el bienestar social.



Universidad de
San Andrés

A. Objetivos y pregunta de investigación

El objetivo principal de esta investigación es la búsqueda del conocimiento y entendimiento en la materia del federalismo ambiental. Este trabajo no pretende solamente interpretar los textos, principios, reglas y estándares, sino también entender el modelo implementado para prevenir el daño ambiental por el gobierno federal argentino. Para lograr este objetivo se procederá al estudio del sistema de regulación implementado por las “Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental”.

Para realizar este análisis se explorará la problemática surgida en torno a la normativa de los recursos naturales en Argentina y lógica de división de poder desprendida de su condición federal. Para la protección de los recursos naturales es importante establecer estándares eficientes, solo de esa manera se puede mantener la buena calidad de los mismos. La particularidad de los recursos naturales es que no respetan las barreras jurisdiccionales y, muchas veces, debido a la división de poder entre Estado y unidades subestatales, su cuidado puede verse en peligro.

A partir de la reforma constitucional argentina en 1994, se incorpora el Art. 41 que consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y equilibrado en aras del logro de un desarrollo sustentable, junto con el deber de preservarlo. Según el tercer párrafo del Art. 41 *“corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que ellas alteren las jurisdicciones locales”*. Luego, en 2002, se promulga la Ley General de Ambiente que brinda un marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental y determina la distribución de competencias nación-provincias. Además, la Ley General de Ambiente ratifica el Pacto Federal Ambiental que enfatiza la importancia del Consejo Federal de Medio Ambiente (de ahora en más COFEMA), reconociéndolo como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental argentina.

Cabe señalar el Art. 124 de la Constitución Nacional que establece: *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*. Pero, como hemos visto, se produjo una delegación a favor de Nación para determinar los presupuestos mínimos, lo que se aplica en materia al uso de los recursos naturales. Aquí encontramos una combinación ejercida entre el Art. 41 y el Art. 124. Entonces ¿cuál es la

división entre las potestades nacionales y provinciales en materia ambiental? ¿Cómo afecta esto el desempeño ambiental argentino?

Antes de proceder con el análisis es importante precisar que históricamente las provincias tienen el poder policía en la materia, es decir, la capacidad de ejercer la autoridad en materia ambiental. Tal como lo hemos mencionado, recién en 1994 el constituyente agregó el Art. 41 otorgando a Nación la facultad de otorgar presupuestos mínimos

Este espacio excepcional en el que Nación puede dictar las Leyes de Presupuestos Mínimos convierte al federalismo ambiental argentino en un caso particular donde Nación puede dictar estándares centrales, y luego las provincias pueden decidir si aumentarlos o no. Esta condición permite al presente trabajo divisar la diferencia entre los estándares impuestos por Nación y los considerados por las provincias. Para ello se pretende indagar en la problemática previamente mencionada y retomar la definición de “presupuestos mínimos de protección ambiental” para comprender sus alcances, sus limitaciones y los problemas de interpretación de la misma.

Como hemos visto previamente, en el caso argentino, hay un ámbito de competencias concurrentes entre Nación y provincia sobre los recursos naturales. En este sentido es interesante prestar atención a Oates (1997) quien basándose en el ejemplo norteamericano considera que los estándares descentralizados tienden a ser más laxos y, por lo tanto, sostiene que el mínimo estándar establecido desde nación debería ser el estándar óptimo, “*the national standards would provide the only barrier to prevent states and localities from engaging in economic competition that would result in excessive pollution*” (Oates, 1997: 1326). ¿En Argentina contamos con un escenario similar? ¿Las provincias tienden a tener legislaciones más permisivas? ¿Es necesaria la intervención del Estado Federal? Si ese fuese el caso los estándares establecidos por los Presupuestos Mínimos serían vitales para frenar la contaminación.

En este contexto es interesante analizar el efecto que tiene sobre la normativa ambiental el hecho de que los estándares ambientales sean implementados por una autoridad central, en relación al acatamiento de las provincias a las leyes de presupuestos mínimos. Este régimen en el que los estándares mínimos son establecidos por una autoridad central, pero luego las provincias son libres de adoptar medidas más restrictivas; esto permitirá identificar si son las provincias o es el Estado Federal el que general normativas ambientales más laxas. El razonamiento es sencillo: si las provincias abogan por la protección ambiental generaran

regulación más restrictivas lo que recae en el hecho de que los recursos naturales estarían mejor custodiados en manos provinciales. Sin embargo, si las provincias mantienen el estándar establecido por Nación, se desprende que el nivel provincial podría haber establecido legislaciones aún más laxas, por lo que los recursos naturales estarían a mejor recaudo bajo la normativa nacional.

Para resolver estas incógnitas se estudiarán las leyes de presupuestos mínimos argentinas, principalmente la Ley 26331 Bosques Nativos (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos) y la Ley 26.639 (Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial), y las estudiaremos desde la lógica de división de poder del sistema federal.

B. Justificación de la investigación

En los últimos años ha aumentado el interés en la descentralización como modelo. De acuerdo con el Banco Mundial más del 80% de los países desarrollados han experimentado con algún tipo de forma de descentralización (Manor, 1999) La descentralización ha sido muy popular en relación con los temas ambientales, uno de los aspectos más relevantes es que la delegación de estándares ambientales a los órganos subnacionales puede afectar la calidad de la regulación de los recursos naturales, que en última instancia determina la contribución a un desarrollo sustentable y al bienestar de los ciudadanos. Los defensores de la descentralización consideran que, bajo las indicadas circunstancias, la descentralización lleva a mejores resultados legislativos a que la centralización (Kraft y Furlong, 2004, 2-31; Oates y Portney, 2003; Engel, 1997; Levinson, 2003; Potoski, 2001; Woods, 2006; Oates y Schwab, 1988). Mientras que los defensores de la centralización llegan al resultado opuesto (Vogel, 1995; Pelzman y Tideman, 1972; Menz, F. C., & Miller, J. R., 1977).

La diferencia entre los países federales con los países no federales se debe al modo en cómo está distribuido el poder entre nación y las unidades subnacionales. Cuando un grupo de estados o provincias crean una federación, instituyen una autoridad central con ciertas responsabilidades y autoridades, con el resto de las responsabilidades permanecientes en los estados. Los poderes y responsabilidades están divididos entre los niveles de gobiernos cada uno manteniendo cierta independencia del otro. En la mayoría de los casos, las provincias o unidades

subnacionales tienen su propia legislación, sistema judicial, y autoridades ejecutivas e instituciones. Generalmente, la estructura de la federación está organizada por una constitución, que define la división de poder y las maneras de resolver los conflictos.

El punto importante es que si un poder (como es el caso del Poder Legislativo) está asignado a varios niveles de gobierno por medio de la constitución, entonces el balance de poder no puede ser alterado por ninguno de los niveles de gobierno. Tal arreglo debe ser incorporado por una enmienda constitucional. Esto se debe a que por lo general el centro de poder de las federaciones rige en las provincias o estados miembros, estas tienden a tener gran autonomía en relación a otros sistemas de gobierno que simplemente transfieren poder desde la autoridad central a unidades subcentrales. Sin embargo, a pesar de que se espera que los países federales operen de maneras no centralizadas, existen variaciones entre sistemas federal que puede no garantizar que *per se* sea un sistema no centralizado.

Según Rezk (2005) la normativa legal que sustenta la política ambiental nacional argentina generó numerosas situaciones de conflicto con las provincias por procesos que estas denuncian como avances sobre potestades jurisdiccionales propias, superposición de legislación y de funciones. Uno de estos dilemas se puede ver en la definición de “presupuestos mínimos de protección ambiental” establecida en el Art. 6 de la Ley General de Ambiente.

Tal como lo expresan Bec y Franco (2010) se produjo una gran crisis de interpretación sobre el alcance de los presupuestos mínimos, y, para 2010, todavía no contábamos con un consenso sobre los alcances de la ley. El Art. 6 de la Ley General de Ambiente presenta un “techo uniforme” que no puede ser alterado por las provincias, e intenta llevar a un sistema homogéneo a nivel nacional. Contrariamente, el Art. 41 de la Constitución Nacional transmite la idea de un “piso mínimo” de protección ambiental que puede ser elevado por las provincias, es decir, da lugar a un sistema heterogéneo a nivel nacional. Y esto tiene sus consecuencias en la arena política, ya que el Art. 6 aumenta el poder del gobierno central más allá de lo establecido por el Art. 41, párr. 3 de la Constitución Nacional. Pero no se debe olvidar que si bien Nación puede dictar los “presupuestos mínimos de protección ambiental” son las provincias quienes tienen los dominios originarios.

Cada provincia cuenta con su propia constitución y una manera distinta de ver una misma problemática. Siguiendo a Yeri (2014) podemos ver, por un lado, que cada una tiene distintos niveles de comprensión y abordaje del medioambiente y los recursos naturales. Algunas

provincias consideran al medioambiente como un bien jurídicamente protegido “en sí”, como una integralidad, a la vez que como un derecho y hay pautas claras sobre su protección. Mientras que otras no contienen cláusulas ambientales.

Por otro lado, en relación con los niveles de abordaje de los recursos naturales se percibe que ciertas provincias tratan la materia de manera integral, ya que, además de contemplar una cláusula general de dominio, dan pautas sobre el manejo e incursionan en cláusulas particulares para cada recurso natural. Sin embargo, hay provincias o que bien contienen una cláusula dominial pero no destinan artículos específicos para cada recurso natural. En otros casos, no se contempla una cláusula genérica de dominio, aunque si considera en algún punto los recursos naturales. Y otras que directamente no contemplan cláusulas dominiales genéricas ni efectúan una regulación particular de los recursos naturales aludiendo a ellos solo tangencialmente. (Yeri, 2014)

Dicha heterogeneidad provincial forma distintas maneras de hacer frente a las normas de regulación ambiental. Lo que genera un abanico de posibilidades al momento de “complementar” las Leyes de Presupuestos Mínimos dictadas por Nación.

C. Organización del trabajo

Este trabajo se divide en dos grandes partes, una primera en donde se estudiarán los efectos generados desde el plano legal frente a la implementación de las leyes de los presupuestos mínimos, las controversias que este generó y la división de poderes entre provincialización. Y un segundo apartado en donde se procurará conocer si frente a este nuevo sistema de implementación de estándares ambientales las provincias elevan o no su protección.

A su vez estas dos partes se subdividen en los siguientes capítulos: la primera mitad del trabajo abarca los capítulos 1 y 2. El primer capítulo está destinado a una revisión histórica del federalismo ambiental en Argentina. Mientras que el capítulo segundo, pretende estudiar en profundidad la inflexión que ocasionó la implementación de las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en la normativa argentina.

Luego, avanzaremos sobre la investigación realizando un recorrido por la normativa provincial en comparación a la Ley 26.639 -Régimen de Presupuestos Mínimos para la

Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial - (Capítulo 3) y la Ley 26.331- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Capítulo 4).

Finalmente, la conclusión estará dedicada al análisis de las principales contribuciones de este trabajo. Subrayaremos los aportes obtenidos y dejaremos abiertos nuevos interrogantes que han surgido o que no se han llegado a responder a lo largo del estudio.



Universidad de
SanAndrés

Capítulo 1: Reflexiones teóricas y metodológicas

1. A. Legislación centralizada vs legislación descentralizada.

En relación al dilema de división de poderes nación-provincia en la regulación de los recursos naturales comunes cabe destacar 4 posturas: (1) una centralización del gobierno nacional, (2) una descentralización total de la regulación, (3) privatizar los recursos naturales y (4) depende del contexto la medida que se deba tomar. A continuación, se expondrán cada una de estas posturas.

i) Centralización del gobierno nacional

La primera postura propone una mayor concentración de regulación de parte del gobierno nacional. Aquí encontramos autores que consideran que la capacidad de gestión ambiental efectiva de los gobiernos subnacionales es cuestionable, por ejemplo, en sus esfuerzos por atraer inversiones productivas son más vulnerables a las demandas de grupos de interés. En particular, existe el riesgo de que los gobiernos locales establezcan estándares ambientales laxos para que las empresas instaladas, y aquellas que podrían instalarse, mantengan costos de operación bajos y atraer nuevas empresas (Kraft y Furlong, 2004, 2-31; Oates y Portney, 2003).

Una de las teorías más populares en relación a la regulación ambiental es conocida como “Race to the bottom” (ej, Engel, 1997; Levinson, 2003; Potoski, 2001; Woods, 2006). Esta literatura se basa en un escenario de competencia interjurisdiccional. Cada jurisdicción en su afán de atraer nuevos inversores y crear nuevas plazas de trabajo introduce medidas que disminuyen el costo local para el inversor (como bajos impuestos y estándares ambientales bajos) para ganar ventaja frente a otras jurisdicciones y atraer los capitales móviles. En esta teoría se considera que para poder proteger el medioambiente es necesaria una regulación centralizada. Esto se debe a que si se deja al libre albedrío de las jurisdicciones el resultado es subóptimo, debido a que las jurisdicciones estarían mejor si mantuvieran sus estándares ambientales en vez de hacerlos más laxos.

Podemos llegar a la misma conclusión por medio de Oates y Schwab (1988), quienes consideran que la descentralización de la regulación ambiental produce políticas subóptimas debido a la existencia de competencia inter-jurisdiccional destructiva. Esta última consiste en la puja entre distintas jurisdicciones por la atracción de mayores inversiones en su localidad, esto provoca que los gobiernos locales sacrifiquen calidad ambiental con reglamentaciones más laxas

para ser más atractivos y generar mayores rentas que sus vecinos. Los autores consideran que con un sistema centralizado esto no sucedería.

Esta postura se encuentra fuertemente relacionada con el concepto de *ecological dumping* desarrollado por Rauscher (1994). Este describe la situación sobre las políticas ambientales en las economías abiertas para caracterizar situaciones en las que un país utiliza una legislación ambiental demasiado laxa como un instrumento para alcanzar objetivos de política económica relacionadas con el comercio. El *ecological dumping* define y examina los motivos económicos que subyacen a la toma de decisiones en torno a la política ambiental. Según el autor si desde Nación se imponen políticas más restrictivas, y óptimas a nivel ambiental, para todas las jurisdicciones el juego de competencia entre los gobiernos locales se terminaría.

ii) Una descentralización total de la regulación

Sin embargo, siguiendo el razonamiento de la competencia interjurisdiccional debido a incentivos económicos, también se puede encontrar la teoría de *Race to the top* (Vogel, 1995). Esta teoría considera que la competencia por regulaciones es más probable que genere estándares ambientales más estrictos en lugar de más laxos. Según el autor, las jurisdicciones establecen regulaciones más altas para que no contaminen en su estado. En otras palabras, protegen su jurisdicción para que la contaminación se traslade a otra. Esta teoría sostiene que una jurisdicción no tiene por qué querer general un ambiente en el que se atraigan industrias contaminantes. Básicamente, esta teoría presenta un cambio de preferencia de parte de la jurisdicción hacia un menor grado de contaminación y no tanto hacia la atracción de un mayor número de industrias.

Además, en contraposición a la teoría de Oates and Schwab (1988), se encuentra la teoría de Markusen, Morey y Olwiler (1995). En ambas hay regiones compiten entre su regulación ambiental para ver quién atrae más inversión, sin embargo en el modelo que proponen se llega a la conclusión contraria: es mejor centralizar. Las jurisdicciones compiten para atraer un monto de capital determinado. Los inversores benefician a la jurisdicción con mayor ingreso pero al mismo tiempo generan una disminución de la calidad ambiental. Si se regula la cantidad que pueden contaminar, disminuyendo el costo ambiental, bajan las inversiones. Entonces se genera un *trade off* entre la calidad ambiental y los ingresos de la jurisdicción. Los primeros autores consideran que los reguladores van a maximizar el bienestar local en el punto en el que la

ganancia marginal de atraer capital es igual al costo ambiental marginal. Esto lleva a que la descentralización sea la mejor perspectiva para todas las jurisdicciones.

En la misma línea, Pelzman y Tideman (1972), consideran que la heterogeneidad jurisdiccional es la que hace que la centralización en la regulación del medio ambiente produzca resultados subóptimos. Su razonamiento sigue la siguiente línea: dado que los habitantes de distintas regiones pueden tener diferentes gustos por la calidad ambiental, se argumenta que los estándares no tienen por qué ser uniformes en todo el país. También puede darse que los costos de reducir la contaminación sean muy distintos en un lugar que en otro o que la capacidad del ambiente para asimilar la contaminación sea diferente, y que eso justifique la adopción de diferentes criterios. Por su parte, Menz y Miller retomando el trabajo anterior expresan su postura en dónde llegan a la misma conclusión pero con argumentos diferentes. A diferencia de los autores anteriores, Menz y Miller consideran que no todos los actores de todas las jurisdicciones valoran el daño ambiental de la misma manera. Y consideran que la existencia de externalidades en el daño ambiental de una localidad a otra no es una condición suficiente para que el control esté centralizado y exista un precio único para el daño ambiental.

Además, es necesario tomar en cuenta la tesis del “votar con los pies”, expuesta por Tiebout (1956) por la cual la gente elige el lugar donde reside y así impulsa una provisión eficiente de los bienes públicos locales. En esta línea, cuanto más cerca del problema se regula, existe mayor presión política para hacer los cambios necesarios, y por eso debería ser más fácil llegar a soluciones innovadoras y concretas a un nivel de gobierno más bajo. Sumado al hecho de que los gobiernos locales pueden ejercer un mejor control de los problemas ambientales ya que tienen un conocimiento más cercano de las instalaciones y actividades en el área y por ende de sus potenciales contaminantes.

iii) Privatizar los recursos naturales

La tercera postura sostiene que la privatización de los recursos naturales es la mejor solución. Uno de los principales exponentes de esta postura es Smith (1981) quién la considera que la privatización de los bienes comunes es la solución más plausible, solo así se puede lograr una explotación eficiente de los recursos.

Sin embargo, esta postura tiene sus críticas. Según Gibson, Lehoucq y Williams (2002) las instituciones de facto y su aplicación son mucho más importantes que las de *jure*, es decir, que los derechos de propiedad a la gestión forestal. Además, estos autores consideran que, bajo

ciertas circunstancias, las comunidades pueden crear instituciones para gestionar sus recursos con tanto o más éxito que los propietarios privados.

iv) Depende del contexto la medida que se deba tomar.

Finalmente, la última postura, considera que es pertinente analizar cada caso en particular ya que hay una respuesta diferente para cada uno. Según Buzbee (2006) el contexto determina los actores más importantes para la toma de decisiones más óptimas en materia de regulación ambiental. Este autor considera que la relación entre el gobierno nacional y los gobierno locales va evolucionando con el tiempo, y para cada circunstancia se debe tener en cuenta los incentivos tanto políticos como ambientales, sumados a una cierta regulación histórica. Quién se encarga de la regulación ambiental va a estar sujeto a varios factores, algunos de ellos son los costos de información (quién los paga y a quién beneficia), y a quién está afectando el problema. De esto se podría derivar que es mejor decidir cada situación de manera particular, atendiendo a las necesidades y reclamos de cada *constituency*, y la necesidad de reelección de gobernadores, senadores y diputados.

Como se puede apreciar, no existe un consenso en la literatura acerca de la relación federalismo y regulación ambiental. Ello tal vez se deba a que es un fenómeno que en los últimos años ha cobrado interés pero quizás no con suficiente tiempo para que se generen teorías claras en esta materia.

En Argentina uno de los primeros estudios realizados es el de Rezk (2005) que estudia las fallas de coordinación que ocasionan desafíos de política para el federalismo fiscal ambiental argentino. Durante su análisis el autor divisa que la normativa presente genera situaciones de conflicto y superposición en la regulación ambiental. Además, llega a la conclusión de que hay posiciones encontradas, junto con incentivos y preferencias incompatibles entre los responsables de fijar los objetivos de política fiscal y ambiental.

Otro trabajo que vale la pena mencionar es el de Gutiérrez (2012) que considera que la articulación entre la escala metropolitana de los problemas y la multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales constituye un desafío para cualquier política ambiental. Además, argumenta que las fallas de coordinación metropolitana de políticas ambientales se explican por la

interacción entre las instituciones federales y otras variables del sistema político, como la lógica de acumulación partidaria, la configuración de las agendas de gobierno, el papel de las burocracias estatales y el impacto del activismo ambiental.

Por más que las teorías no lleguen a un consenso permiten ver las posibles ventajas y desventajas del sistema federal de gobierno. Para este trabajo se considera que con un sistema normativo fuerte y bien definido donde las competencias de cada nivel de gobierno estén bien claras muchas de estas desventajas pueden ser enfrentadas, a la vez, que muchas de las ventajas pueden ser fortalecidas. Así se diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno frenando la creación de incertidumbre e impidiendo que se superpongan leyes de distintos niveles de gobiernos contradictorias entre sí.

Es preciso señalar que la Constitución Nacional es un marco reglamentario general, su importancia radica en el hecho de que si la constitución no es clara y precisa frente a la temática ambiental pasa a ser considerablemente frágil, ya que el marco de maniobra para los tomadores de decisiones (ya sean legisladores y/o gobernadores) se incrementa. Como consecuencia, la correcta aplicación de las ley de presupuesto mínimos (y sus leyes complementarias) pueden cómodamente ser desatendidas y abandonadas.

1. B. Metodología

Con el propósito de indagar en la relación entre el Estado y las provincias, se realizará un estudio legislativo comparativo. Para ello, se procederá a comparar las leyes de presupuestos mínimos dictadas por Nación en relación a las leyes complementarias dictadas por las provincias. Cabe aclarar que la comparación se realizará confrontando las leyes provinciales respecto a la ley nacional, no se hará un análisis sobre si las medidas adoptadas son suficientes para proteger los recursos naturales.

El motivo por el cual analizamos la normativa y la legislación es debido a que en ella se refleja “qué es sano y qué no”. Y es aquí donde podemos ser testigos de una fuente de conflicto y de contradicciones. Ya que un estándar de contaminación puede ser tolerable para una provincia y para otra no. En un principio, podríamos decir que las definiciones de estos límites tienen su base en criterios científico-técnicos, y cambian con los avances permanentes en el campo de la investigación. La asunción de estos conocimientos y su puesta al servicio de la calidad de vida de

la población se expresa a través de la normativa y la legislación que indica qué es tolerable y qué no.

Sin embargo, en este análisis no se puede dejar de lado las actividades económicas de las provincias. Estas últimas son las que genera, de distinta manera, los excedentes no deseados que producen costos adicionales que impactan negativamente al ambiente y a la población. Dado el carácter del capital, la búsqueda de máximas ganancias impulsa a evitar estos costos adicionales por el tratamiento de las aguas, los gases o las sustancias que surgen de los procesos productivos. Serán entonces nuevamente las normativas y la capacidad institucional de aplicarlas las que pondrán límites a la contaminación.

Se realizará el análisis de dos leyes de presupuestos mínimos: la Ley 26331 Bosques Nativos (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos) y la Ley 26.639 (Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial).

Esta selección se debe a que ambas leyes cuentan con avanzado nivel de implementación en comparación al resto de las leyes de presupuestos mínimos. Sin embargo, cabe destacar que la ley 26.639 no abarca la totalidad del territorio nacional, ya que no todas las provincias argentinas cuentan con glaciares y/o ambiente periglacial. Mientras que los bosques nativos se extienden a lo largo de toda Argentina. Este caso permite obtener un panorama más amplio, ya que abarca la gran heterogeneidad de provincias argentinas.

Por este motivo, el ámbito de aplicación de cada ley varía dependiendo del recurso nacional que trata. Más allá de esta diferencia, en ambos casos se trabajará con aquellas provincias que hayan sancionado o tengan proyectos de leyes.

Otro motivo que impulso a la selección de ambos casos es la diferencia de tiempos en los que se han sancionado las leyes provinciales. En relación los Bosques Nativos, todas las provincias cuentan con una fecha de sanción posterior a la fecha de promulgación de la ley nacional legislación provincial. Por su parte, la Ley 26.639 cuenta con un mayor porcentaje de provincias que sancionaron su ley previa sanción a la ley madre.

En lo que respecta a la recolección de datos se utilizaron diversas fuentes. En lo que respecta al texto de las leyes 26.331 y 26.639 se extrajeron de la base de datos de InfoLEG. Mientras que para las leyes provinciales se ha indagado en los Boletines Oficiales y en las páginas web de los gobiernos provinciales. Se ha realizado principalmente análisis de

documentación, leyes, resoluciones, decretos y jurisprudencia en la materia. Además, se ha procedido a la realización de entrevista a personalidades idóneas en el tema de análisis y se ha solicitado dos pedidos de Información Pública Ambiental al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Cabe destacar que estas leyes nacionales no son adhesión, si no que al promulgarlas las provincias ya se encuentran obligadas a cumplirlas, lo que indagaremos es si luego las provincias establecieron estándares más altos de protección ambiental. Debemos tener en cuenta que no comparamos el medioambiente o los objetivos ambientales. En su lugar, comparamos las soluciones legales a los problemas ambientales y su funcionalidad en alcanzar los objetivos ambientales. (Darpo y Nilsson, 2010: 334-335)

Este trabajo pretende encontrar respuestas más precisas a los interrogantes mencionados anteriormente. A pesar de ello, no se pretende generar respuestas categóricas ni generales, sino simplemente acercarse más a la problemática de la dinámica federal ambiental en Argentina. No se pretende dejar de tener en cuenta que nos estamos basando solamente en el marco normativo y estamos dejando de lado la efectiva implementación de la ley, y la efectividad que tiene en la protección ambiental. Consideramos que es necesario un análisis de la problemática mucho más exhaustivo que el realizado en el presente trabajo, en el que se incluyan todas las leyes de presupuestos mínimos. Por lo tanto, las conclusiones de este trabajo carecerán de generalidad debido a la limitación en el número de casos. A pesar de ello, se remarca la importancia de arribar a conclusiones parciales que permitan entender mejor la relación entre Nación y provincia en materia de legislación ambiental.

Capítulo 2: Federalismo ambiental argentino

2. A. División de poderes en Argentina

Esta sección pretende definir *federalismo* y describir la distribución de poderes en Argentina, con especial énfasis en materia ambiental. De esta manera se obtendrá un marco que permitirá adentrarse con mayor profundidad en la investigación en desarrollo.

El federalismo es una forma de organización territorial del Estado que genera una doble existencia, por un lado una esfera central de poder ejercido en todo el territorio, y, por el otro, varias esferas de poderes locales, subordinados al primero, que ejercen sus competencias sobre una porción delimitada del territorio de la población. El proceso de distribución de poder en niveles que tienen el control recíproco es de vital importancia, y aún más en materia ambiental, ya que los recursos naturales traspasan las jurisdicciones. Esto puede implicar que un mismo recurso natural esté bajo la legislación de la autoridad central y de la legislación de varias jurisdicciones. Las “leyes federales” son dictadas por un órgano legislativo, en el caso argentino el Congreso de la Nación, y estas conforman la normativa central general que se aplica en toda la extensión del territorio nacional. A la vez, se encuentran los órganos legislativos locales o legislaturas, que se encargan de dictar las reglamentaciones locales que solamente son aplicables en su jurisdicción correspondiente.

Entonces, en los estados federales la competencia para legislar está dividida entre una autoridad central y varias locales. Pero cabe destacar que no es nada sencillo lograr armonía entre ambas esferas de poder. Según Linares Quintana (1956) en todo Estado federal actúan constantemente dos fuerzas opuestas que procuran superarse y venderse recíprocamente al menor desfallecimiento de la contraria y sobre cuyo equilibrio se fundamenta el esquema ideal del federalismo: una fuerza centrípeta y concentradora, que atrae, dirige o impele hacia el centro, procurando la centralización de la mayor suma posible de poder en el gobierno general y por ende el robustecimiento de este; y una fuerza centrífuga o desconcertadora, que atrae, dirige e impele lejos del centro, tendiendo a la descentralización y a la fragmentación del poder entre los gobiernos locales. La dinámica federal se manifiesta en la práctica de las instituciones políticas por la constante lucha entre ambas fuerzas.

De acuerdo con el Art.1 de la Constitución Nacional “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”, esto implica que los Estados

Provinciales conservan su autonomía, a pesar de estar reunidos bajo un gobierno común, es decir, el Gobierno Nacional. En el caso argentino, de acuerdo a cada materia, hay distintas maneras de dividir las competencias entre nación y provincias. Cada uno de ellos presenta su propio componente jurídico y conforman su propio sistema legal, algunos ejemplos son:

- ▶ Códigos de fondo (civil, penal, minería).
- ▶ Recursos naturales (Art. 121 y 124 Constitución Nacional).
- ▶ Pueblos Indígenas (Art. 75 inc. 15 Constitución Nacional).
- ▶ Ríos, navegación, comercio interprovincial (Art. 75 inc. 10 Constitución Nacional) comercio interprovincial (Art. 75 inc. 13 Constitución Nacional).
- ▶ Desarrollo Humano: legislación concurrente (Art. 75 inc. 18 y 19 y Art. 124 Constitución Nacional).
- ▶ Establecimientos de utilidad nacional (Art. 75 inc. 30 Constitución Nacional).

En lo que respecta a materia ambiental, en el caso argentino, la división de poder entre Nación y provincias tiene un sistema peculiar que genera una nueva forma de distribución de las facultades legislativas a partir la reforma constitucional de 1994, y, por ende, el surgimiento de una nueva categoría legislativa con las “normas de presupuestos mínimos de protección ambiental”.

En primer lugar, la estructura del derecho ambiental argentino parte de las disposiciones constitucionales (Art. 41, Art.43 y Art. 124) que deben ser interpretadas armónicamente con la Constitución Nacional y los tratados internacionales correspondientes. En segundo lugar, a esto se suplementa con el Acta constitutiva del COFEMA y el Acto Federal Ambiental. Y, en tercer lugar, se encuentran las leyes emanadas del Congreso de la Nación denominadas presupuestos mínimos de protección ambiental. Después, están las normas complementarias de los estados provinciales, estas pueden ser de época anterior a las nacionales y otras posteriores (Maiztegui y Walsh, 2005).

Los presupuestos mínimos de protección ambiental componen un orden jurídico, que se encuentran dentro de otro orden jurídico denominado derecho ambiental (Becy Franco, 2010) Estas normas conforman un sistema interrelacionado integrado por la Ley General de Ambiente, que desarrolla los principales contenidos en el Art. 41 de la Constitución Nacional y una serie de leyes sobre aspectos particulares que determinan los presupuestos mínimos para cada actividad o

ámbito sectorial específico, que el Congreso de la Nación estime pertinente regular (Maiztegui y Walsh, 2005).

2. B. Autonomía del derecho ambiental

Existen diferentes posiciones en relación a la autonomía del derecho ambiental. Por un lado, encontramos una concepción más bien expansiva del derecho ambiental, como es el caso de Cafferata (2007) quien considera que el derecho ambiental hace un corte transversal entre todas las disciplinas clásicas, lo considera como mucho más que una especialidad. En consonancia con Cafferata se encuentra Dino (1997) quien considera que el derecho ambiental introduce instituciones nuevas. Por su parte, Bec y Franco (2007) consideran que el sistema normativo generado por el derecho ambiental se encuentra dentro de la órbita de otro sistema normativo denominado derecho público. Sin embargo aclara que se trata de una autonomía, interdependiente y no desorbitada, que reconoce la reiterada constatación de la unidad del Derecho. En contraposición a las posturas anteriores, existe una interpretación reduccionista del derecho ambiental. Algunos de sus expositores son Cassagne y Dromi quienes consideran que el derecho ambiental es una rama del derecho administrativo (2004).

Consideramos interesante destacar que algunos autores que apoyan la concepción amplia de presupuestos mínimos también sostienen una concepción del derecho ambiental expansiva (Essain; Falbo; Walsh y Preuss). En contraposición, hay algunos autores que consideran que el derecho ambiental al expandirse desdibuja sus fronteras y vinculaciones con otros sistemas normativos que también forman parte del orden jurídico (Mosset Iturraspe, Sabsay). Mientras que otros autores consideran que el dominio originario limita el alcance de los presupuestos mínimos (Sabsat, Cafferata, Di Paola).

La postura sostenida en este trabajo es que el derecho ambiental es completamente autónomo y, como ya hemos adelantado, tiene su propio orden jurídico. Lo que puede llegar a confundir es el hecho de que se encuentra junto con otros varios órdenes jurídicos. Pero esto no quiere decir que sean parte de estos, sino más bien que lo complementa, como lo hace la Ley de Glaciares al derecho de minas. Es importante destacar el comentario de Kemelmaher de Carkucci (1991) quien destaca “el aporte que presta el derecho privado para dar solución a algunos de los problemas que presenta el derecho ambiental no es insignificante”. Pero el hecho de que se ayuden o complementen no lo hace a uno parte de otro, sino que son sistemas totalmente

diferentes que pueden tener sus puntos de encuentro, pero cada uno tiene su propia piedra fundadora.

2. C. Relación entre Nación y provincias

Tal como lo hemos mencionado anteriormente Argentina adoptó como forma de Estado al federalismo, así lo establece en el artículo primero de su Constitución Nacional. El federalismo implica la división territorial del poder entre las provincias y la Nación. En la Constitución Nacional se determinan las competencias que corresponden al Gobierno Nacional, y en el Art. 121 se establece que “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*”.

La disposición del Estado Federal Argentino implica una acción simultánea de dos órdenes de gobierno. Por un lado, el gobierno provincial, con competencia en una extensión determinada del territorio comprendido dentro de los límites de cada provincia. Y, por otro lado, el gobierno nacional con competencia en la totalidad del territorio nacional formado por la unión de las provincias.

Entre Nación y provincia se pueden establecer distintos tipos de relaciones (Faria de Zuliani, 2014). Estas pueden ser:

i- *Relaciones de supraordinación y subordinación*: Es la establecida por el Art. 31 de la Constitución Argentina. En donde establece que las leyes de Nación, junto con los tratados internacionales de jerarquía constitucional son la ley suprema. Al mismo tiempo que se refiere al sometimiento de los ordenamientos provinciales a las normas establecidas en la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales que tienen jerarquía constitucional.

ii- *Relaciones de coordinación*: En esta se encuentran las facultades compartidas y concurrentes. La primera hace referencia a aquellas que surgen cuando la intervención de las provincias se encuentra en la etapa de reglamentación de detalles o de aplicación de una norma nacional. Y la segunda, son aquellas facultades que pueden ser ejercidas indistintamente por Nación o provincia.

iii- *Relaciones de inordinación*: son las que permiten que las autoridades locales formen parte de las políticas y decisiones nacionales.

iv- *Relaciones de coordinación interprovincial*: son aquellas facultades que posibilitan a las provincias realizar tratados entre ellas en las temáticas de trabajos de utilidad común, administración de justicia, intereses económicos y creaciones de regiones para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, en materia ambiental, a partir de la reforma del 1994, se fortificó una manera de dividir competencias que dio lugar a un progresivo afianzamiento de un *federalismo de concertación*. Tal como lo sugiere López Alfonsín (2012) estamos más cerca de una legislación base a que de una delegación de parte de provincias.

Previamente a la reformas de 1994 las normas dictadas por Nación en materia ambiental, en principio, no resultaban aplicables en las jurisdicciones provinciales, salvo que las provincias se adhiriesen de manera expresa a dicha reglamentación. La delimitación competencial entre la Nación y la provincia ya había sido tratada antes de la reforma constitucional de 1994. López Alfonsín (2012), reconoce tres posturas: (1) posición provincialista (2) modelo de concertación y (3) posición centralista.

Posición provincialista: Esta postura enfatizaba el hecho de que las provincias no habían delegado la materia ambiental a Nación, salvo aquellas excepciones expresas. El sustento de esta postura se encontraba en el antiguo Art. 104 (actual Art. 121 de la Constitución Nacional) que establecía que las provincias históricamente habían establecido como regla general que conservaban todo poder que no fuera expresamente delegado a la Nación, y entre ellos se encontraban los recursos naturales. La única posibilidad de coordinación de las competencias autónomas, superadora de la competencia originaria, que en casos de conflictos tiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación – ex Art. 101, actual Art.117- estaba en los tratados interprovinciales que contemplaban el anterior Art. 107, actual Art. 125.

Modelo de concertación: En este modelo la cuestión ambiental debía actuar como un prototipo a seguir. Esto se debe a que el autor sostiene que la competencia local hace a la tutela más efectiva de los recursos naturales ya que considera que la vinculación con el ambiente es una relación próxima y directa por la propia naturaleza local de los problemas ambientales

Posición centralista: Basaba su argumento en que la aplicación extensiva de la cláusula de prosperidad y la cláusula comercial eran suficientes para establecer una regulación en todo el territorio de la República desde el poder central. Consideraba que la competencia federal en materia ambiental se basa en la regulación de derechos fundamentales –como el derecho a la

salud- y el derecho federal- enriquecido por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos- que tiene primacía sobre el derecho provincial, en función del Art. 31 de la ley fundamental.

Cabe destacar que previamente a la reforma del 1994 las normas dictadas por Nación en materia ambiental, en principio, no resultaban aplicables en las jurisdicciones provinciales, salvo que estas se adhieran de manera expresa a dicha reglamentación Nacional. En el caso del derecho ambiental actual, podemos encontrar la norma fundamental o su piedra fundadora del sistema normativos de los presupuestos mínimos de protección ambiental en el Art. 41, párr. 3, de la Constitución Nacional:

“Corresponde a Nación dictar las normas que contengan los presupuesto mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”

Por lo que luego de 1994 excepcionalmente el Congreso de la Nación está facultado para sancionar leyes de “presupuestos mínimos de protección ambiental” de aplicación en todo el territorio del país. Debido a que dicha norma hace no necesaria la adhesión de las provincias tuvo un gran impacto en materia de legislación ambiental provincial. Por ejemplo, en lo que respecta a la legislación forestal, la Ley 13.373 “Ley de defensa de la riqueza forestal” no ha tenido la totalidad de adhesión de las provincias argentinas (Bianchetti de Montiel, 2014). En cambio, la Ley 26.331 obliga su cumplimiento a todas las provincias.

Una característica importante a destacar, que establece el Art. 121, es que los poderes residen originariamente en las provincias y luego pueden ser delegados por estas a Nación, salvo aquellos poderes que hayan sido reservados por pactos especiales. Los poderes delegados de parte de provincia a Nación se encuentran enumerados en la Constitución Nacional, y aquellos no mencionados quedan en provincia.

Según, López Alfonsín (2012), desde su punto de vista la facultad del Congreso de la Nación de dictar presupuestos mínimos de protección ambiental y las correspondientes a las provincias de sancionar las normas necesarias para complementarlas, no implican, de modo alguno, contradicción con la declaración de dominio originario de parte de estas últimas en relación con sus propios recursos naturales. Su argumento, se centra en que antes de la reforma del 1994, nuestra Carta Magna no contenía norma expresa alguna que indicara si los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, eran de propiedad del gobierno nacional o de los

estados locales. Y destaca que es un caso distinto el que establece el Art. 40 en la reforma constitucional de 1949, en relación a “los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales” que son “propiedad imperceptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias”.

En la misma línea Sabsay (1997) considera que la reforma ha introducido una nueva delegación de las provincias a favor de la Nación. La delegación implica que Nación podrá dictar los presupuestos mínimos, los que necesariamente se aplicarán sobre los recursos naturales que hoy son de dominio de las provincias (Art. 124 CN).

Sin embargo, jurisdicción y dominio no son sinónimos. El dominio lleva implícita la jurisdicción, al menos que algo lo limite, mientras que la jurisdicción no implica el dominio. Siguiendo a Alfonsín (2012) la jurisdicción se puede definir como “la masa de competencias en un órgano de poder sobre las bases de las funciones propias del Estado, para cumplir con determinadas actividades o finalidades”, mientras que el dominio “implica la presencia de un título causal de intervención que confiere a su titular un conjunto de técnicas jurídicas idóneas para preservar su afectación y dar cumplimiento al fin público que los bienes que la integran están llamados a cumplir”. En la misma línea es interesante seguir a De Simone (2007) quien sostiene que la reforma constitucional de 1994 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Pero, sin embargo, este reconocimiento no implica sustraer a estos bienes de la jurisdicción exclusiva del Congreso Nacional.

De este modo, las provincias tienen el dominio sobre los recursos naturales, pero hay una protección mínima que se regula por medio de Nación. De esta manera se puede vislumbrar que no hay contradicción en relación al Art. 124 Constitución Nacional y la competencia en la materia para dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental. El hecho de que a las provincias les corresponda el marco espacial en el que se aplican algunas regulaciones ambientales no significa que Nación no pueda dictar los presupuestos mínimos de protección ambientales. La competencia provincial podrá normar formas de aprovechamiento, pero no legislar de manera exclusiva. Es una competencia complementaria entre ambos órdenes mediante la definición de presupuestos mínimos de protección, por imperio del Art. 41 de la Constitución

Nacional. Esta es la lógica de división de competencias lleva el nombre de *federalismo de concertación*.

Sin embargo, cabe destacar que los presupuestos mínimos de protección ambiental son la excepción a la regla. Hasta finalizar el siglo la única ley ambiental federal era la Ley 24.051, que somete a los residuos peligrosos a la jurisdicción nacional. Pero recién a partir de 2002 el Congreso empezó a sancionar un surtido de leyes ambientales, estableciendo normas protectoras uniformes como son las normas de fondo y de presupuestos mínimos. A pesar del aumento de participación de Nación en legislación ambiental, aún la mayor parte de materia legislativa sobre los recursos naturales es provincial.

En el próximo capítulo se procederá a analizar la naturaleza de las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental con el objetivo de entender la lógica de acción dentro del federalismo argentino y la manera en que impacta en la materia de estudio.



Capítulo 3: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

3. A. Teorías sobre la naturaleza jurídica de los Presupuestos Mínimos

Las teorías que giran en torno de la naturaleza jurídica buscan responder qué son los presupuestos mínimos de protección ambiental. Según Bec y Franco (2010) este grupo de teorías parecen tener propósitos eminentemente académicos y didácticos, pero, sin embargo, detrás de algunas de estas teorías subyace una concepción política determinada acerca del federalismo.

Algunos autores consideran que los Presupuestos Mínimos constituyen facultades compartidas, mientras que otros las consideran como facultades concurrentes. Es interesante destacar en este punto la diferencia entre ambas facultades. Bidart Campos (1999) menciona que las facultades compartidas reclaman para su ejercicio una doble decisión integradora. Los presupuestos mínimos de protección ambiental son concurrentes pero no compartidos, debido a que no se requiere una doble decisión integradora para establecerlos, las provincias pueden hacerlo unilateralmente sin esperar a que lo haga Nación. Se trata de una competencia excepcional de las provincias que guarda analogía con la facultad que les reconoce el Art. 126 de la Constitución Nacional, en el sentido de dictar normas de derecho común tanto las dicta el Congreso de la Nación. La lógica sería la siguiente: las provincias pueden desplazar los presupuestos mínimos establecidos por Nación, de manera unilateral imponiendo presupuestos mínimos definitivos que contengan estándares superiores. Y, por su parte, Nación puede desplazar unilateralmente a las normas provinciales que establezcan estándares inferiores (Bec y Franco, 2010).

Cabe destacar que esta concurrencia, no es una concurrencia habitual, en este sentido, Bidart Campos (1999) sostiene que los presupuestos mínimos de protección ambiental son parte de una categoría especial de competencias concurrentes. La categoría especial se debe a que provincia no tiene que esperar que Nación establezca los presupuestos mínimos para sancionarlo, pero, más allá de ello, prevalece Nación frente a las normas provinciales que establezcan estándares inferiores. En cambio, Quiroga Lavié (2001) opina que se trata de una concurrencia complementaria, en contra de esta opinión se encuentra Esain (2004) quien considera que más que ante un esquema de concurrencia, estamos ante una combinación de dos competencias exclusivas.

Por su parte, Barrera Buteler (1996) sostiene que los Presupuestos Mínimos deberían haberse incluido en el Art. 75 Inc. 12, de la Constitución Nacional junto con los códigos de fondo. Mientras que Payá y Pastorino consideran que deberían atribuirse como normas de derecho común en razón de la facultad provincial de reglamentarlos (Paya, 2002).

Mientras que Bec y Franco (2010) consideran que las normas de fondo no admiten complemento o desarrollo posterior por parte de las legislaturas provinciales, y esto no es lo que sucede que los presupuestos mínimos. Además, sostienen que las normas provinciales tienen la facultad de desplazar la legislación nacional de presupuestos mínimos a través de la sanción de la legislación provincial que establezca presupuestos de protección más exigentes, sumado al hecho de que las provincias no tiene que esperar a que el Estado federal legisle los presupuestos mínimos para poder complementarlos. Opinan que la función provincial puede ser ejercida de manera independiente y autónoma, mientras que la competencia de legislar códigos de fondo no puede ejercer sino a través de la Nación. Finalmente concluyen que las normas de presupuestos mínimos no pueden asimilarse con las “normas de fondos”, “códigos de fondo” o “normas de derecho común”, y consideran que estas deben considerarse como una nueva categoría.

Frente a este escenario de múltiples teorías y puntos de vista es necesario adentrarse un poco más en la crisis de interpretación de las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Solo de esta manera se podrá saber cuáles son los límites legislativos de Nación y provincias en esta materia.

3. B. Interpretación de los Presupuestos Mínimos y Ley General de Ambiente

El dilema se genera en que la regulación de los recursos naturales está sujeta a la interpretación que se haga, y de ello la calidad del ambiente que no rodea, o al menos de ello depende tener un marco regulatorio favorable para la conservación de los recursos naturales. Retomando lo fundado en el Art. 41, párrafo 3, “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*” Este punto, en cierto sentido, se contrapone a lo anterior en dónde provincia estaba a cargo de los recursos naturales, ya que desde Nación se impone una protección mínima. Siguiendo el razonamiento Nación posee una competencia de excepción, dado que resulta de una legislación expresa hecha a favor de

Nación por parte de las provincias. Es necesario recordar que la ley nacional tiene jerarquía superior a la provincial, por lo que la primera es suprema.

¿Qué potestad le corresponde a cada nivel normativo? Si se remonta a la etimología de la palabra nos encontramos con Lugones (2005) que considera que la palabra *presupuesto* como primero acepción. Es un participio pasivo de presuponer, es decir, “dar antecedente por sentada, cierta y notorio y constante una cosa para pasar a tratar otra relacionada con la primera”. En el caso de los presupuestos mínimos de protección ambiental, ¿Nación da por sentada una norma para pasar a que las provincias lo complementen?

En 1994 se sancionó la Ley General de Ambiente 25.675, que considera que *“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el Art. 41 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”*.

Es importante retroceder un poco para comprender mejor la vinculación del objeto de estudio con sus alrededor. Si se retoma los sistemas de fuentes federales argentinas se puede encontrar lo siguiente:

- 1- *Constitución Nacional y Corte Internacional de Derechos Humanos*
- 2- *Instrumentos internacionales y de derogación*
- 3- *Leyes de la Nación*
- 4- *Decretos delegados y Decretos de Necesidad y Urgencia*

De acuerdo con el Art. 31 de la Constitución Nacional, en el que se establece la supremacía federal, las normas constitucionales, leyes de Nación y los tratados internacionales y entre provincia y Nación, tienen supremacía sobre los tratados interprovinciales (Art. 125 Constitución Nacional), y esto al mismo tiempo tienen supremacía sobre la constituciones provinciales, las leyes provinciales, decretos y demás actos provinciales.

Por ello, podemos distinguir dos tipos de vinculaciones del sistema competencial. Por un lado se encuentran las vinculaciones horizontales, es decir la relación entre la ley general y leyes sectoriales o específicas. Un ejemplo de esto sería la Relación entre la Ley General de Ambiente 25.675 con la Ley 25.670 de PCBs y el resto de las normas de presupuesto mínimos, es una

relación más bien horizontal. En cambio, por otro, existen las vinculaciones verticales, en otras palabras, la relación entre normas de presupuestos mínimos y normas complementarias.

De acuerdo con Pérez Bourcon (2008), una regla básica de técnica legislativa es que las normas reglamentarias solas deben definir aquellos términos que requieran el significado más preciso y restringido que el que tienen en el uso habitual. La Ley General de Ambiente hizo lo contrario, estableció una definición más imprecisa y amplia que la que surge de la norma reglamentada, es decir del Art. 41 de la Constitución Nacional.

Teniendo lo anterior presente podemos afirmar que la Ley General de Ambiente (norma reglamentaria) de rango infra constitucional en relación con el Art. 41 de la Constitución Nacional alteró el concepto nacional. El concepto mínimo implica que no puede establecerse un estándar de protección del ambiente inferior al mínimo aunque si superior, pero el concepto uniforme y común que introdujo el Art. 6 de la Ley General de Ambiente implica que no puede establecerse un estándar de protección ambiental inferior al nivel uniforme o común, pero tampoco superior.

Frente a este dilema, surge una duda interpretativa. En este contexto, propone una sistematización del alcance de los Presupuestos Mínimos, considerando que su concepto puede tener: una posición restrictiva, intermedia o amplia (Bec y Franco, 2010). La primera establece un piso o umbral fijado por valores o límites equiparables a estándares, y no puede regularse nada más bajo al concepto de presupuesto mínimo. La posición intermedia, entiende que el concepto puede albergar algunos principios y la formulación de instrumentos de gestión uniformes y, en algún caso, la guía de objetivos políticos mínimos. Finalmente, la tercer posición, se trata de una verdadera delegación en la temática ambiental y, por lo tanto, bajo el rubro de presupuesto mínimo, podría incluirse, menos la legislación común que esta delegada a la Nación, todos los aspectos.

Además, los autores Bec y Franco (2010) consideran que esta situación se ve agravada con el Art.4 de la Ley General de Ambiente que establece que en virtud del *principio de congruencia*, la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental debe ser adecuada a los principios y normas fijadas en la Ley General de Ambiente, la cual prevalecerá en caso de contradicción. Frente a esta situación realizan un análisis más profundo de la postura “restrictiva” y de la posición “ampliada”.

Por un lado, el Art. 41 párr. 3 de la Constitución Nacional establece un piso mínimo de protección ambiental que puede ser elevado por las provincias. Siguiendo este criterio cada provincia podría decidir que presupuestos mínimos elevar y cuáles no. En consecuencia obtendríamos un sistema heterogéneo a nivel nacional. En este escenario las provincias podrían aumentar la regulación teniendo en cuenta la particularidad de los recursos naturales existente en su territorio, la industria que tienen y la preferencia de los ciudadanos.

Por otro lado, el Art. 6 de la Ley General de Ambiente establece un sistema basado en un techo uniforme que no puede ser alterado por las provincias. En este escenario tendríamos un sistema homogéneo a nivel nacional. Siguiendo esta interpretación, cabe destacar que esto excedería el marco de delegación de parte de las provincias a nación establecido en el Art 41. De la Constitución Nacional, ya que se estaría estableciendo una regulación completa desde Nación.

Siguiendo a Quiroga Lavie (1996) si el Congreso de la Nación dictase no solo una base, sino que una regulación completa de la materia se deberían impugnar la constitucionalidad de semejante ley. Es decir, la facultad de dictar presupuestos mínimos de protección consagra en dicha norma constitucional no puede significar la regulación completa de la materia. Retomando a Bec y Franco (2010) la definición amplia de presupuestos mínimos establecido por la Ley General de Ambiente desvirtuó el Art. 41 de la Constitución Nacional, el cual lo consideran como el “pecado original”.

Frente a este marco de crisis interpretativa y normas que se superponen, consideramos relevante prestar atención a las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De esta manera, podremos ver de qué manera el Poder Judicial orientó la interpretación de los mismos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció (Fallos 147:239 y 239:343) que los poderes nacionales no pueden válidamente ensanchar, bajo pretexto alguno, la esfera limitada que la constitución les ha trazado.

A pesar de estos precedentes judiciales del máximo tribunal el Art. 6 de la Ley General de Ambiente contradice al Art. 41 de la Constitución Nacional. Si esta última establece las palabras presupuestos mínimos de protección ambiental, quiere decir mínimo, esto no implica que luego la autoridad central puede aumentarlos por medio de normas infra constitucionales, como lo es la Ley General de Ambiente. De acuerdo con Gelli (2003), en el sistema federal argentino las atribuciones delegadas al gobierno central constituyen competencias de excepciones amplias, pero no por eso menos excepcionales

Por su parte, el COFEMA realizó un pronunciamiento en relación al alcance y contenido de los presupuestos mínimos. En su resolución 92/04, Art. 1 establece que los presupuestos mínimos como “un piso inderogable” que “garantiza la protección ambiental mínima”, y aclara que su objeto no debe ser el de gestión, ya que este último es “potestad privativa de las provincias”. Esto hace que al dictar los presupuestos mínimos desde Nación no se esté violando el “dominio originario” que tienen las provincias sobre sus recursos naturales.

3. C. Desenredando la trama legal ambiental Argentina

Como hemos podido ver históricamente la Constitución Nacional es la que asigna los espacios de competencia a la Nación y reserva lo no asignado a las provincias. Sin embargo, luego de la reforma de 1994, el Art. 41 de la constitución argentina estableció una nueva división de competencias ambientales. Más allá de ello, es evidente que el Art. 41 de la Constitución Nacional ocasionó un desvío de la visión anterior. Es decir que se adoptó un sistema diferente al aplicado por el Art. 75 Inc. 2 de la Constitución Nacional.

Teniendo en cuenta lo visto en los fallos de la Corte Suprema y el pronunciamiento del COFEMA, podemos decir que el nuevo sistema se basa en la complementariedad en las normas, del texto se interpreta que corresponde al Estado Federal “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección” y dictar a las provincias las “necesarias para complementarlas”. He aquí el llamado **federalismo de concertación**, este consiste en un nuevo esquema de división de poderes en el que las competencias entre Nación y provincia son concurrentes. En suma, en materia ambiental hay una concurrencia compartida de poderes, Nación establece presupuestos mínimos y la provincia lo complementa, cada una debe respetar la competencia de la otra.

A continuación, el siguiente capítulo explorará el caso de la Ley 26.639 (preservación de los glaciares y el ambiente periglacial), en el que podremos apreciar cómo funciona el federalismo ambiental argentino como una carrera entre provincias hacia una menor protección y regulación buscando adelantarse a la sanción de la ley nacional en la misma materia. Luego, se contrastará este caso con el estudio de la Ley 26.331 (bosques nativos), en el que se observará la reacción de las provincias frente a la sanción de la ley nacional. Lo interesante de ello es divisar

el comportamiento legislativo provincial en ambos escenarios: donde la ley nacional se emitió, en el primer caso, ex-post y, en el segundo caso, ex-ante a las leyes provinciales.



Universidad de
SanAndrés

Capítulo 4: Análisis de las ley de Presupuestos Mínimos N° 26.639 en comparación con las leyes provinciales

La Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial es obligatoria para todo el país y corresponde a las provincias su aplicación, como hemos adelantado no es una ley de adhesión sino que las provincias están obligadas a cumplirlas. Las provincias pueden dictar normas complementarias para su operatividad local, pueden elevar los estándares de protección, pero no pueden alterar o contradecir la ley nacional. De acuerdo con Rodríguez Salas (2011) este es el sistema esencial de la norma ambiental argentina, en el que el federalismo de concertación genera una relación responsable entre el todo y las partes que conforman la federación.

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares y el Ambiente Periglacial tiene como objetivo preservarlos como *“reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico”* (Art. 1). Para poder lograr esta meta la ley en sus Arts. 3, 4 y 5, establece la creación del Inventario Nacional Glaciares e instituye como responsable del inventario y del monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).

Para realizar el análisis se ha trabajado con todas aquellas provincias que han sancionado o han redactado un proyecto de ley en la materia. Estas son: la Ley de Glaciares de Santa Cruz 3.123, la ley de Glaciares de Salta 7.625, la Ley de Glaciares de La Rioja 8.773, la Ley de Glaciares de Jujuy 5.647, y la Ley de Glaciares de San Juan 8.144. Además, incorporamos al análisis el proyecto de ley de glaciares de Neuquén 7.267, el proyecto de ley de la provincia de Chubut 53/10, Río Negro proyecto de ley 283/2010 y el de Catamarca. Si bien algunos son proyectos de leyes consideramos que estos son dignos de ser analizados, ya que la redacción de los mismos refleja los intereses que podrían haber llegado a prevalecer en la jurisdicción.

La Ley de Nación 26.639 está compuesta por 17 artículos cuyos temas son el inventario, las actividades prohibidas, evaluación de impacto ambiental, las autoridades, las infracciones y sanciones junto con la responsabilidad solidaria, el destino de lo recaudado y las disposiciones

transitorias. Como veremos a continuación, algunos de los artículos de esta ley fueron realmente disminuidos por las provincias especialmente los artículos 1, 2 y 7.

A continuación, se procederá a realizar un estudio detallado por artículo de la ley nacional 26.639 en comparación con las leyes y proyectos de leyes provinciales previamente mencionadas. Como se señaló anteriormente, se comparan soluciones legales a los problemas ambientales de cada provincia en relación a la ley nacional 26.639. Además, es importante recordar que este primer caso corresponde al análisis de un conjunto de leyes provinciales sancionadas como consecuencia de una reacción previa a la sanción de la ley en la misma materia en el ámbito nacional.



La Ley Nacional entre sus principales puntos dispone la elaboración de un inventario nacional de glaciares, sitúa una serie de actividades prohibidas en el ámbito de afectación de los glaciares y el ambiente periglacial. Además, establece la obligación de realizar Evaluaciones de Impactos Ambiental para evitar daños futuros y Auditorías Ambientales a los proyectos en ejecución.

Uno de los grandes desafíos que debe afrontar esta ley es la resistencia de algunas provincias a su aplicación, ya que estas se oponen al hecho de que el Estado Nacional establezca niveles mínimos de protección ambiental para los recursos naturales. En consecuencia, algunas provincias han sancionado sus propias normas provinciales más permisivas. A continuación, procederemos a realizar un comparativo de las leyes provinciales respecto a la Ley Nacional. Cabe aclarar que no se tendrá en cuenta si las medidas tomadas son aptas para la protección de los glaciares, ya que lo que se pretende es indagar sobre las medidas tomadas desde provincia en relación a Nación.

Uno de los aspectos más importantes a destacar, es que la mayoría de las provincias, a excepción de Santa Cruz y Neuquén, resaltan que el **dominio originario** de los recursos naturales les corresponde a ellas. Como hemos visto anteriormente, la disposición del dominio originario se encuentra establecida en el Art. 124 de la Constitución Nacional. Esto es, por más que el dominio originario de los recursos naturales sea de la provincia, es indispensable recordar que a partir de la reforma constitucional de 1994 la competencia legislativa en materia ambiental quedó desdoblada.

En efecto, aunque el Art. 2 de la ley provincial catamarqueña expone que las Normas de presupuestos mínimos dictadas por el Congreso Nacional no podrán alterar las atribuciones de la provincia como titular de los recursos naturales; el Congreso Nacional sí tiene facultades para dictar las normas mínimas y comunes en materia de recursos naturales para todo el país, tal como lo establece el Art. 6 de la Ley 25.675.

Otro punto importante a destacar es que la Ley Nacional reconoce tanto el ambiente glaciar como el ambiente periglacial. Sin embargo, a excepción de Neuquén, Santa Cruz, Río Negro y Chubut, el resto de las provincias solamente tiene en cuenta al ambiente glaciar a lo largo de la ley.

Ahora bien, uno de los artículos más importantes de la Ley 26.639 es el segundo, ya que allí se establece la **definición** tanto de glaciar como del ambiente periglacial. En general se puede apreciar que en la mayoría de los casos las leyes provinciales no tienen en cuenta al ambiente periglacial. Sin embargo, es de verdadera importancia ejercer protección sobre este recurso natural, ya que de los recursos de hielo dependen muchas comunidades e industrias en meses de escasa lluvia y elevada temperatura.

Además, algunas provincias han incorporado una definición menos amplia de glaciar en comparación a la presente con la ley nacional. En otras palabras, la Ley 26.639 cubre una mayor porción de superficie. La relevancia de este artículo radica en que la definición de glaciar es de vital importancia lo largo de la ley. En consecuencia, esto provoca un inventario más estrecho, un área de implementación de sanciones disminuida, y, en definitiva, una ley con un menor alcance de llegada y restringida a cumplir su fin último: la protección y preservación de los glaciares y del ambiente periglacial.

Asimismo, cabe destacar que es importante prestar atención a los artículos donde se definen glaciares y deberían definirse ambientes periglaciares, ya que la presión ejercida durante el trámite parlamentario para “achicar” los alcances de la norma se encontraba relacionada justamente con los ambientes periglaciales donde los grandes emprendimientos mineros pretenden operar: se han establecido allí sus emprendimientos o para la utilización de sus recursos hídricos para los millones de litros diarios que necesitan en sus tareas extractivas

Como habíamos señalado previamente, una parte central de la ley es la realización del **Inventario** Nacional de Glaciares, en el que se registrarán todos los glaciares y geoformas

periglaciales del territorio nacional con la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo. En su Art. 5 instituye como órgano de ejecución al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación de la presente ley. Asimismo, considera que deberá intervenir el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto cuando se trate de zonas fronterizas pendientes de demarcación del límite internacional.

Uno de los principales desafíos en esta cuestión es la compatibilidad con y entre los inventarios provinciales. Mantener un criterio uniforme puede llegar a prevenir grandes desambigüedades en lo referente a las áreas interjurisdiccionales. Debemos destacar que en este punto, en general, las provincias establecen los mismos parámetros que Nación. Principalmente cabe destacar Jujuy y Chubut que efectúan más especificaciones sin contradecir la Ley Nacional.

Sin embargo, una de las principales disonancias, es la fecha de culminación del inventario. La ley nacional en su Art. 15 establece que el inventario debe finalizarse en un plazo de 180 días, y da prioridad a las zonas contempladas en su Art. 6. Algunas provincias como San Juan (un año), Salta (un año) y Catamarca (dos años), contemplan un plazo mayor para la realización del inventario. Los instrumentos provinciales deberían estar armonizados respecto a la legislación nacional, caso contrario, la consolidación de un inventario nacional se hace más lejana. Persisten diversas denuncias frente a la no culminación y al escaso avance en la creación del inventario.¹ En este punto, cabe destacar que el poder ejecutivo nacional es la autoridad de aplicación de la “ley madre”, por lo que debería hacerla cumplir al pie de la letra y en los plazos estipulados.

Sin embargo, más allá de que algunas provincias establezcan sus propios Inventarios Provinciales de Glaciares el IANIGLA no valida los inventarios realizados en el marco de leyes provinciales. En parte, debido a que estos trabajos se realizan por grupos de trabajo autónomos, que responden a autoridades provinciales y que utilizan criterios de trabajo propios. De hecho, la autoridad nacional destaca que se mantiene al margen de la realización de los mismos (como es el caso de los inventarios realizados por la Universidad Nacional de San Juan) ya que estos son

¹ Información disponible en https://www.clarin.com/politica/Glaciares-denuncia-inventario_0_ryrZRVZ6DXg.html
<http://www.infobae.com/politica/2016/09/30/a-6-anos-de-la-ley-de-glaciares-denunciaron-a-los-encargados-de-confeccionar-el-inventario/>
<http://huellaminera.com/2016/07/denuncian-trampa-inventario-glaciares-beneficiar-barrick/>

inventarios de carácter provincial.² A pesar de ello, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación notifica los resultados obtenidos en el Inventario Nacional de Glaciares a las jurisdicciones.³

En relación con las **actividades prohibidas**, en un principio, las provincias deberían detallar o desarrollar las prohibiciones consideradas en la ley nacional 26.639, a partir de las especificaciones que cada jurisdicción detenta. A pesar de esto, tanto en Catamarca como en San Juan, Salta y la Rioja *a priori* no existen actividades prohibidas. Sino que para que rija la prohibición o no de la actividad se determina mediante la evaluación de impacto ambiental.

Del mismo modo, y a diferencia de la Ley Nacional, en la ley provincial de Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro y Catamarca se aplican las actividades prohibidas a aquellos glaciares que están en el inventario, por lo que excluye aquellos glaciares que no lo están. Por lo que, si hubiese un descuido y algún glaciar fue omitido en el inventario, o se genera un nuevo glaciar en un periodo posterior a la realización del mismo, la ley en cuestión no podría ser aplicada. Por su lado, Jujuy también disminuye aún más su ámbito de aplicación al establecer actividades prohibidas a los “grandes glaciares incluidos en el inventario”.

Por su parte, Neuquén y Chubut si tienen en cuenta a todos los glaciares y el ambiente periglacial al momento de establecer las actividades prohibidas. Además, tal como debería suceder con todas las provincias, ambas leyes añaden una serie de actividades prohibidas además de las presentes en la ley nacional. Es decir, son las únicas dos provincias que en este punto elevan la protección, la complementan y desarrollan.

Otro artículo de la ley nacional que algunas provincias resistieron al fundar su propia ley son las **evaluaciones de impacto ambiental**. En contraste a la ley nacional, San Juan, Salta, La Rioja, Santa Cruz, Chubut y Jujuy excluyen del proceso de evaluación ambiental la instancia de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencia pública previsto en los Arts. 19; 20 y 21 de la Ley General de Ambiente 25.675.

En este punto, es interesante destacar el escenario creado por San Juan. En su ley considera que la evaluación se realizará sobre las actividades que puedan afectar, pero no establece una lista de actividades exceptuadas, dejando ex-ante cualquier actividad libre de esta

² Véase http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/wp-content/uploads/legales/preguntas_frecuentes_05-04-2016.pdf

³ Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625917-APN-DGAYF#MAD

instancia de evaluación. Otro caso a subrayar, es el de Catamarca, cuya ley solamente considera aplicable la instancia de participación ciudadana para la Evaluación de Impacto Ambiental estratégica, y no la tiene en cuenta para el Informe de Impacto Ambiental.

En lo relativo a las **infracciones y sanciones**, se puede observar que a pesar de que las jurisdicciones no puedan establecer sanciones inferiores a las expuestas en la ley nacional, algunas de las leyes provinciales estipulan multas de menor valor. Tales son los casos de San Juan, Jujuy y Salta. A pesar de ello, resulta de interés resaltar que San Juan, La Rioja y Jujuy consideran la acumulación de sanciones. Punto que en la ley nacional no formula.

A pesar de que Salta tenga una multa mínima inferior a la nacional, su ley reconoce que se puede ordenar el cese preventivo de la actividad o conductas violatorias mientras se sustancia el pertinente sumario, cosa que la ley nacional no lo señala. Además, la ley provincial dice explícitamente que el responsable deberá realizar las acciones de reversión y/o remediación del daño ocasionado y pagar las indemnizaciones que correspondan.

Asimismo, Neuquén es más específica acerca de las sanciones, establece los casos para la violación de su Art. 6 y en caso de que no se presente un estudio de impacto ambiental, combina las sanciones. Es decir, además de tener en cuenta las sanciones impuestas por la ley nacional suma aquellas pertinentes para su jurisdicción, elevando de cierto modo el nivel de protección glaciario.

Están presentes dos artículos más en la ley nacional 26.639 que se relacionan con los infractores: **reincidencia y responsabilidad solidaria**. En La Rioja, Salta y Jujuy la ley provincial es menos amplia en torno a la definición de infractor. Mientras que San Juan, directamente no establece reincidencia. Por su parte, Neuquén, Chubut, Catamarca y Santa Cruz se apegan a la ley nacional.

En relación a la responsabilidad solidaria, San Juan excluye a los gerentes cuando se trate de infracciones cometidas por personas jurídicas. La ley nacional los incluye expresamente. Sin embargo, no en todas las provincias se da la misma situación. Es interesante señalar que Neuquén agrega en su décimo artículo una sanción a los funcionarios que permitan el desarrollo de las actividades prohibidas. Esto complementa y eleva el nivel de protección de los glaciares en comparación a la Ley Nacional. Considerando que la responsabilidad no puede ser ajena a los funcionarios del Estado Provincial.

Las **disposiciones transitorias** establecidas por la Ley Nacional se relacionan, principalmente, con la realización del inventario. Por un lado, San Juan, básicamente, excluye de su alcance a las actividades que están en ejecución cuando entra en vigencia su ley provincial. De esta manera, permite que continúen con su desarrollo sometidas a controles ambientales preexistentes estableciendo una regulación más laxa que la nacional.

Por otro lado, Neuquén establece las disposiciones transitorias más tajantes suspendiendo todas las actividades enumeradas en el Art. 6 en zonas de alta montaña hasta que se realice el inventario (con dos excepciones de las áreas urbanas siempre que sean construcciones de arquitectura o infraestructura). Cabe destacar que La Rioja, Jujuy, Salta y Santa Cruz no cuentan con disposiciones transitorias.

Para finalizar con este análisis, es de gran importancia señalar dos artículos añadidos por dos provincias. Nuevamente, Neuquén complementa con su Art. 14, en el que funda que el poder ejecutivo provincial debe aportar el presupuesto necesario para el cumplimiento de la ley. En la misma línea, Chubut establece que el Ejecutivo debe dar los fondos necesarios para la realización de la Ley.

A continuación se procederá a realizar una reflexión de la comparación realizada en este apartado contemplando las variables que podrían haber afectado la brecha existente entre los estándares establecidos por la ley nacional y aquellos fundados por las leyes provinciales.

(i) [Des] protección de glaciares argentinos: cuando el federalismo ambiental termina desregulando aquello que intenta proteger.

La Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial fue sancionada el 30 de Septiembre de 2010 y promulgada de hecho el 28 de Octubre del mismo año. El proceso se inició dos años antes, el Congreso Nacional había sancionado a fines del 2008 una ley nacional para la protección de los glaciares, que fue vetada por el Poder Ejecutivo. Después de agudos debates en ambas Cámaras del Congreso prevaleció un texto acordado por el Senador Daniel Filmus y el Diputado Miguel Bonasso.

Al parecer el tiempo que la Ley Nacional estuvo en el recinto fue suficiente para que algunas provincias cordilleranas redacten su propia legislación en la materia. Si prestamos

atención a las fechas de sanciones de las leyes provinciales, todo parece indicar que aquellas provincias que tienen menor nivel de protección en sus leyes las sancionaron previo a la Ley Nacional 26.639.

- ▶ 08/04/2010: Santa Cruz sanciona la Ley N° 3.123
- ▶ 04/05/2010: Chubut presenta el proyecto de ley 53/10
- ▶ 06/07/2010: encuentro de Gobernadores firman “Declaración Conjunta”
- ▶ 08/07/2010: Jujuy sanciona la Ley N° 5.647
- ▶ 08/07/2010: La Rioja sanciona la Ley N° 8.773
- ▶ 13/07/2010: Jujuy promulga la Ley N° 5.647
- ▶ 14/07/2010: San Juan sanciona y promulga la Ley N° 8.144
- ▶ 03/08/2010: Salta sanciona la Ley N° 7.625
- ▶ 04/08/2010: Salta promulga la Ley N° 7.625
- ▶ 05/08/2010: Catamarca media sanción del Senado
- ▶ 30/09/2010: Se sanciona la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, Ley 26.639
- ▶ 20/05/2011: Río Negro proyecto de ley 283/2010 media sanción del Senado
- ▶ 26/10/2011: Neuquén presenta el proyecto de ley N°7.267

En los casos de Santa Cruz, Jujuy, La Rioja, San Juan y Salta, pudieron sancionar sus leyes con éxito previamente a la sanción de la ley 26.639. Es importante señalar que gracias a la publicación⁴ de diversas fuentes, pudo salir a la luz una reunión en la que concurrieron los gobernadores de ocho provincias (San Juan, Salta, La Rioja, Jujuy, Tierra del Fuego, Catamarca, Río Negro y Santa Cruz). En esta reunión emitieron una declaración conjunta en la que promovían la sanción de las leyes provinciales para la protección de los glaciares en las legislaciones locales.

Una de los puntos centrales de la declaración emitida considera...

8°.- Que a través de dicha “Ley General del Ambiente”, el Congreso Nacional ha establecido como presupuesto mínimo ambiental para todo el territorio de la nación un “sistema de evaluación de impacto ambiental previo” a la autorización de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente (Conf. Arts. 11, 12 y 13 de la Ley N° 25675). En tal sentido,

⁴ Publicaciones de Ámbito, Diario de Cuyo, El Cronista, Los Andes y 26 noticias.

*resulta inadmisibile establecer normas de presupuestos mínimos fijando la prohibición para el desarrollo de algunas actividades en particular.*⁵

Se podría llegar a la conclusión que el objetivo de las provincias era aprobar las leyes de glaciares antes de la Ley Nacional para defender sus autonomías provinciales, recalando el Art. 124 de la Constitución Provincial (aspecto que se puede notar en las leyes provinciales donde recuerdan que los recursos naturales son de propiedad provincial) razonando que los recursos naturales son propiedad exclusiva de la provincia. De este modo, la Ley Nacional no afectaría la facultad de la provincia. Pero como hemos visto anteriormente, este no funciona de esta manera. Las leyes que fueron promulgadas previamente quedan afectadas por la Ley Nacional.

Es interesante destacar que todas las leyes provinciales que contradecían a la ley madre fueron sancionadas a excepción de la ley catamarqueña. Cabe destacar que al momento de ser promulgada la ley nacional, la dicha ley todavía se encontraba en tratamiento en la Cámara de Diputados. Esto se debió principalmente a la mala relación política entre Casa de Gobierno y el interbloque que comanda la Cámara Baja, situación que determinó la demora en su tratamiento. Según replicaron algunos legisladores oficialistas, el fin último era aprobar la ley provincial de glaciares de Catamarca previamente a la promulgación de la Ley Nacional 26.639. Al igual que las provincias previamente mencionadas, es evidente que se buscaba defender la autonomía provincial, ya que consideran a los recursos naturales como propiedad exclusiva de la provincia.

Por su parte, Chubut, Río Negro y Neuquén, tampoco llegaron a sancionar su ley. Sin embargo, es interesante destacar que, como hemos podido notar en el apartado anterior, estas tres provincias redactaron su ley aumentando la protección de los glaciares más que disminuyéndola, y son las únicas tres cuyos proyectos de ley tienen una fecha posterior a la promulgación de la ley nacional. Con estos proyectos de ley apostaría a regular el recurso de manera más coordinada con el ordenamiento jurídico nacional vigente.

Con esto en mente, podemos apreciar la repercusión de la ley nacional sobre la legislación provincial en materia de protección ambiental. La normativa nacional que establece el régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, detuvo una serie de normativas provinciales en materia glaciar con gran permisividad hacia las mineras. Las tres provincias, que por diferentes motivos aún permanece su norma como

⁵ Véase <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/04/glaciares-docs-ley-glaciares-declaracion-gobernadores.doc>

proyectos de ley, son las únicas tres que redactaron su proyecto luego de la promulgación de la ley nacional y cuyo texto no contradice el espíritu de la ley madre e incluso pueden llegar a ser más taxativas en algunos puntos.

En la actualidad Argentina cuenta con una ley nacional de presupuestos mínimos que protege todos los glaciares y a todo el ambiente periglacial del país. En consecuencia, es substancial para aquellas provincias que quieren instituir leyes propias adicionales o complementarias que, tal como la constitución lo indica, restrictivamente construyan esta protección partiendo de los presupuestos mínimos de protección establecidos la ley nacional, complementándolas no desafiándolas.

En este contexto, las provincias afectadas deberían optar por la vía judicial si se plantea algún caso concreto de incompatibilidad entre lo que dice la ley nacional y las facultades constitucionales de la provincia. Siguiendo este camino en tiempo record surgieron precedentes judiciales que han ordenado la suspensión cautelar de los efectos de los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la Ley 26.639 [Juzgado Federal de Primera Instancia N°1, Provincia de San Juan, 02/11/2010, “A.O.M.A y Otras c/ Estado Nacional s/ Acción de Inconstitucionalidad” (Expte. No. 33.339); 08/11/2010, “Barrick Exploraciones Argentina S.A. y Otro c/ Estado Nacional s/ Ordinario” (Expte. No. 20.900); 08/11/2010, “Minera Argentina Gold S.A. c/ Estado Nacional s/ Ordinario” (Expte. No. 20.899)].

Como se puede notar simplemente con el nombre de las causas, todas tienen una relación directa con la actividad minera. Así, de esta manera, podrían evitar que la norma de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y el ambiente periglacial obstaculice el desarrollo de la actividad minera. Es relevante tener presente que en los últimos 20 años en Argentina se fundó un marco legal con incentivos tanto económicos como tributarios con el objeto de atraer inversores. Y, desde la sanción de la ley 24.196 en lo referente a inversiones mineras en 1993, este marco legal no ha sufrido grandes modificaciones. Este modelo minero conserva su marca a pesar de la suma de criterios ambientales en la legislación, como es el caso de la ley 26.639. Un claro ejemplo de esta situación son los proyectos de mega-minería que se desarrollan en el país a pesar de la evidente incompatibilidad de estos con la Ley de Glaciares⁶.

⁶ Listado completo de los proyectos mineros en ejecución disponible en www.ofemi.gob.ar/emprendimientos.php

Existen dos casos a destacar en este aspecto: San Juan y Jujuy. En el primer caso, se efectuó una acción interpuesta por Barrick Exploraciones Argentinas S.A.; Minera Argentina Gold S.A. y Asociación Obrera Minera Argentina (A.O.M.A) c/ Estado Nacional por inconstitucionalidad de arts. 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la Ley de Glaciares. Habiendo analizado previamente la ley sancionada por San Juan no es una gran sorpresa que el Juzgado Deseral de San Juan otorgue la medida cautelar solicitada por las empresas mineras.

La medida cautelar dejaba sin efecto la definición de glaciar y ambiente periglacial (Art. 2); la creación y realización del Inventario Nacional de Glaciares (Art. 3 y 5); la prohibición de actividades que impliquen la destrucción de glaciares (Art. 6); la obligación de realizar estudios de impacto ambiental, la evaluación ambiental estratégica y a la participación ciudadana (Art. 7); y a la disposición transitoria que establece la obligación de generar un cronograma para la ejecución del inventario y la obligación de someter a las actividades en ejecución al momento de la sanción de la ley a una auditoría ambiental pudiendo ordenar el cese o traslado de la actividad (Art. 15).

Finalmente, en 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación revoca la medida cautelar por fundamento contradictorio en la sentencia y falta de afectación a intereses de las empresas. De esa manera, la ley queda vigente estableciendo la obligación de realizar un inventario de glaciares. En ese marco es interesante destacar que la Corte señaló que “los jueces deben valorar de forma equilibrada los hechos del caso, así como las normas y principios jurídicos en juego, y resolver las tensiones entre ellos mediante una ponderación adecuada, que logre obtener una realización lo más completa posible de las reglas y principios fundamentales del derecho, en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico”.

Para concluir en que “Ello es así, no sólo por la falta de adecuación entre la violación constitucional alegada y las consecuencias de la medida dispuesta, sino también porque, en la tarea de ponderación, el juez debió haber tenido en cuenta que una cautelar que suspende la vigencia de la parte esencial de la ley 26.639 tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, por lo que su procedencia, debió ser evaluada con criterios especialmente estrictos que no parecen haber sido considerados en el sub lite”.

Este hecho solamente deja en evidencia la búsqueda desesperada de las provincias por disminuir los estándares ambientales. Al quedar afectada la ley provincial sanjuanina N°8.144,

no quedó más remedio que ir por vía judicial. Este no es el único pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en la materia. Por el contrario, el máximo tribunal se pronunció de idéntica manera en otro expediente iniciado por la Cámara Minera de Jujuy contra el Estado Nacional con objeto similar al analizado anteriormente.

Siguiendo los mismos pasos al escenario anterior, se llevó a cabo una acción interpuesta por la Cámara de Minería de Jujuy c/ Estado Nacional pidiendo la inconstitucionalidad de los arts. 2, 3, 5, 6, 7 y 15 de la Ley de Glaciares. Y, al igual que en el caso anterior, el Estado provincial adhirió a la demanda para que luego la Corte Suprema se posicione a favor de la vigencia de la Ley de Glaciares.

En ambos casos el máximo tribunal ha intervenido considerando que es necesario esperar hasta que el Estado Nacional, a través del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, finalice el inventario de glaciares y ambiente periglacial. Solamente de este modo se podrán saber cuáles son las zonas que pueden ser consideradas por la industria minera, dejando un lugar a posibilidad de planteos constitucionales. A pesar de ello, es importante tener como precedente ambos procesos judiciales en los cuales se han planteado la cuestión se ha decidido que es necesario realizar el inventario para contar con la certeza de la afectación.

Por lo pronto, de conformidad con la Constitución Nacional (Art. 41), la Nación se encuentra revestida de facultades para establecer los presupuestos mínimos de cumplimiento de normas de protección del ambiente, como es el caso de la ley en análisis. Esta ley apunta a la protección de las cuencas hídricas y para ello es necesaria la realización de un inventario nacional.

Más allá de ello, de acuerdo al marco normativo vigente, a los efectos de la ley, las autoridades competentes son aquellas que determine cada jurisdicción. Ello se condice con el dominio originario que la Constitución Nacional reconoce a las provincias sobre los recursos naturales ubicados en sus territorios (Art. 124), y con la no alteración de las jurisdicciones locales que la misma exige a las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental que dicta Nación (Art. 41).

Además, como ya se ha visto, la ley establece que corresponde a las jurisdicciones establecer el poder de policía sobre los proyectos y actividades que pueden incidir sobre los

glaciares y el ambiente periglacial (Art. 11). En otras palabras, las autoridades provinciales se encuentran a cargo de su autorización, control, fiscalización, y, en caso, sanción, en base a la tutela uniforme que para todo el país establece la Ley de Presupuestos Mínimos. No obstante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación requirió información sobre la implementación de las evaluaciones ambientales y del régimen sancionatorio con el objeto de informar al Honorable Congreso de la Nación. Sin embargo, hasta el presente no han recibido datos de sanciones aplicadas, por lo que han reiterado las requisitorias.⁷

Como es posible apreciar, el recurso natural en estudio es de carácter interprovincial, es decir, no pertenecen a una sola jurisdicción provincial. Por más que las aguas nazcan en una provincia, atraviesan su territorio para continuar su recorrido en otras jurisdicciones. Es importante recordar que, como lo hemos visto en la primera sección de este trabajo en los fallos de la corte, al tratarse de cuencas interprovinciales, compete también al Estado Nacional el ser garante, dado que cualquier actuación o determinación legal en la gestión de las aguas afecta a todos los territorios de las distintas provincias por las que éstas discurren. Por lo que la intervención de la Corte Suprema de Justicia Nacional tanto en el caso de San Juan como en el de Jujuy era pertinente para que permanezca el espíritu de las leyes de presupuestos mínimos: de asegurar, en todo el territorio, una protección uniforme y necesaria del ambiente.

El objetivo es así lograr el mejor instrumento para un uso eficiente y sostenible de un recurso escaso y vulnerable, garantizando la solidaridad entre las diferentes provincias. Sin embargo, como hemos apreciado en este apartado esto no sucede. Para mantener una buena calidad de los glaciares es necesaria una armonía entre la conservación y la explotación del recurso. A pesar de ello, todo indica que los gobiernos provinciales enfrentan una problemática interna en relación a lograr un equilibrio entre conservación y explotación.

En este escenario es importante preguntarse ¿el Estado actúa como juez o como parte? Según Pía Marchegiani (Entrevista personal, 23 de marzo de 2017) cuando ocurrió el derrame de cianuro en San Juan el discurso que daba Barrick Gold era el mismo que usaba el gobierno de San Juan. Por lo que no había una diferenciación específica. En este caso no fuimos testigos de un Estado imparcial y neutral, que actúa como alguien separado de la persona que tiene el interés. Aunque aclara que *“Esto también es una visión bastante subjetiva intencionada, uno*

⁷ Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625917-APN-DGAYF#MAD

espera que un Estado cuide su gente, que el Estado sea imparcial y que resuelva intereses. Algunas personas consideran que el Estado no tiene porque ser imparcial, es un actor de desarrollo que define política cuando actúa.”

Ahora bien, a pesar de que las experiencias en las provincias son diferentes, San Juan no es el único caso en este sentido.

Hablando un poco del Estado que acompaña y que está tan metido porque depende del financiamiento. Por ejemplo, de la transparencia nunca se sabe. Pasaba en Jujuy que decían que recaudaban tanto, y había una plata que no llegaba. No se condecía lo que entraba y lo que salía. El tema de qué rol como Estado estás ocupando. Si estás defendiendo la ley ¿o no? ¿Estás defendiendo los intereses de la provincia? O ¿está allá en otro kiosco directamente en otro lado? (Marchegiani, entrevista personal, 23 de marzo de 2017)

Según Jorge Atilio Franza (2010), las causas del escaso grado de eficacia de los sistemas jurídicos ambientales no responden a motivaciones que sean ajenas al orden económico interno prevaleciente de los países, y destaca que sobre todo al origen económico internacional. Debido a esto establece “*creemos que la eficacia de las normas ambientales, debe ser estudiada junto con los hechos económicos que están condicionando la calidad de la vida de nuestros países y que muchas veces son superiores a cualquier voluntad legislativa*”. Y en este caso, el principal grupo interesado en la explotación del ambiente glacial y periglacial son las empresas mineras.

En el año 2009 la actividad minera tanto en Chubut como en Neuquén ocupaba una porción importante en su PBG provincial. Además, no solamente ocupa un porcentaje importante en comparación con los otros sectores productores de bienes, si no, que de acuerdo a la información que se encuentra disponible en INDEC es la actividad que más recauda dentro de los sectores productores de bienes.⁸

De acuerdo al informe anual de Complejos Exportadores Provinciales realizado por MECON con estadística correspondiente al año 2009 y publicado en Abril de 2010, el Complejo Minero ocupa un lugar importante en las exportaciones regionales.

⁸ Lamentablemente, la información con la que se cuenta no se encuentra lo suficientemente actualizada o los datos son provisorios para el restante de las provincias. Al momento, las únicas provincias que cuentan con información de 2009 (aproximadamente un año antes de la fecha de sanción de las leyes estudiadas) y con datos no provisorios son: Chubut y Neuquén. En el caso de Chubut el porcentaje de explotación de minas y canteras de acuerdo al PBG provincial 17,50%; mientras que el Porcentaje de explotación de minas y canteras de acuerdo al conjunto de los sectores productores de bienes representa el 38,57%. En el caso de Neuquén, representan el 44,87% y el 73,79% correspondientemente.

Noroeste Argentino	Nuevo Cuyo	Patagonia
Mínero 35%	Uva y Vitivinicultura 25%	Petrolero-Petroquímico 52%
Frutícola 15%	Mínero 22%	Pesquero 11%
Azucarero 11%	Frutícola 7%	Mínero 10%

Fuente: Elaboración propia con datos del informe anual de Complejos Exportadores Provinciales correspondiente al año 2009 (MECON).⁹

En las tres regiones la actividad minera se encuentra en el top tres de las exportaciones regionales. Es evidente que este complejo detenta de gran importancia y peso en estas tres regiones argentina, ocupando gran parte de su economía.

En la Región Patagónica (Santa Cruz, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego y La Pampa) el Complejo Mínero ocupó el tercer lugar dentro de la región de acuerdo a su contribución a las exportaciones regionales. Esta actividad registró un aumento del 50% en los valores de exportación en comparación con los niveles de 2008.

En este sentido es importante destacar la importancia de la minería para Santa Cruz. De acuerdo al informe previamente mencionado, el crecimiento de las exportaciones de Santa Cruz fue principalmente como consecuencia del aumento en los valores exportados en el Complejo Mínero. Este registró el 60% de las ventas provinciales.

Si se traslada a la región de Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja) se puede divisar que el Complejo Mínero presentó un importante aumento en comparación con las exportaciones del año 2008. En San Juan, se puede apreciar que más del 65% de sus exportaciones se deben a la industria minera.

En relación al Noreste Argentino (Catamarca, Salta, Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero) el 35% de sus ventas tuvo su origen en el Complejo Mínero. Siguiendo el informe, para Catamarca el Complejo Mínero representó el 94% de sus exportaciones. Cabe resaltar, que las exportaciones del Complejo Mínero en Jujuy se encuentra entre los tres principales complejos provinciales.

Es evidente que en las provincias analizadas la minería tiene mucho peso y que hay una búsqueda por las provincias de hacer más laxas su normativa en materia de glaciares y ambiente periglaciario. Sin embargo, no todas las provincias tienen el mismo nivel de desarrollo del

⁹ Véase http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/complejos_exportaciones_provinciales_2009.pdf

complejo minero. De acuerdo a la información recolectada, se puede apreciar que en Santa Cruz, San Juan, Catamarca y Jujuy, la minera es una actividad fundamental de que la que depende gran parte de su economía. Por lo que no sorprende que sean las provincias, con excepción de Catamarca, que más hayan acelerado el proceso de sanción de leyes y que la redacción de las mismas contenga una gran mayoría de artículos que desafían la ley 26.396.

En cambio, hay dos provincias que marcan la diferencia, ya que a pesar de poder ser potencialmente explotadas por los Complejos Mineros esto no ha sucedido. Estos casos son: Chubut y Mendoza.

Por su parte, Mendoza ha sido una provincia que ha defendido la sanción de la ley nacional. Un ejemplo de ello es la postura del Diputado Nacional por Mendoza, Guillermo Carmona, a favor de la sanción de la ley nacional de protección de glaciares y el ambiente periglacial¹⁰. Cabe destacar, que en la anteriormente mencionada Declaración de las Provincias Cordilleranas, se advierte que la Provincia de Mendoza no suscribe esta declaración. (Rodríguez Salas, 2011)

Siguiendo a Marchegiani se puede notar que *“Mendoza ha sido más cuidadosa con la minería, de hecho prohibió todas las sustancias toxicas en la mineras tiene un sistema de aprobación con la legislatura, tiene como una institucionalidad más grande pero porque tiene una actividad económica distinta como es toda la actividad vitivinícola y demás que lo protege como su fuente de desarrollo. Mendoza tenía otra opción.”* (Entrevista personal, 23 de marzo de 2017)

En efecto, Mendoza en el año 2007 sancionó la Ley Provincial N°7.722 de prohibición del empleo de sustancias toxicas en la actividad minera metalífera. Si bien, no se prohíbe la actividad minera, esta queda sometida a tajantes condiciones para la preservación del recurso hídrico. En la misma línea, la Ley Provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo establece:

Artículo 3: i) Tutelar la propiedad de los glaciares y del ambiente periglacial sobresaturado en hielo, pertenecientes al dominio público de la Provincia, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano, la agricultura y las actividades industriales y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, la generación de energía eléctrica y atractivo turístico.

¹⁰ <http://prensa.mendoza.gov.ar/ley-de-glaciares-carmona-expuso-ante-el-senado-de-la-nacion/>

Parte de la explicación de la protección de este bien Aldo Rodríguez Salas (2013) considera que se debe a que la población mendocina es la defensora de su bien máspreciado *“En Mendoza, el agua es un valor colectivo, que inspira e impulsa al conjunto social. La viabilidad de la minería metalífera, en consecuencia, está sujeta a la obtención de la respectiva licencia social.”*

Otra provincia en una situación parecida a Mendoza en la que la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial fue bienvenida es Tierra del Fuego. La ley en cuestión fue vista positivamente tanto por la sociedad como por los encargados de gestionar el recurso hídrico y el medio ambiente. En este caso se puede apreciar que el poder público está considerablemente comprometido con la aplicación de la ley.

Finalmente cabe subrayar que *“como la minería no constituye una amenaza para los glaciares de la región, ni tampoco existen proyectos en ejecución que pudieran afectar ambiente glaciar o periglacial, se da en la provincia una situación especialmente favorable. En esta provincia, a diferencia de otras, la aplicación de la ley se vincula más con la planificación que con la necesidad de solucionar problemas coyunturales.”* (Rodríguez Salas, 2011)

Por otra parte, mientras que un conjunto de provincias cordilleranas corrían por sancionar leyes de protección de glaciares y del ambiente periglacial con una legislación más laxa en comparación a la futura ley nacional en la misma materia, en Chubut se presentaba en la sesión legislativa del 4 de mayo, el proyecto de ley (53/10) con el objeto de proteger los glaciares y del ambiente periglacial de la provincia.

El mismo en su texto expresa que el *“veto presidencial ha motivado la urgente necesidad de contar con una ley PROVINCIAL para la protección de los glaciares como factores y objetos de seguridad estratégica para responder al mantenimiento de los ecosistemas, las necesidades de las poblaciones humanas y las actividades productivas, en especial para la producción agrícola, con el objeto de mantenerlos como reserva de recursos hídricos y proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas, caudales y napas en épocas de verano y periodos de sequía. Preservemos el agua antes que sea demasiado tarde.”*

Este proyecto de ley que establece un alto nivel de protección en la materia, en comparación al restante de las leyes estudiadas, no sorprende que haya sido elaborado por ciudadanos de Esquel. Esta ciudad ya cuenta con precedentes en protección ambiental, en este

lugar la movilización y acción ciudadana logró evitar que se instalara el proyecto minero “El Desquite” (Marchegiani, 2014).

Sin embargo, no siempre la iniciativa popular prevalece. En 2014 el proyecto de ley presentado por las asambleas socioambientales de Chubut para prohibir la megaminería fue “ninguneado” por diputados de la Provincia de Chubut según la prensa¹¹. En este caso se puede apreciar claramente la tensión entre protección y explotación. De acuerdo con el artículo, en la imagen obtenida por fotógrafos dentro del recinto se ve cómo Gastón Berardi, el gerente de Yamana Gold, opera sobre la sesión legislativa a través del legislador Muñiz, quien recibe sus instrucciones por medio de mensajes a través de su celular.

Como resultado, en términos generales, el incorrecto o indebido funcionamiento del federalismo ambiental argentino, contrario a lo establecido en la redacción de la ley original lleva a una disminución de los estándares ambientales. La mayoría de las leyes provinciales no incluyen al ambiente periglacial dentro de su normativa. Las provincias de Catamarca, San Juan, Salta y la Rioja no tienen *a priori* actividades prohibidas. Del mismo modo, San Juan, La Rioja, y Catamarca solamente considera a las actividades prohibidas en aquellos glaciares que están en el inventario. En contraste a la ley nacional, San Juan, Salta, La Rioja, Santa Cruz, Chubut y Jujuy excluyen del proceso de evaluación ambiental la instancia de participación ciudadana mediante el procedimiento de audiencia pública. Las infracciones y sanciones San Juan, Jujuy y Salta instauran valores menores a los establecidos en la ley nacional. Y, si esto no era suficiente, San Juan, excluye de su alcance a las actividades que están en ejecución permitiendo su desarrollo aún cuando entra en vigencia su ley provincial. Entonces, podemos ver que todas estas provincias de una u otra forma disminuyeron su estándar de protección.

En la práctica, podemos ver que los presupuestos mínimos nacionales por más que intenten actuar como un piso de protección, las normas provinciales no actúan como complementarias. En vez de ser un techo de la norma nacional, en la mayoría de los casos, pasan a desafiarla. Convirtiendo en un mito al juego armónico que conforma un federalismo de concertación que se impone, o debería imponerse, como regla del modelo federativo argentino.

En esta línea cabe destacar que los únicos contraejemplos que se han podido rescatar a esta carrera de disminución de estándares de contaminación, todo parece indicar, fueron gracias a

¹¹ Disponible en: <https://tintaverde.wordpress.com/>

la combinación de la fuerte participación ciudadana sumada al reducido impacto de la minería en el desarrollo económico provincial.

En una entrevista realizada por Leandro Ross (2017) al reconocido abogado ambientalista Enrique Viale, este último manifestó:

“-Lo que hubo fue -sobre todo en las provincias como San Juan, Catamarca y Santa Cruz- una convivencia de los gobiernos provinciales con los nacionales. Tanto el gobierno anterior como el actual, han tratado de eludir cualquier tipo de procedimiento de análisis ambiental. Desde el veto a la Ley de Glaciares hasta el no cumplimiento de la actual normativa. Hay toda una maquinaria aceitada para eludir la poca legislación ambiental que queda. Porque como dije, no hay forma que esta actividad [minera] sea sustentable. Entonces, ¿cómo caracterizo la relación de la Nación y las provincias? Como una relación que ha eludido el cumplimiento de las normas.”

A pesar de compartir varias características similares, no todas las provincias son iguales, por lo que las preferencias de los distintos tipos de gobiernos pueden ser moldeadas por una gran cantidad de factores como su desarrollo social, la historia, la tradición y su economía.

Todo parece indicar que el Complejo Minero detenta cierto peso sobre los tomadores de decisiones que influyen en si las legislaciones provinciales sean más laxas o no existan controles por parte del estado provincial. Lo que en el presente estudio podemos observar utilizando como parámetro de comparación a la normativa nacional. Un alto porcentaje de participación en la economía de la provincia estaría dando un primer indicio de que este complejo puede posicionarse como un actor fuerte. Ya que, la fortaleza económica del complejo indica que la provincia depende económicamente de este recurso. Este último hecho queda en evidencia con la gran cantidad de precedentes judiciales emitidos con gran celeridad disponiendo la suspensión cautelar de determinados artículos de la ley 26.639 a favor de las empresas mineras.

Un aspecto importante a señalar en este estudio es que esta situación no se genera precisamente por la falta de coordinación entre provincias. Si no, que su fuerte predisposición a coordinar, como sucedió en el encuentro del 6 de Julio de 2010, condujo a estándares más laxos de contaminación. De hecho, hasta se puede ver cierta solidaridad entre las provincias al leer las leyes provinciales en la materia estudiada. El parecido de las leyes de La Rioja y Jujuy es evidente, y que ambas tengan la misma fecha de sanción es poco probable que sea de mera coincidencia.

Para ir cerrando el análisis, es innegable que las provincias analizadas cuentan con cierta vulnerabilidad frente al Complejo Minero. Hecho que no indica que cada vez desde Nación este interés económico no sea más permeable. Como lo hemos mencionado muy brevemente al inicio de este análisis, la sanción y promulgación de la ley nacional en estudio conto con grandes idas y vueltas, venciendo la protección ambiental sobre los intereses económicos. A pesar de ello, el Complejo Minero aparente tener un crecimiento de influencia atroz traspasando las jurisdicciones provinciales para llegar a las autoridades nacionales.

Durante el último tiempo en diversos medios de comunicación ha salido a la luz diversos proyectos para reformular la Ley 26.639 a favor de las inversiones mineras. Sumado a un nuevo Acuerdo Federal Minero que apunta a homogeneizar la legislación nacional y las legislaciones provinciales, para darles estabilidad impositiva a los inversores. Esto provocaría un gran retroceso en materia de legislación ambiental, sin mencionar el inminente hecho de que un grupo económico puede definir y delimitar la política ambiental de un país. En 2010 esta batalla la ganaron los defensores de los recursos naturales, solamente el tiempo dirá si la minería además de moldear las legislaciones provinciales también lo hará a nivel nacional.

A continuación, se analizará el caso de los bosques nativos, en el que se observa una mayor heterogeneidad de leyes sancionadas en la materia, debido, en parte, al mayor alcance que el recurso natural en cuestión detenta al contrario de la ley de glaciares. Además, es interesante estudiar en profundidad la diferencia en las fechas de sanción de las leyes provinciales en relación a la ley madre. Ya que frente a esta diferencia de circunstancia desde la Ley 26.639 se podrá ser testigo de la acción tomada por cada jurisdicción ex-ante. Mientras que la Ley 26.331 permite ser espectador de la reacción de cada provincia ex-post a la intervención Nacional.

Capítulo 5: Análisis de las ley de Presupuestos Mínimos N° 26.631 en comparación con las leyes provinciales

Con el objetivo de estudiar con mayor profundidad la relación legislativa en materia ambiental entre Nación y provincia, se ha tomado el caso de la Ley 26.331: Bosques Nativos Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Dicha ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

Si se hace un breve recorrido por la legislación argentina en materia de bosques se puede ver que existe un gran nivel de normativa en materia forestal¹². A pesar de ello, varias de estas normas dejaron mucho que desear y no lograron impedir el desmonte desmedido sobre todo a partir de la década del 90. Durante el período 2002-2006 el proceso de pérdida de bosques nativos en Argentina se aceleró a gran escala. La mayor tasa de deforestación ocurrió en el norte del país, particularmente en Santiago del Estero, Salta y Chaco (García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013).

La importancia de los bosques nativos radica en tres características que los diferencian del resto de los recursos naturales. Primero se encuentra la su elasticidad, entendiéndose como la facilidad relativa del incremento forestal. Segundo, la influencia que ejerce sobre los demás recursos naturales renovables, tales como la fauna, la flora, los recursos hídricos, el viento y el suelo. Y, por tercero, su largo ciclo productivo, ya que dependiendo de la especie, suelo y clima puede variar de entre treinta a más de cincuenta años. (De Bianchetti de Montiel: 2014)

Frente a este contexto, en noviembre de 2007 se sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331) y fue promulgada en diciembre del mismo año. Dicha ley establece la necesidad de realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) mediante un proceso participativo. De acuerdo a la ley, hasta que las provincias no culminen sus OTBNs no se podrá desmontar en su jurisdicción. Del

¹² Algunos ejemplos son:

Ley 20.531 – Modifica la Ley 13.273.

Ley 24.688 – Ley de conservación de bosques nativos andinos patagónicos.

Ley 24.857- Estabilidad fiscal para bosques nativos

Ley 25.080 – Ley de inversiones para bosques cultivados

Ley 25.509 – Ley de derecho real de superficie forestal, para especies de ciclo vital prolongado.

Ley 22.351 – Parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales.

mismo modo, dispone la obligación de efectuar estudios de impacto ambiental y audiencias públicas de manera previa a la autorización de desmontes.

Asimismo, su Art. 6 establece un plazo máximo de un año a partir de su sanción para que cada provincial finalice su OTBN. Por último, la ley en estudio insta que la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) proveerá, en caso de que las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) de cada jurisdicción lo requieran, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el OTBN.

Un aspecto importante a destacar de esta norma es que el Presupuesto Nacional adjudica partidas para el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos para las provincias que tienen el OTBN aprobado por ley provincial y acreditada por la ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. La distribución fue definida de acuerdo con el COFEMA, teniendo en cuenta la superficie del bosque nativo. De lo asignado a cada provincia el 70% se dirige hacia los titulares de las tierras ocupadas por bosques nativos que presenten Planes de Conservación (Categoría I), Planes de Manejo Sostenible (Categoría I y II) o Proyectos de Formulación (financiamiento para la elaboración de ambos tipos de planes). El 30% restante se destina al fortalecimiento de la ALA.

Con la finalidad de ver la relación entre provincia y Nación hemos comparado dicha ley con las leyes provinciales. En el siguiente cuadro se puede apreciar la fecha de sanción de cada una de las leyes provinciales:

Jurisdicción	Ley	Fecha de sanción
Buenos Aires	Ley provincial N° 14.888	21/12/2016
Catamarca	Ley provincial No 5.311	09/09/2010
Chaco	Ley provincial No 6.409	24/09/2009
Chubut	Ley provincial No XVII-92	17/06/2010
Córdoba	Ley provincial No 9.814	05/08/2010
Corrientes	Ley provincial No 5.974	26/05/2010
Entre Ríos	Ley provincial No 10.284	28/03/2014
Formosa	Ley provincial No 1.552	09/06/2010
Jujuy	Ley provincial No 5.676	14/04/2011
La Pampa	Ley provincial No 2.624	16/06/2011
La Rioja	Ley provincial No 9.711	01/09/2015
Mendoza	Ley provincial No 8.195	14/07/2010
Misiones	Ley provincial XVI - No 105	02/09/2010

Neuquén	Ley provincial No 2.780	09/11/2011
Río Negro	Ley provincial No 4.552	08/07/2010
Salta	Ley provincial No 7.543	16/12/2008
San Juan	Ley provincial No 8.174	11/11/2010
San Luis	Ley provincial No IX-0697-2009	16/12/2009
Santa Cruz	Ley provincial No 3.142	17/08/2010
Santa Fe	Ley provincial No 13.372	11/12/2013
Santiago del Estero	Ley provincial No 6.942	17/03/2009
Tierra del Fuego	Ley provincial No 869/12	25/04/2012
Tucumán	Ley provincial No 8.304	24/06/2010

Fuente: Informe de estado de implementación 2010 – 2015 de la ley 26.331 publicado por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación ¹³

Cabe destacar que al leer las leyes provinciales se pueden observar distintas propuestas. Algunas leyes siguen al pie de la letra la ley nacional, mientras que algunas se dedicaron exclusivamente a la efectuar el OTBN. Al mismo tiempo, algunas provincias innovaron sin contradecir a la ley nacional, en contraposición a aquellas que contrariaron la ley nacional 26.331.

En relación a este punto, Juan Alejandro Páez miembro del Área de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo perteneciente a la Dirección de Bosques considera lo siguiente:

“No me es extraño que ciertas provincias que ya tienen una historia forestal, una experiencia y normativas forestales anteriores a la ley de bosque, por ejemplo Misiones, quizás Tierra del Fuego, tengan normativas quizás más complejas o con más detalles en algunas cosas. Y por eso no me extraña que Buenos Aires tenga una normativa muy parecida casi copiada en algunas cuestiones a la ley nacional. Justamente por eso, porque no había previamente información o leyes o normas con cuestiones forestales, tanto de aprovechamiento, silvopastoriles o desmonte. Pero, por ejemplo, Misiones tiene un cumulo de leyes anteriores y actuales importantísimas respecto a temas forestales y ambientales que no la tienen las provincias quizás menos tradicionales como La Pampa y Buenos Aires.” (Paez, Entrevista personal, 24 de abril de 2017)

Debido a esta diferencia en la normativa no se ha podido realizar una comparación tan lineal como ha sido posible con la ley nacional 26.639. Por este motivo, se ha procedido a resaltar los aspectos más importantes y controversiales de la ley. A continuación, se procederá a

¹³ Véase

<http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Informe%20de%20Implementaci%C3%B3n%2028MAyDS%29.pdf>

realizar un estudio detallado de la ley nacional 26.331 en comparación con las leyes provinciales previamente mencionadas. Es elemental acordarse que este segundo caso corresponde al análisis de un conjunto de leyes provinciales sancionadas luego y a pedido de la ley nacional.



La primera observación es en relación al **ámbito de aplicación** de la Ley de Bosques Nativos. Para ello tendremos en cuenta el Art. 2 de la ley nacional 26.331, en el que se establece la definición de bosques nativos y las excepciones a la ley. Este artículo considera bosques nativos...

“a los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica.”

Además, considera que los bosques nativos pueden tener dos orígenes, primario y secundario. El primero es aquel en el que no intervino el hombre, mientras que el segundo, es aquel formado *“luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.”* Y exceptúa de esta ley a las superficies menores de diez hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas y pequeños productores. Teniendo esto presente procederemos a ver las diferencias con las leyes provinciales de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos.

En términos generales las provincias establecen la aplicación de la ley en todo el territorio provincial que cuente con bosque nativo. Lo que se puede observar es que la definición de bosque nativo es un calco en todas las provincias o al menos no la contradice. Sin embargo, varias provincias (por ejemplo: Córdoba, San Juan, y Catamarca) al establecer los ámbitos de excepción, consideran aquellas áreas menores a diez hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas, pequeños productores o comunidades campesinas. A diferencia del resto de las provincias Misiones considera que *a los fines de la aplicación de la presente Ley no se harán excepciones a ningún tipo de aprovechamiento, por menor superficie que éste represente, aplicándose la legislación vigente en la materia.*

Por su lado, la ley cordobesa en su Art.7 establece las excepciones a la ley, considerando las áreas que no contengan bosques nativos o que hayan efectuado un cambio del uso del suelo previo a la aplicación de la ley. A diferencia de la ley nacional, tampoco considera las áreas que fueron degradadas pero que podrían revitalizarse con apoyo de la ley. A pesar de que indique que el ámbito de aplicación es en todos los bosques nativos, en ningún momento lo define.

En relación a las **categorías de conservación**, la ley nacional considera la siguiente clasificación:

- *Categoría I (rojo)*: sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

- *Categoría II (amarillo)*: sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

- *Categoría III (verde)*: sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley.

Siguiendo la línea de análisis, la ley nacional considera que para que la **autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible** puedan realizarse la autoridad de aplicación de cada jurisdicción debe consentirlo. Y establece que *no podrán autorizarse desmonte de bosques nativos calificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo)*. Es aquí en donde se encuentran unas de las mayores discrepancias con las leyes provinciales.

Frente a esta situación, algunas provincias ameritan especial consideración. Por ejemplo, con la manera de categorizar que presenta Formosa permite la posibilidad de efectuar desmontes en las zonas amarillas y rojas fuera de la excepción contemplada en el Art. 2 de la Ley 26.331 (aprovechamientos de hasta 10 ha realizados por comunidades indígenas o de pequeños productores).

Por su parte, el contenido del Art. 6 de la ley chaqueña va a en contra de la normativa nacional. Ya que considera que “*En el área amarilla se deberá conservar el ochenta por ciento (80%) del bosque nativo, incluyendo como mínimo un treinta por ciento 30% de los bosques bajo clausuras*”. Como lo hemos visto con anterioridad la ley nacional prohíbe el desmonte en esta categoría de conservación, por lo que los bosques nativos de esta zona deberían conservarse en un 100%.

En suma a lo anterior se puede apreciar el Art. 13 de la ley chaqueña que considera:

ARTÍCULO 13: El Poder Ejecutivo, a través de los organismos técnicos específicos, actualizará anualmente las áreas afectadas a las tres Categorías de bosques nativos descriptas en los artículos anteriores, como asimismo en base a estudios técnicos determinará posibles ampliaciones de actividades permitidas en dichas categorías

A priori no existe una lista de actividades cuya realización se contempla por la ley chaqueña a diferencia de la ley nacional. Sin embargo, este artículo brinda flexibilidad a las actividades a realizar en las diferentes categorías sujeto al accionar del Poder Ejecutivo.

Continuando con el análisis, cabe estimar una situación similar en las leyes tanto de Chaco como de Entre Ríos y Formosa, que plausiblemente establecen un porcentaje mínimo de conservación de **desmonte** en la categoría verde.

Chaco (Art. 6)	<p><i>c) En el área verde los porcentajes de conservación del bosque nativo serán los siguientes:</i></p> <p><i>c.1. En inmuebles de hasta cien (100) hectáreas serán clausurados o reservados el diez por ciento (10%).</i></p> <p><i>c.2. En inmuebles de ciento una (101) a doscientas (200) hectáreas serán clausurados o reservados el veinte por ciento (20%).</i></p> <p><i>c.3. En inmuebles de doscientas una (201) a un mil (1.000) hectáreas el treinta por ciento (30%) de clausuras o el cuarenta por ciento (40%) de reservas.</i></p> <p><i>c.4. En inmuebles de más de un mil (1.000) hectáreas el treinta por ciento (30%) de clausuras o el cincuenta por ciento (50%) de reservas.</i></p> <p><i>En caso de subdivisiones de inmuebles de un mismo titular, se respetará el porcentual de conservación de bosque nativo previsto en este artículo, teniendo en consideración la dimensión que tenía el predio antes de la subdivisión.</i></p>
Entre Ríos (Art.6)	<p><i>c) Planes de Aprovechamiento con cambio de uso del suelo. Personas</i></p>

	<i>físicas o jurídicas que soliciten autorización para realizar cambio de uso del suelo en la categoría verde (III). En este caso se podrá desmontar dejando como reserva un mínimo del 25%.</i>
Formosa (Art. 16)	<p>Categoría III a): Formaciones boscosas dentro de la Zona Corredores, no comprendidas en las categorías I y II</p> <p>Categoría III b): Formaciones boscosas dentro de la Zona Central y Oriental, no comprendidas en las categorías I y II</p> <p>Regirán en estas subcategorías las limitaciones respectivas a la transformación y cambio de uso de la tierra para cada zona, así como la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental previo.</p>

Esta complementación de partes de dichas provincias elevaría el estándar de protección de los bosques nativos en relación a las pautas fundadas por la ley nacional. Sin embargo, Formosa en su ley provincial a pesar de haber aumentado su nivel de protección al establecer la protección de los bosques ubicados en la categoría verde, se ha dado a conocer que la primera propuesta presentada de OTBN de Formosa había categorizado como aéreas amarillas o rojas la mayor parte de las zonas que luego fueron re-categorizadas como áreas verdes. Además, cabe aclarar que la propuesta de OTBN sancionada por Formosa ha sido acusada de inconstitucional ya que alrededor del 90% del territorio fue considerado en categoría verde, cuestión que va en contra del objetivo de la ley Nacional 26.331.¹⁴

Otra incompatibilidad que se ha notado en dos leyes provinciales se relaciona con la **actividad minera**.

Entre Ríos (Art. 6)	Córdoba (Art. 37)
<i>d) En el caso de explotaciones mineras que han realizado el EIA debidamente aprobado</i>	<i>Dado su carácter transitorio, está permitida la actividad minera en todas las categorías</i>

¹⁴ <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/3/observaciones-ordenamiento-territorial-formosa.pdf>

<i>por la Autoridad de Aplicación, de conformidad a la normativa ambiental y que garanticen la restauración del bosque nativo en las categoría II y III</i>	<i>de conservación, previo Estudio de Impacto Ambiental debidamente aprobado por la Autoridad de Aplicación, de conformidad a la normativa ambiental y minera vigente en la Provincia de Córdoba.</i>
---	---

Como hemos podido observar con anterioridad, este escenario no está contemplado en la ley nacional 26.331, y en su Art. 14 establece claramente la prohibición de desmonte de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II(amarillo), y no incorpora a la actividad minera dentro de las excepciones. Siguiendo la ley nacional, al implicar la actividad minera una transformación en el uso de suelo esta actividad debería quedar restringida a la categoría verde de autorización con la autorización de la autoridad de aplicación jurisdiccional, previo Estudio de Impacto Ambiental y audiencia pública.

Una de las principales cuestiones a destacar de algunas legislaciones provinciales, es que si bien hicieron su OTBN dejaron abierta la posibilidad de **recategorización predial**. La tabla a continuación contiene los artículos de las provincias que contemplan esta posibilidad. En la siguiente Tabla se comparan las legislaciones provinciales que permiten la recategorización de los bosques nativos.

Corrientes	Córdoba
Art. 21 Bosques nativos categorizados en función de criterios incorrectamente determinados: Se evaluará la situación en terreno por los técnicos de la Autoridad de Aplicación, elevando el informe al organismo nacional de aplicación.	Artículo 12.- La Autoridad de Aplicación podrá disponer, en casos que técnicamente lo justifiquen, la recategorización a la categoría inmediata superior de algunos sectores de la Categoría de Conservación II (amarillo) y de la Categoría de Conservación III (verde).

Santiago del Estero ¹⁵	Salta
<p>Art. 3º.- Los titulares de los inmuebles comprendidos en una categoría determinada podrán solicitar la re-categorización de los mismos, mediante la presentación del plan productivo predial correspondiente en los términos de Ley Provincial N° 6.841, en el cual deberá fundamentarse técnicamente la solicitud de cambio de categoría, según los criterios de sustentabilidad ambiental del Anexo I de la Ley N° 26.331.-</p> <p>Art. 4º.- Los terceros que detenten un interés legítimo podrán solicitar la re-categorización de los bosques o la inclusión de áreas no categorizadas como bosques. Para ello deberán presentar un estudio detallado, elaborado por un profesional habilitado, adonde se fundamente técnicamente el pedido de cambio de categoría según los criterios establecidos en la Ley 26.331. En el trámite será parte el titular registral del/los predio/s afectado/s y se deberá dar intervención al Consejo Provincial de Bosques, en forma previa a la resolución de la autoridad de aplicación.-</p>	<p>Artículo 17.- La categorización reflejada en la representación cartográfica de escala mínima de 1:250.000 prevista en la presente ley es de carácter orientativa y será objeto de definición, en todos los casos, a escala predial, en ocasión de la tramitación de las solicitudes de actividades establecidas en la presente ley y bajo el procedimiento de la Ley N° 7070.</p>

¹⁵Decreto 1830/08 aprobado por la ley provincial N° 6.942.

Queda claro que esta no era un mecanismo contemplado por la ley nacional 26.331, sumado a que se contraponen a lo especificado en el Art. 9 del Decreto 91/09 (cabe destacar que dicho decreto tiene fecha anterior a la sanción de las leyes de las provincias mencionadas en la tabla) y a los principios precautorios y preventivos de sustentabilidad de la Ley General de Ambiente.¹⁶

Según la Resol. COFEMA N° 236/2012, se entiende que una modificación del OTBN a nivel predial puede ocurrir como consecuencia de mejoras en la localización de los bosques y/o en la definición de los criterios propuestos en el OTBN provincial y no resulta una opción arbitraria. Por su parte, la ANA considera a la recategorización como un procedimiento excepcional y ha trabajado puntualmente en algunos casos, particularmente promoviendo pautas de interpretación normativa para el tema.¹⁷

El caso con mayor trascendencia ha sido el salteño. De hecho, la ANA ha tenido intervención formal en dicha provincia. La provincia de Salta en su Decreto N° 2211/10¹⁸ sobre procedimientos para el análisis de proyectos a escala predial considera lo siguiente:

c.5. De la recategorización

Visto el Art. 17 de la Ley 7543 Capítulo V - Cuestiones comunes a las Categorías que expresa: La categorización reflejada en la representación cartográfica de escala mínima de 1:250.000 prevista en la Ley es de carácter orientativa y será objeto de definición, en todos los casos, a escala predial, en ocasión de la tramitación de las solicitudes de actividades establecidas en dicha Ley y bajo el procedimiento de la Ley N° 7070.

La categorización podrá ajustarse cuando se verifique que los criterios de la misma, en la escala predial, no coincide con la representación cartográfica mínima de escala 1:250.000 previsto en la Ley 7543, dicho ajuste de categoría o recategorización podrá promoverse, de oficio por la Autoridad de Aplicación, o a solicitud de parte interesada, conforme el procedimiento de adopción de normas técnicas ambientales establecido en el Capítulo V del Título III de la Ley 7070.

Ante un pedido de información pública efectuado por FARN, Greenpeace Argentina y FVSA, la ex SAyDS comunicó haber iniciado las actuaciones (Expte. JGM 0037868/2013) de seguimiento de la implementación de la Ley N° 26331 en la provincia de Salta y solicitado información a la Autoridad Local de Aplicación, por nota 50/2013 del 17/06/2013.

¹⁶ Véase http://www.opds.gba.gov.ar/BNSite/Info/decreto91_2009_reglamentacion_ley_26331.pdf

¹⁷ Véase

<http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Pautas%20Metodo%20C3%B3gicas%20para%20Actualizaciones%20de%20OTBN%20%28SAyDS%20y%20CoFeMA%29.pdf>

¹⁸ Véase <http://www.agronoa.com.ar/bflash/Decreto2211%20Bajada%20Predial.pdf>

La intervención de Nación se orientó al seguimiento de los procedimientos de re categorización predial, solicitando en diversas oportunidades documentación que diera cuenta de los mecanismos utilizados en los cambios de categoría aprobados y manifestados la preocupación ante el impacto ambiental acumulativo de los mimos. Frente a esta situación desde la ANA se participó en audiencias públicas convocadas por la ALA a efectos de señalar la posición institucional ante solicitudes de re categorización y cambios de uso del suelo. Sumado a la intervención de la ex Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental que por medio de la Dirección de Bosque confirmaron una comisión con el objeto de recopilar información, análisis y posterior verificación en relación a los mecanismos de recategorización predial en el territorio salteño.¹⁹

A partir de dicha comisión se concluyó que “... la letra de los decretos provinciales 2211/2010 y 3136/2011 resulta contraria a las disposiciones de la Ley N°26.331, a las de la Ley N°25.675, a la Resol. COFEMA N° 236/12 y a otra normativa vigente” Agregando que “Las restricciones y requisitos impuestos a los desmontes y a los cambios de categoría de conservación que pudieran llevarse a cabo a nivel predial que emanan de la Ley Nacional y su normativa complementaria – particularmente la Resolución COFEMA 236/12 en cuanto a cambios de categoría de conservación – se va distorsionando y diluyendo paulatinamente en la normativa provincial a medida que la jerarquía del acto administrativo que la reglamenta disminuye, observándose que finalmente los expedientes que tramitan estas actuaciones caso no abordan el cambio de categoría o lo superan livianamente”²⁰

Finalmente, en diciembre de 2014 el Gobernador de la provincia de Salta, Dr. Manuel Urtubey, derogó del Decreto N° 2211/10 y su modificatorio 3136/11, que permitían las recategorizaciones prediales que habilitaban desmontes en áreas que estaban inicialmente señaladas con algún valor de conservación (áreas rojas o amarillas) en el marco del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) de la provincia de Salta.

Un caso similar es el de Neuquén que luego de sancionar su ley por medio de la Resolución N°098/2014 permitió a los Municipios a presentar una nueva propuesta de ordenamiento de Bosque Nativo local. Nuevamente, la ex-SAyDS intervino por medio de una

¹⁹ Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625060-APN-DGAYF#MAD

²⁰ Informe sobre los procedimientos de recategorizaciones prediales de la provincia de Salta. 2014. Dirección de Bosques, Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.

nota formada por la Dra. Silvia Alicia Révora hacia el ministro de Desarrollo Territorial Leandro Bertoya. La misma expresaba lo siguiente:

Es así que tanto las provincias como los municipios, dictan sus normas en el marco de las normas de presupuestos mínimos y de acuerdo al principio de congruencia establecido en la Ley General de Ambiente N°25.675 (art4), que constituye el marco de referencia en materia de legislación y política ambientales, la legislación provincial y municipal debe adaptarse a las normas de presupuestos mínimos, que son las que en última instancia prevalecen. Adicionalmente, la actualización de los OTBN (La ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo, incluidos sus mapas) deberá realizarse teniendo en cuenta el concepto de no regresividad en materia ambiental.²¹

De esta manera desde Nación se dejó muy clara la postura de que la legislación provincial y municipal debe adaptarse a las normas de presupuestos mínimos (que son las que en última instancia prevalecen). Además, expresaba que la actualización de los OTBN (La ley provincial de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo, incluidos sus mapas) deberá realizarse teniendo en cuenta el concepto de no regresividad en materia ambiental por lo que se deduce que los ajustes al mapa de ordenamiento de bosques no pueden implicar retroceder en los niveles de protección alcanzados.

Otro aspecto de gran importancia en la ley nacional 26.331 es la **audiencia y consulta pública**. En la misma en su Capítulo 7 considera el cumplimiento de la Ley 25.675 —Ley General del Ambiente— y de la Ley 25.831 —Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. A pesar de ello, este aspecto no tuvo gran trascendencia en las leyes provinciales incumpliendo la promoción de un debate amplio y participativo respecto del OTBN incorporando a actores excluidos del debate público (pueblos originarios y comunidades campesinas).

Dado este marco, es interesante destacar que varias ONGs han acusado como inconstitucionales algunas leyes. Un caso a destacar es el correntino. Con el nombre de *Amicus Curiae* la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace Argentina, Fundación Biodiversidad, Fundación Proteger y Aves Argentinas denunciaron que la ley no fue desarrollada

²¹ Fuente: <http://www.diarioandino.com.ar/noticias/2014/06/24/146803-la-secretaria-de-ambiente-de-nacion-le-aclaro-a-bertoya-conceptos-errados-de-la-polemica-resolucion>

mediante un proceso verdaderamente participativo. Además, destacaron incongruencias en la zonificación del OTBN.²²

De acuerdo a Clara Mosso, integrante del Área de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo de Nación, en un principio, el área participación social no existía como tal, por lo que ese lado de los ordenamientos no se revisa en profundidad. Sin embargo, nació la necesidad de generar un área propia, ya que la ley establece que hay que hacer un proceso participativo. (Entrevista personal, 24 de Abril de 2017)

A continuación se procederá a realizar una reflexión de la comparación realizada en este apartado contemplando teniendo en cuenta el testimonio de diferentes actores.

(ii) Medidas de protección y conservación de bosques: continuo aprendizaje de un proceso de ajuste progresivo a la ley nacional.

Al comienzo de este capítulo se han comentado los objetivos y contenidos de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Cabe destacar que lo que se esperaba de las provincias a nivel técnico era que respeten la ley de presupuestos mínimos. Es decir, que las provincias incorporen esos aspectos en sus propias normativas, y generen especificidades relacionadas a la situación particular de cada una a nivel local. En resumen, que se cumplan las pautas mínimas y que estén ajustadas a la situación real de cada provincia. (Mosso, entrevista personal, 24 de abril de 2017)

A pesar de ello lo que se ha observado en las legislaciones provinciales es la existencia de restricciones en contra de la ley de presupuestos mínimos nacional. Por medio del análisis llevado a cabo en el presente capítulo se puede percibir que aquellas provincias a las que mayor referencia se ha hecho por contradecir la ley en cuestión son aquellas pertenecientes al norte argentino, curiosamente las mismas provincias que cuentan con mayores tasas de deforestación a nivel país.

En relación a la ley 26.331 la Dra. Faria de Zuliani afirma:

²² <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Organizaciones-ambientalistas-piden-inconstitucionalidad-de-la-Ley-de-Ordenamiento-Territorial-de-los-Bosques-Nativos-de-Corrientes/>

Sé que hasta el dictado de la ley eran las provincias las que estaban cuidando el ambiente y no se ve eso en las provincias que habitualmente manejo en la cátedra que son las provincias del NEA. Entonces abarcando Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa no se ve que sean provincias que se hayan preocupado especialmente por el cuidado del ambiente. (Faria de Zuliani, entrevista personal, 2 de marzo de 2017)

En la misma línea, Javier Luis Cardeli, propietario de la reserva “Los Chaguares” en Colonia Benitez (Chaco) señaló acerca de su experiencia con la Ley de Bosques Nativos:

La ley fue un impulso pero hasta ahí, está trabada. Quedó obsoleta. Hay mucha burocracia para las autoridades de aplicación, no está aceitado. Esto es una ley, una cosa rígida que dice se hace tal y tal cosa, pero después vos te vas a la realidad y los términos no son lo que dicen. Controlar es mucho más difícil de lo que parece. (...) La ley es una cosa, después que se cumpla es otra cosa. Así como en todos lados denuncian que siguen deforestando. La verdad es que no se paró eso sigue en vivo sobre todo en las zonas donde hay menor control. (Cardeli, entrevista personal, 5 de marzo de 2017)

Al mismo tiempo, se pueden observar criterios comunes en los OTBNs de las provincias patagónicas. Estas leyes, cuentan con un mayor nivel técnico, no contradicen la ley nacional y, en general, tienen su propia estructura. Cabe destacar que las provincias pertenecientes a esta región, además de contar con una tradición forestal, tienen la mayor parte de su porción de bosques en parques nacionales o en reservas protegidas. Contexto poco comparable a las provincias de la región chaqueña que hacen otro uso de los bosques ya que cuentan con diferentes necesidades. Frente a este contexto Juan Alejandro Páez considera que:

“Quizás la respuesta fácil sería, las provincias patagónicas tienen más vocación por el cuidado de sus bosques. Pero también la realidad es que, lo entiendo yo, que el uso que se hace de los bosques es otro que no es el de la región chaqueña. Y por ahí que Santiago del Estero como provincia o Chaco, que tengan mayores tasas de deforestación que las patagónicas tampoco quiere decir que no tengan ímpetu o interés en cuidar sus bosques. Pero la realidad socioeconómicas de las distintas regiones son totalmente diferentes, por eso es complicado hacer un análisis de quién tiene más interés o no. Las presiones económicas y las cuestiones del campo de los manejos de la ganadería en la región chaqueño no es lo mismo que lo ocurre en regiones patagónicas o en las selvas también.” (Páez, entrevista personal, 24 de abril de 2017)

Más allá de ello, todas las observaciones vistas en el apartado anterior parecen indicar que para llegar al escenario esperable aún queda bastante camino por recorrer. Es fundamental reconocer que cada provincia tenía una situación previa diferente al momento de la sanción de la

ley nacional 26.331, y a partir de este hecho cada jurisdicción tuvo que activar un mecanismo desde lo administrativo/institucional para poder enfrentar la normativa. Algunas ya contaban con la legislación interna legal y la infraestructura necesaria sobre la materia, mientras que otras arrancaron un proceso desde cero.

A este escenario cabe agregar que la ley nacional contaba con varios vacíos. Estos baches se debían a puntos que la ley no había cubierto o a escenarios que no se pensaron que iban a existir o necesitar una normativa en particular. Esto se puede ver en el ya mencionado Decreto Reglamentario Nacional N°91/2009 que ha intentado llenar algunos baches dejados por la ley.

En este contexto el COFEMA ha tenido un papel fundamental que ha registrado diversas resoluciones en la materia. Tal como se ha mencionado previamente, la ley nacional contiene en su anexo los criterios de sustentabilidad a tener en cuenta al momento de realizar el OTBN. Como es de esperar, cada provincia tiene sus propios técnicos, sus propios saberes, la disponibilidad de información, las discrepancias en el nivel de percepción del territorio, y, por consiguiente, su propia interpretación de dichos criterios.

Debido a la falta de un protocolo de trabajo estandarizado y consensuado, junto con el bajo nivel de acuerdo en las zonificaciones provinciales se produjo una desarticulación a nivel regional, agravado frente a la interpretación heterogénea de los criterios de sustentabilidad ambiental y las diversas modalidades de aplicación de la ley. Además, se puede divisar que en el noroeste argentino, la mayoría de las provincias (Jujuy, Salta y Tucumán, a excepción de Santiago del Estero) se valieron de los 10 criterios de sustentabilidad ambiental previstos por la Ley Nacional 26.331. Por su parte, las provincias pertenecientes noreste argentino y a la región de Cuyo únicamente los informes de Corrientes y Mendoza consideraron todos estos criterios de sustentabilidad. Mientras que la región Patagónica, en ningún caso se evidenció el empleo de todos los criterios. (Repetto, 2013)

En vista de esto y con el objeto de lograr una interpretación más homogénea e ir más allá de lo establecido en la ley surgió la resolución del COFEMA N° 236/2012. Como se puede apreciar, la fecha de esta resolución es un poco tardía en comparación a la fecha de sanción de la ley nacional y de la mayor parte de las leyes provinciales. Por lo que, las provincias que sancionaron sus leyes con anterioridad a esta resolución interpretaron los criterios con la mera mención de estos sin la posterior interpretación aportada por la resolución del COFEMA.

A modo de ejemplo, el primer criterio, *superficie mínima de hábitat*, no está establecido a gran nivel de detalle en la normativa nacional sumado al hecho de que no se encuentra presente en varias normativas provinciales. En consecuencia, fue uno de los aspectos en que más heterogeneidad hay en cómo lo resolvió cada provincia.

“Cada provincia hizo lo que pudo, recopiló la información y lo resolvió como podía. Pero si eso es un punto sobre el que nosotros, cuando nos llegan los ordenamientos y, ahora, las actualizaciones sobre el que hacemos bastante hincapié qué se consideró y cómo se consideró. Y no solo lo teórico, sino a nivel espacial cómo se reflejó esa consideración, bibliografía o lo que sea que hayan usado. Cómo se tradujo en el mapa. (...) hay que seguir trabajando y ver desde acá como profundizar ese aspecto y quizás hacer que las provincias puedan acceder a información más homogénea para poder explicitar y que esté para todos claros como se consideraron y cómo se tradujo eso en el mapa finalmente.” (Mosso, entrevista personal, 24 de abril de 2017)

Con el objeto de ayudar a las provincias a mejorar y obtener la infraestructura necesaria para poder llevar adelante la ejecución de la ley en análisis, el Art. 35 de la misma disponía la aplicación del 30% de los fondos recibidos por la jurisdicción a los fines de (1) *Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos*; y (2) *La implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas*.

Sin embargo, tal como lo expresan varias denuncias²³ y ha sido formulado en el Informe de Estado de Implementación 2010-2015 de la Ley Nacional 26.331²⁴ los fondos no siempre fueron distribuidos en tiempo y forma. Por ejemplo, en el año 2010 un segmento de la partida presupuestaria asignada fue redireccionada por la Jefatura de Gabinete de Ministros hacia otros destinos, y en situación similar se hallaba parte de los fondos de la partida del año 2015. Debido a estos impedimentos, no se pudieron concretar las transferencias a las Autoridades Locales de Aplicación. Esto imposibilita o paraliza el desarrollar de la infraestructura necesaria provincial para llevar adelante un buen desempeño de la ley.

²³ <http://www.lanacion.com.ar/1555279-denuncian-que-la-ley-de-bosques-no-se-cumple> ;

<http://www.infobae.com/economia/rse/2016/06/05/denuncian-el-desfinanciamiento-del-fondo-para-la-preservacion-de-bosques-nativos/>

²⁴ http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/implementaci%C3%B3n_ley_26331-1.pdf

Además, cabe destacar que este es uno de los factores que influye al momento de tener una comunicación fluida con Nación. La organización de los grupos de trabajos en las provincias es de gran importancia. En algunas provincias hay algunos que están muy bien organizados que tienen técnicos que se encargan específicamente de cada área. Estas tienen el tiempo y disponibilidad de comunicarse. Mientras que, hay otros grupos compuestos por tres personas que asumen toda la responsabilidad, inclusive ir a fiscalizar a campo. Este tipo de estructura o falta de la misma complica la capacidad de la jurisdicción de atender temas, debido al desborde que genera la variedad de temáticas que recae en pocas personas. (Mosso, entrevista personal, 24 de abril de 2017)

En la misma línea Cardeli sugiere lo siguiente:

“Yo tengo contacto con la provincia. Cada provincia tiene su Autoridad de Aplicación. Hay dinero específico que vino acá para que la Autoridad de Aplicación tenga más capacidad de controlar, más posibilidades de aplicar multa, más posibilidad de tener más gente, para que funcione mejor y puedan tener el control de todo. Es una de las grandes cosas que pasa en Chaco, al ser tan grande resulta difícil controlar. Una piensa que es sencillo, pero no lo es. Vos te vas al Impenetrable y hay miles de picadas de camino. Es difícil controlar a veces.” (Cardeli, entrevista personal, 5 de marzo de 2017)

Prosiguiendo el análisis es substancial recordar el Art. 6 la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos:

*La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones.*²⁵

Este acompañamiento se brinda, principalmente, en función de la demanda de las provincias. Cabe destacar que en las comunicaciones oficiales se pone la disposición de la Dirección de Bosques a colaborar. A partir de allí, cada provincia si tiene una necesidad plantea si quiere que Nación colabore o no. Y aquí es donde radica una diferencia elemental, con algunas provincias hay más fluidez y con otras no. En esta línea Juan Alejandro Páez, miembro de la Dirección de Bosques testifica:

“Desde Nación siempre hay un acompañamiento constante con los procesos de las actualizaciones o de los ordenamientos originales de las provincias. Algunas solicitan un tema

²⁵ El resaltado es nuestro.

particular para que nosotros colaboremos o demos una mano. El ejemplo, entre otros, puede ser el de la provincia de Buenos Aires, que desde un principio, si bien fue la provincia que más tarde sacó su ley de bosques, pero también es una provincia que desde el inicio desde que arrancó a trabajar en su proyecto de ley en su ordenamiento pidió colaboración con la dirección de bosque. (...) Y esto es más que nada un ejemplo de cómo es con provincia de Buenos Aires pero con prácticamente con todas las provincias hay un intercambio y una colaboración en unos casos más fluida y en otros casos menos fluidas, pero hay constantemente ese tipo de colaboración.” (Páez, entrevista personal, 24 de abril de 2017)

Para ilustrar mejor el papel de Nación en la materia se puede apreciar el rol de los Arts. 27-29 de la Ley Nacional 26.331. Como se puede estimar en su texto tanto el registro de desmonte, como la definición y aplicación de sanciones es responsabilidad de cada provincia. Más allá de ello, desde Nación se efectúa cada año el monitoreo de pérdida de bosques nativos, llevado a cabo por la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. A partir de los resultados del monitoreo la ANA ha enviado Nota a 15 provincias (Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, Sal Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán).²⁶

La nota enviada desde Nación informaba la pérdida de bosque nativos por categoría de conservación y se solicitaba que indiquen si los desmontes fueron autorizados por la ALA (y en este caso por medio de que instrumentos y en base a que normas) o en caso de que no hayan sido autorizados por la ALA (las medidas administrativas y/o judiciales adoptadas frente a esta situación). Nuevamente, cabe destacar que algunas provincias tienen mayor fluidez al responder que en otras. De acuerdo al informe otorgado a la autora por la Secretaria de Política Ambiental de Cambio y Climático y Desarrollo Sustentable el 12 de Abril de 2017 fueron ocho las provincias que respondieron al momento (Santiago del Estero, Santa Fe, La Pampa, Jujuy, Entre Ríos, La Rioja, Chaco y Catamarca).²⁷

Nuevamente, se puede apreciar que dentro de la lista de las provincias notificadas no se encuentran las patagónicas. De acuerdo con la Dra. Faría de Zuliani uno de los factores que pueden intervenir en las autorizaciones de desmonte es la vulnerabilidad de algunas provincias a las grandes empresas. Esto se debe, en parte, a la cantidad de puestos de trabajos que brindan que pueden llegar a movilizar la economía provincial.

²⁶Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625060-APN-DGAYF#MAD

²⁷Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625060-APN-DGAYF#MAD

“En un principio, para hacer explotaciones forestales, Nación envió formularios a los municipios de acá, de Corrientes, para establecer determinadas pautas, controlar cuáles sería las características que debían reunir y cuáles los documentos que tenían que presentar en cada caso. El municipio puede agregar más cosas de lo que le manda Nación. Eso forma parte de esa necesidad de coordinar las relaciones, que es inevitable en la parte ambiental. Yo creo que las provincias son más débiles frente a las grandes empresas en ese sentido. Eso sí me parece que hay una mayor debilidad frente a los grandes capitales que quieren venir a invertir entonces se encuentran más vulnerables.” (Faria de Zuliani, entrevista personal, 2 de marzo de 2017)

Volviendo al tema en análisis, bajo esta clase de discrepancia con las leyes provinciales la Autoridad Nacional ha tomado diversas medidas. Como realizar comunicados y tratar de acordar desde lo técnico, o se piden explicaciones extras para ver cómo eso se va a implementar llegado al caso sin que incumpla los presupuestos mínimos en función de bregar para que se cumpla la normativa vigente.²⁸

No obstante, en la actualidad persisten un conjunto de leyes que hacen frente a la Ley Nacional 26.331. Sin embargo, resulta indudable que una vez que una ley está aprobada es de mayor dificultad modificar o anular algunas cuestiones.²⁹ Por este motivo es importante hacer énfasis en la etapa previa a la aprobación de la ley, ya que allí se está a tiempo de intercambiar con la provincia. Es decir, trabajar en este intercambio previo con las provincias de manera de evitar lo que ocurrió con los primeros ordenamientos.

A partir de 2014 ha comenzado la etapa de actualización de los OTBNs. La mayoría de las provincias se encuentran en proceso con diferentes niveles de avance. En esta segunda ronda la Autoridad Nacional ha tenido un rol más activo. Ha notificado reiteradas veces a diferentes provincias, se han hecho conversaciones telefónicas y se han hecho comisiones con los técnicos para ver en el lugar qué trabajo están haciendo. Todo ello con el objetivo de obtener un seguimiento bastante más activo en esta instancia que en los primeros ordenamientos. Sumado al beneficio de contar con un equipo más grande de trabajo desde Nación.

“Ahora el seguimiento se ha hecho desde ordenamiento territorial porque hemos hecho comisiones en algunos casos a ver incluso como están haciendo la zonificación el mapeo en las computadoras de los técnicos eso se ha hecho. Desde regulación y control, para ver los planes.

²⁸ Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625060-APN-DGAYF#MAD

²⁹ A pesar de ello, luego de un comunicado de la Autoridad Nacional se ha procedido a la derogación de dos artículos: Art. 6 2do y 3er párrafo (DEROGADO POR ART. 1° DECRETO N° 1131/12 (B.O. 16.08.2013)) y el Art. 14 (DEROGADO POR ART. 1° DECRETO N° 1131/12 (B.O. 16.08.2013))

El área de participación social, para de capacitar para hacer el proceso participativo en el marco de las actualizaciones. Esos fueron los puntos más fuertes que se trabajaron.”(Mosso, entrevista personal, 24 de abril de 2017)

Es evidente que aún queda mucho trabajo por delante tanto desde el ámbito provincial como nacional. Más allá de ello, también es posible distinguir que con algunas jurisdicciones hay más labor por hacer que en otras. Sin embargo, a pesar de que cada provincia tenga sus particularidades, como se ha mencionado anteriormente, es posible notar patrones de conducta similares según la región en la que se encuentran.

La actualización de los OTBNs brinda a la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos una segunda oportunidad para demostrar todo el aprendizaje adquirido en los primeros ordenamientos. El pequeño inconveniente es que mientras que este proceso de aprendizaje se lleva a cabo hectáreas de bosques son deforestados. Por el momento, dos provincias han finalizado la actualización de sus OTBN.

Por un lado, la provincia de Santiago del Estero aprobó por Decreto N°3.133/15 la actualización de su ordenamiento territorial el 24 de diciembre de 2015. Por el otro, la provincia de San Juan por medio de la Ley N° 1439-L culminó la actualización de su OTBN. El balance de bosque nativos resultantes de ambas actualizaciones son los siguientes³⁰:

Santiago del Estero	1° OTBN	2° OTBN	San Juan	1° OTBN	2° OTBN
Categoría I	1.046.172 ha	972.658 ha	Categoría I	71.557 ha	70.206 ha
Categoría II	5.645.784 ha	5.836.563 ha	Categoría II	1.603.171 ha	1.386.429 ha
Categoría III	952.493 ha	298.982 ha	Categoría III	70.673 ha	37.898 ha
TOTAL	7.644.449 ha	7.108.203 ha	TOTAL	1.745.401 ha	1.494.533 ha

Lamentablemente sin la intervención de Nación frente a este recurso natural es indudable que varias provincias tendrían estándares de protección más laxos. Sobre todo, aquellas provincias cuya economía necesita deforestar o explotar los recursos forestales. Tales son los

³⁰ Visto Respuesta a Solicitud de Información Pública EX-2017-02625060-APN-DGAYF#MAD

casos de las provincias pertenecientes al norte argentino. Por lo tanto, lo que podemos destacar aquí es que el uso que se haga del bosque influye en el grado de protección que las provincias van a brindar en este recurso. Este punto se refleja en las contradicciones entre la ley nacional y la ley provincial desfavoreciendo la protección de los bosques nativos.

Por otra parte, en la escritura de las leyes provinciales tuvo un alto grado de influencia la tradición de cada jurisdicción. Las provincias que contaban con historia forestal disponían de mayor conocimiento técnico y equipo para enfrentar la ley. Mientras que aquellas que arrancaron de cero, tuvieron una tendencia a seguir más de cerca la redacción de la ley nacional complementada por las reglamentaciones posteriores y las intervenciones del COFEMA.

Además, la presente investigación permitió divisar algunos puntos a reforzar. Por un lado, se encuentra la falta de infraestructura de algunas provincias. Y, por el otro, la necesidad de un intercambio más fluido entre ANA y ALA. Dos puntos indispensables que precisan de un arduo trabajo para que en esta segunda oportunidad que tiene la Ley de Bosques Nativos 26.331 con la actualización de los OTBN se cumpla un factor vital: que se respeten las pautas de los presupuestos mínimo; y que las provincias incorporen esos aspectos en sus propias normativas con las especificidades necesarias a la situación particular de cada jurisdicción.

Universidad de
San Andrés



Al comienzo del análisis se propuso ver cuál es el comportamiento de las provincias frente al hecho de que los estándares ambientales sean establecidos por Nación, y el resultado de este hecho sobre la normativa ambiental que se genera para la protección de los recursos naturales. Con este fin en mente se procedió al análisis de la Ley 26331 Bosques Nativos (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos) y la Ley 26.639 (Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial).

Se ha señalado que una de las diferencias principales entre ambas leyes en estudio eran los tiempos de sanción en relación con las leyes provinciales. La Ley 26.639 cuenta con un mayor porcentaje de provincias que sancionaron su ley previa promulgación de la ley madre. Mientras que en el caso de los Bosques Nativos, todas las provincias cuentan con una fecha de sanción posterior a la fecha de promulgación de la ley nacional.

En el primer caso se pudo observar incompatibilidad entre la mayoría de las leyes provinciales sancionadas y la ley nacional. Y de hecho, el subgrupo de leyes provinciales promulgadas todas contradice con gran énfasis la ley nacional. Solamente algunos proyectos de ley iban en la misma línea que la ley madre. En este contexto, la promulgación de la Ley Nacional 26.639 frenó la sanción/promulgación de más leyes provinciales con estándares más laxos a los establecidos por la autoridad central. Además, las leyes que fueron promulgadas previamente quedan afectadas por la Ley Nacional.

Sin embargo, la promulgación de una ley de presupuestos mínimos no es una garantía. Como se ha podido apreciar en el caso de la Ley Nacional 26.331 varias provincias desafiaron los estándares nacionales. Sin embargo, en este escenario también se ha podido identificar instancias de falta de precisión de parte de la ley central que ha afectado la interpretación o implementación a nivel provincial. Más allá de ello, también se han presenciados escenarios de prohibiciones taxativas a nivel nacional que las leyes provinciales los tradujeron en escenas posibles.

Otro rasgo a mencionar es que a simple vista no se puede divisar comportamientos estandarizados por provincias o una preferencia ambiental implantada. Hay provincias que contradicen fuertemente la ley de 26.639, pero no así la ley 26.331. Frente a este escenario es

interesante destacar que se ha podido apreciar un consenso general de parte de los saberes expertos en que el uso que hace una provincia del recurso natural influye en el nivel de protección brindado. En este sentido, es importante destacar otro factor importante, el ámbito de aplicación de las leyes. Son menor en número las provincias que cuentan con glaciares o ambientes periglaciales, mientras que la ley de bosques se aplica en la totalidad de las provincias argentinas. Por lo que desde la base, hay una mayor heterogeneidad que se refleja en los diferentes escenarios presentados por las leyes provinciales de bosques nativos.

Se debe agregar que Nación no tiene el mismo rol en ambas leyes. Es interesante destacar que el Inventario Nacional de Glaciares no está realizado por la suma de los Inventarios Provinciales de Glaciares. Mientras que los OTBNs fueron realizados por las autoridades jurisdiccionales. A pesar de esta diferencia, en este estudio no se ha podido divisar una comunicación fluida entre Nación-provincias. En ambos casos, desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable se ha tenido que recurrir a reiterar las requisitorias. Habría que decir también que la ley 26.331 cuenta con un instrumento relevante en este punto que da una ventaja frente a la ley 26.639, ya que el 30% del presupuesto designado está destinado al fortalecimiento de las Autoridades Locales de Aplicación. No obstante, es importante acordarse que en cualquier caso las provincias detentan el poder de policía sobre los proyectos o actividades que puedan incidir sobre los glaciares, el ambiente periglacial y los bosques nativos.

Llegado este punto es elemental recordar que las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental establecen dos escenarios posibles (1) que las provincias mantengan el estándar establecido por la ley nacional, ó (2) que eleven esos parámetros de acuerdo a sus necesidades. Sin embargo, la presente investigación demostró la existencia de un tercer escenario no contemplado en la teoría en el que las provincias disminuyen los estándares fundados por Nación. Por consiguiente se desprende que los recursos naturales, en un gran número de casos, estarían a mejor recaudo bajo la normativa nacional.

Reflexiones finales

El presente trabajo inició con una revisión del federalismo ambiental argentino. Como se ha descrito en las primeras páginas, a partir de 1994, con la reforma constitucional, se concibió un espacio excepcional en el que Nación puede dictar leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.

También, se ha podido divisar que esta nueva normativa no contaba con demasiada certidumbre, por lo que se ha adentrado en profundidad a la interpretación de la misma. Luego de indagar en saberes expertos, los fallos de la Corte Suprema de Justicia de Nación y los pronunciamientos del COFEMA se concluye que este nuevo esquema de división de poderes supone una concurrencia de competencias entre Nación y provincia. Sin embargo, es preciso tener presente que esto no implica la delegación del poder de policía de provincia. En suma, la incorporación del Art. 41 de la Constitución Nacional reforzó un federalismo de concertación en el que Nación establece presupuestos mínimos y las provincias lo complementan, cada una debe respetar la competencia de la otra.

Este nuevo esquema excepcional de división de poderes nos permitió indagar en el resultado que tiene sobre la normativa ambiental el escenario en el que la autoridad central establece estándares mínimos comunes en todo el territorio argentino. La lógica del análisis radicaba en que si las provincias abogan por la protección ambiental generarían regulación más restrictivas, lo que recaía en el hecho de que los recursos naturales estarían mejor custodiados en manos provinciales. Sin embargo, si las provincias mantenían el estándar establecido por Nación, se desprendía que el nivel provincial podría haber establecido legislaciones aún más laxas, por lo que los recursos naturales estarían a mejor recaudo bajo la normativa nacional.

En vistas a responder nuestra incógnita, se procedió a un análisis comparativo de la Ley 26.639 -Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial -y la Ley 26.331- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, en relación a la normativa provincial. De esta comparación se desprendió que un alto porcentaje de provincias disminuyen los estándares mínimos establecidos por la autoridad central. Lo que permite concluir que si la protección de los glaciares, el ambiente periglacial y los bosques nativos dependieran exclusivamente de las provincias, estos recursos naturales se encontrarían más vulnerables.

Además, a partir de los resultados obtenidos, se puede afirmar que existen diferencias en las preferencias provinciales en lo referente a la regulación y explotación de los recursos naturales. Se ha arribado a este resultado por medio de una inferencia que se ha hecho a partir de la observación de la redacción y contenido de las leyes provinciales analizadas. Asimismo, nos encontramos con que una misma provincia no brinda necesariamente igual recaudo a todos los recursos naturales, sino que puede velar por la protección de uno y dejar desprotegido a otro. Por lo que concluimos que existe heterogeneidad de preferencias en la regulación de recursos naturales a nivel interprovincial.

En este sentido, es imperioso recordar que el restante de la legislación ambiental no cuenta con la intervención de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental dictados por Nación y está sujeta a la legislación que cada jurisdicción establece. Por lo que las provincias cuentan con un marco mayor de discrecionalidad al momento de generar normativa.

En resumen, a la luz del caso argentino, se ha revelado que no todas las provincias hacen el mismo uso de los recursos naturales. Sumado al hecho, de que no todas las provincias gestionan y valoran de la misma manera todos los recursos que brinda el ambiente.

Teniendo presente lo antes mencionado, se puede atestiguar que la intervención del Estado Federal es necesaria para la protección de los recursos naturales. Este hecho adjudica gran importancia a los estándares mínimos fijados por los Presupuestos Mínimos, ya que en muchas provincias no se trataría solamente de un estándar mínimo sino de la única barrera que impida una contaminación excesiva. Dicho estándar debería ser lo más acertado posible y hacer frente al desafío que implica establecer un criterio común para los variados contextos existentes en el territorio argentino.

Frente a este escenario es innegable que la intervención de la constitución de los Presupuestos Mínimos y la intervención de Nación es imperiosa. Sin embargo, solamente va a poder sostenerse este sistema de reparto de competencias siempre y cuando este respaldado por consensos provinciales. Es decir, el éxito de las Normas de Presupuestos Mínimos está sujeto a la voluntad de las provincias.

La situación a nivel global parece indicar que cada provincia es un mundo, cada una es diferente de la otra y cada una contaba con una situación previa distinta a las sanciones de las leyes que lleva a hacer frente de manera diversa a los Presupuestos Mínimos dictados por

Nación. Probablemente, para hallar un factor particular que pueda a unir a todas las provincias se necesite un análisis con un número mayor de casos aplicables en todo el territorio. Sin embargo, por el momento, lamentablemente no se cuenta con más leyes de Presupuestos Mínimos con un grado avanzado de implementación para ser analizadas, por lo que no se puede proceder con un análisis comparado más extenso y riguroso.

A pesar de esta limitación, en el caso de los Bosques Nativos se han detectado diversos esfuerzos de parte de la autoridad central para efectivizar la correcta implementación de la ley. Sin embargo, no se puede decir lo mismo en el ámbito glacial que amenaza un nuevo Acuerdo Federal Minero. Como se ha mencionado anteriormente, solamente el tiempo dirá si la actividad minera trascenderá las legislaciones provinciales y logrará moldear las legislaciones de nivel nacional.

En síntesis, el análisis realizado permite esclarecer algunas ideas, profundizar en las particularidades que el federalismo ambiental argentino ofrece y, además, brinda un marco de análisis en el que se puede observar con mayor claridad la diferencia entre las legislaciones nacionales y provinciales en materia ambiental. Sin embargo, en este punto, no solamente se debería tener en cuenta la existencia de la normativa, sino también se debería prestar atención al grado de aplicación de las normas. Más no se trata de un trabajo excluyente, sino que debe ser complementado con otros estudios. No obstante, una buena legislación es el primer paso a tomar al momento de proteger los recursos naturales.

Bibliografía

- Barrera Buteler (1996) Provincias y acción, Ciudad Argentina, Buenos Aires, p 477.
- Bec, E., & Franco, H. J. (2010). Presupuestos mínimos de protección ambiental: *tratamiento completo de su problemática jurídica*. Cathedra Jurídica.
- Bidart Campos, G. J., & Campos, G. J. B. (1999). Tratado elemental de derecho constitucional argentino.
- Buzbee, W. W. (2005). Contextual environmental federalism. *NYU Environmental Law Journal*, 14, 108.
- Darpo, J., & Nilsson, A. (2010). On the Comparison of Environmental Law. *J. Ct. Innovation*, 3, 315.
- De Simone, O. (2007). El dominio originario de los recursos naturales (con específica referencia a los yacimientos de hidrocarburos), La Ley 1997-C-1440, sección doctrina; Los hidrocarburos y el medio ambiente. Los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, La Ley 1998-C-1288, sección doctrina, y La nueva ley de hidrocarburos. El dominio originario de los recursos naturales. Nulidad del artículo 124 de la Constitución Nacional, La Ley, Suplemento actualidad del 1° de febrero de 2007; en el mismo sentido,)
- Esain, J. A. (2004). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675. *EN LexisNexis Jurisprudencia Argentina* 7/01/2004.
- Faria de Zuliani, D. E. (2014). Competencia de la Nación y de las Provincias (en especial, sobre los recursos forestales). En de Bianchetti de Montiel A.E. (Ed), *Recursos Forestales y Desarrollo Sustentable* (pp. 41-52). Corrientes, Argentina: ConTexto.
- García Collazo, M. A., Panizza, A., & Paruelo, J. M. (2013). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología austral*, 23(2), 97-107.
- Gibson, C. C., Lehoucq, F. E., & Williams, J. T. (2002). Does privatization protect natural resources? Property rights and forests in Guatemala. *Social Science Quarterly*, 83(1), 206-225.

- Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38(114), 147-171.
- Lavié, H. Q., Benedetti, M. Á., & de las Nieves Cenicacelaya, M. (2001). *Derecho constitucional argentino*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- López Alfonsín, M. (2012) *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Astrea.
- Lugones, N.J. (2005) “Algunas cuestiones de límites y vocabulario en el Derecho Ambiental Argentino” *Revista de Derecho Ambiental* N° 2, LexisNexis, pag.63 y 64.
- Maiztegui, Cristina y Walsh, Rodrigo (2005), *El Paradigma de la Sustentabilidad y el nuevo derecho ambiental argentino*, ps.172 y 173.
- Manor, J. 1999, *The political economy of democratic decentralization*. The World Bank, Washington, DC
- Markusen, J. R., Morey, E. R., &Olewiler, N. (1995).Competition in regional environmental policies when plant locations are endogenous. *Journal of Public economics*, 56(1), 55-77.
- Menz, F. C., & Miller, J. R. (1977).Local vs. national pollution control: Note. *The American Economic Review*, 173-175.
- Oates, W. E. (1997). On environmental federalism. *Virginia Law Review*, 1321-1329.
- Oates, W. E., & Schwab, R. M. (1988). Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?. *Journal of public economics*, 35(3), 333-354.
- Paya, (2002) “Ley 25.612 sobre Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios” ED, Suplemento de Derecho ambiental 18/11/2002. Y Pastorino: “Los recursos naturales y la distribución de competencias, según la reforma constitucional” *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, Año XXXV, n° 56, p.9
- Peltzman, S., & Tideman, T. N. (1972). Local versus national pollution control: Note. *The American Economic Review*, 959-963.
- Quintana, S. V. L. (1956). *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado* (Vol. 6). Editorial Alfa.
- Rauscher, M. (1994).On ecological dumping. *Oxford economic papers*, 822-840.

- Repetto J. M. (2013) *Advierten por disparidades en la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial*. Consultado: 8 de octubre de 2016. Recuperado de <http://sobrelatierra.agro.uba.ar/advierten-por-disparidades-en-la-aplicacion-de-la-ley-de-ordenamiento-territorial/>
- Rezk, E. (2005). *Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal ambiental argentino*. CEPAL.
- Rodríguez Salas, A. (2011) Ley de glaciares, la encrucijada climática. *La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, FARN*. Consultado : 15 de noviembre de 2016. Recuperado de http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2012/05/suple_glaciares_dic2011.pdf
- Rodriguez Salas, A. (2013) Agua, glaciares y minería en Mendoza: Estado de situación y perspectivas. *Informe Ambiental Anual 2013 FARN*.
- Ross, L. (2017, Febrero). Entrevista con Enrique Viale. *El plan del Gobierno Nacional para destrozarse la Ley de Glaciares* [Mensaje en un blog]. Consultado: 03 de marzo de 2017. Recuperado de <http://stripteasedelpoder.com/2017/02/mega-mineria-2017-plan-macri-favorecer-las-corporaciones-poner-peligro-agua-argentina/>
- Sabsay, D. (1997). El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias. *La Ley*.
- Smith, R. J. (1981). Resolving the tragedy of the commons by creating private property rights in wildlife. *Cato J.*, 1, 439.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.
- Yeri, N. R. (2014). *El federalismo ambiental argentino. Su interpretación desde una provincia*. Alveroni.

Normativa

Normas nacionales

Ley N° 25.675 (B.O. 26/11/2002). *Ley General del Ambiente*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley N° 26.331 (B.O. 26/12/2007). *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>

Ley N° 26.639 (B.O. 28/10/2010). *Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>

Decreto 91/2009 (B.O. 16/02/2009) Reglamente la ley 26.331. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/150399/norma.htm>

Decreto 207/2011 (B.O. 01/03/2011). Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179680/norma.htm>

Resolución COFEMA 92/2004. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/cofema/res92_04.htm

Resolución COFEMA 236/2012. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.cofema.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1380&IdSeccion=32>

Normas provinciales

-Bosques Nativos

Ley provincial N° 14.888 (B.O. Buenos Aires 18/01/2017). *Ley de Conservación y Manejo de Bosques Nativos. Ordenamiento Territorial*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14888.html>

- Ley provincial N° 5.311 (B.O. Catamarca 21/09/2010). *Ordenamiento Ambiental y Territorial del Bosque Nativo*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en https://portal.catamarca.gov.ar/media/boletin-oficial-uploads/578-bol._76-_ano_2010.pdf
- Ley provincial N° 6.409 (B.O. Chaco 12/04/2010). *Aprueba Reglamentación Ley 6.409 (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos)*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://portal1.chaco.gov.ar/uploads/boletin/boletin_9049.pdf
- Ley provincial N° XVII-92 (B.O. Chubut 07/07/2010). *Ordenamiento de Bosques Nativos*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.chubut.gov.ar/portal/medios/uploads/boletin/Julio%2007,%202010.pdf>
- Ley provincial N° 9.814 (B.O. Córdoba 10/08/2010). *Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/603DCE7A084735F10325777C006CCE5F?OpenDocument&Highlight=0,9814>
- Ley provincial N° 5.974 (B.O. Corrientes 18/06/2010). *Bosques nativos. Ordenamiento territorial. Conservación y preservación*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://recursosforestales.corrientes.gov.ar/assets/articulo_adjuntos/194/original/Ley_Provincial_N%C2%B0_5974-10_-_OTBN_de_Ctes..pdf?1383743836
- Ley provincial N° 10.284 (B.O. Entre Ríos 28/03/2014). *Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo de la Provincia de Entre Ríos*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.entrerios.gov.ar/boletin/Boletines/2014/Marzo/28-03-14.pdf>
- Ley provincial N° 1.552 (B.O. Formosa 22/06/2010). *Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa (POT-FOR)*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.legislaturaformosa.gov.ar/?seccion=verley&nro=1552>
- Ley provincial N° 5.676 (B.O. Jujuy 02/02/2009). *Aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial Adaptativo para Áreas Boscosas de la Provincia de Jujuy*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://boletinoficial.jujuy.gov.ar/>
- Ley provincial N° 2.624 (B.O. La Pampa 01/07/2011). *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en la Provincia de La Pampa*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en

- <http://www.lapampa.gov.ar/boletines-oficiales45/20-ano-2011bo/26054-boletin-oficial-no-2951-1-de-julio-de-2011.html>
- Ley provincial N° 9.711 (B.O. La Rioja 01/09/2015). *Protección, conservación, el manejo sustentable y la restauración de los Bosques Nativos*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2015//2015-09-01.pdf>
- Ley provincial N° 8.195 (B.O. Mendoza 23/07/2010). *Normas de Ordenamiento de los Bosques Nativos*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://boletinoficial.mendoza.gov.ar/boletin-oficial/>
- Ley provincial XVI – N° 105 (B.O. Misiones 04/05/2011). *Ordenamiento de los Bosques Nativos y los mecanismos a implementar en la Provincia de Misiones*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://www.boletin.misiones.gov.ar/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategories&Itemid=115
- Ley provincial N° 2.780 (B.O. Neuquén 22/12/2012). *Rectores para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://boficial.neuquen.gov.ar/pdf/bo11122203277.pdf>
- Ley provincial N° 4.552 (B.O. Río Negro 22/07/2010). *Normas Complementarias, para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de los Bosques Nativos Existentes en el Territorio de la Provincia de Río Negro*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/4848.pdf>
- Ley provincial N° 7.543 (B.O. Salta 26/01/2009). *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://boletinoficialsalta.gob.ar/MostrarBoletinesPDFmayor2004.php?nro_boletin=18035
- Ley provincial N° 8.174 (B.O. San Juan 03/01/2011). *Promoción de la Protección, Manejo Sustentable y Restauración de los Bosques Nativos*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://www.legislaturasanjuan.gob.ar/prensa/item/download/203_644c72bcbe0b19479e948a7e90c66f5a

Ley provincial N° IX-0697-2009 (B.O. San Luis 08/01/2010). *De Bosques Nativos de la Provincia de San Luis*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.diputadosanluis.gov.ar/diputadosasp/paginas/NormaDetalle.asp?e=1&DependenciaID=1&Orden=2&NormaID=759>

Ley provincial N° 3.142 (B.O. Santa Cruz 17/08/2010). *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos Provincia de Santa Cruz*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/boletinoficial/category/90-agosto-2010>

Ley provincial N° 13.372 (B.O. Santa Fe 11/12/2013). *Aprueba el Mapa de Ordenamiento de los Bosques Nativos de la Provincia de Santa Fe*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=109836&cod=1dfe0027ea111b2ff4288530916e75af>

Ley provincial N° 6.942 (B.O. Santiago del Estero 24/04/2009). *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Santiago del Estero*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.boletinsde.gov.ar/leyesycondigos.html>

Ley provincial N° 869/12 (B.O. Tierra del Fuego 25/04/2012). *Medio ambiente. Establece el marco normativo provincial complementario a la ley Nacional 26.331, sobre los principios rectores para el ordenamiento y conservación de los bosques nativos en todo el ámbito Nacional*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://recursosweb.tierradelfuego.gov.ar/>

Ley provincial N° 8.304 (B.O. Tucumán 30/06/2010). *Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/leyes/L-8304-24062010.pdf>

Decreto 2211/2010 (B.O. Salta 01/06/2010). Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleDecreto.php?nro_decreto=2211/10

- Ambientes Glaciares y Periglaciares

Ley provincial N° 5.647 (B.O. Jujuy 14/07.2010). *Protección de los Glaciares*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en

http://www.legislaturajujuy.gov.ar/img/sesiones/ftp/s_701/66-P-10_LEY%205647_10.pdf

Ley provincial N° 7.625 (B.O. Salta 05/08/2010). *Ley sobre Inventario y Protección de Glaciares*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://boletinoficialsalta.gob.ar/MostrarBoletinesPDFmayor2004.php?nro_boletin=18404

Ley provincial N° 8.144 (B.O. San Juan 08/09/2010). *Protección de los glaciares; se extiende: dentro del ambiente glaciar, a los glaciares descubiertos y cubiertos y dentro del ambiente periglacial, a los glaciares de escombros activos . Crea el Inventario Provincial de Glaciares*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.legislaturasanjuan.gob.ar/cuerpo-legislativo/leyes-sancionadas/item/754-ley-n-8144>

Ley provincial N° 8.773 (Sanción La Rioja 08/07/2010). *Protección de los Glaciares e incorporación en el Inventario Provincial de Glaciares creados por esta Ley*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://legislaturalarioja.gob.ar/2010/leyes2010/L8773.pdf>

Ley provincial N° 3.123 (Sanción Santa Cruz 08/04/2010). *Lineamientos para la Protección de los Ambientes Glaciares y Periglaciares*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en http://www.santacruz.gov.ar/ambiente/leyes_provinciales/ley%20N_3123%20de%20Glaciares.pdf

Proyecto de ley de la provincia de Catamarca (Media Sanción 5/08/2010). *Ley de Glaciares de la Provincia de Catamarca*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/04/Ley-de-Glaciares-para-la-Provincia-de-Catamarca.pdf>

Proyecto de ley N° 53/10 (Chubut). *Tutela la propiedad de los glaciares y del ambiente periglacial sobresaturado en hielo como pertenecientes al dominio público de la Provincia del Chubut*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://legischubut2.gov.ar/proyectos/PROYLEY2010/PL053-10.pdf>

Proyecto de ley N° 7.277 (Neuquén). *Protección de los glaciares y del ambiente periglacial ubicados en el territorio de la Provincia*. Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en

https://www.legislaturaneuquen.gov.ar/SVRFILES/hln/documentos/DiaSesio/XL/DXL_21.pdf

Proyecto de ley N° 283/2010 (Río Negro). *De Protección de los Glaciares y de los Ambientes Periglaciales de la Provincia de Río Negro. Crea el Inventario Provincial de Glaciares.*
Consultado: 30 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.legismn.gov.ar/>



Universidad de
San Andrés

Artículos de la Constitución de la Nación Argentina Citados

Artículo 1.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

Artículo 31.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

Artículo 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. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán 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. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así

como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

Inc. 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Artículo 116.- Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

Artículo 117.- En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente.

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Consultado 30 de mayo, 2017: <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/constitucion.php>

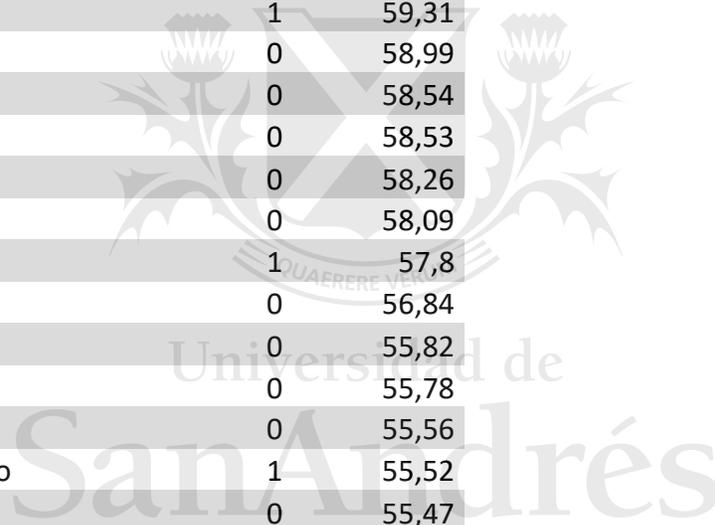


Anexo

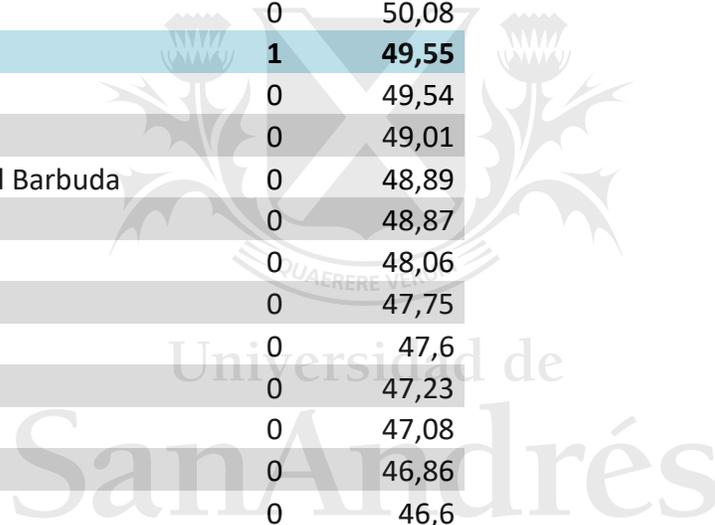
Anexo I

Rank	Country	Federal	EPI Score
1	Switzerland	1	87,67
2	Luxembourg	0	83,29
3	Australia	1	82,4
4	Singapore	0	81,78
5	CzechRepublic	0	81,47
6	Germany	1	80,47
7	Spain	1	79,79
8	Austria	1	78,32
9	Sweden	0	78,09
10	Norway	0	78,04
11	Netherlands	0	77,75
12	UnitedKingdom	0	77,35
13	Denmark	0	76,92
14	Iceland	0	76,5
15	Slovenia	0	76,43
16	New Zealand	0	76,41
17	Portugal	0	75,8
18	Finland	0	75,72
19	Ireland	0	74,67
20	Estonia	0	74,66
21	Slovakia	0	74,45
22	Italy	0	74,36
23	Greece	0	73,28
24	Canada	1	73,14
25	UnitedArabEmirates	1	72,91
26	Japan	0	72,35
27	France	0	71,05
28	Hungary	0	70,28
29	Chile	0	69,93
30	Poland	0	69,53
31	Serbia	0	69,13
32	Belarus	0	67,69
33	UnitedStates of America	1	67,52
34	Malta	0	67,42
35	Saudi Arabia	0	66,66
36	Belgium	1	66,61

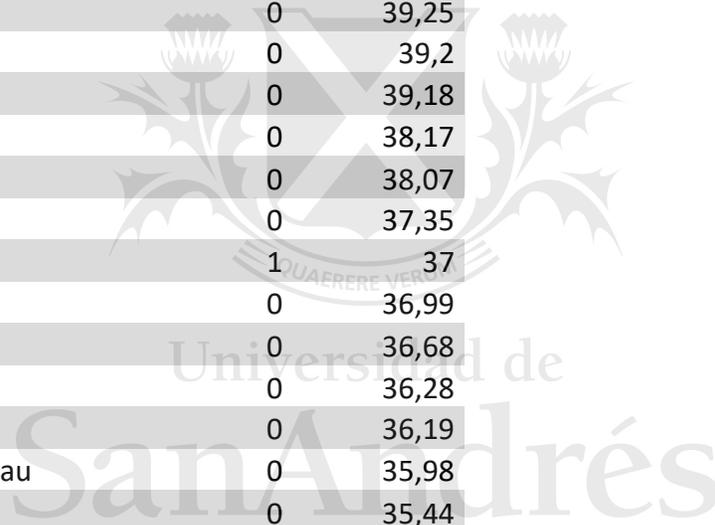
37	Brunei Darussalam	0	66,49
38	Cyprus	0	66,23
39	Israel	0	65,78
40	Latvia	0	64,05
41	Bulgaria	0	64,01
42	Kuwait	0	63,94
43	South Korea	0	63,79
44	Qatar	0	63,03
45	Croatia	0	62,23
46	Taiwan	0	62,18
47	Tonga	0	61,68
48	Armenia	0	61,67
49	Lithuania	0	61,26
50	Egypt	0	61,11
51	Malaysia	1	59,31
52	Tunisia	0	58,99
53	Ecuador	0	58,54
54	Costa Rica	0	58,53
55	Jamaica	0	58,26
56	Mauritius	0	58,09
57	Venezuela	1	57,8
58	Panama	0	56,84
59	Kiribati	0	55,82
60	Jordan	0	55,78
61	Seychelles	0	55,56
62	Montenegro	1	55,52
63	Azerbaijan	0	55,47
64	Cuba	0	55,07
65	Mexico	0	55,03
66	Turkey	0	54,91
67	Albania	0	54,73
68	Syria	0	54,5
69	Sri Lanka	0	53,88
70	Uruguay	0	53,61
71	Suriname	0	53,57
72	South Africa	1	53,51
73	Russia	1	53,45
74	Moldova	0	53,36
75	Dominican Republic	0	53,24
76	Fiji	0	53,08
77	Brazil	1	52,97



78	Thailand	0	52,83
79	Trinidad and Tobago	0	52,28
80	Palau	0	51,96
81	Morocco	0	51,89
82	Bahrain	0	51,83
83	Iran	0	51,08
84	Kazakhstan	0	51,07
85	Colombia	0	50,77
86	Romania	0	50,52
87	Bolivia	0	50,48
88	Belize	0	50,46
89	Macedonia	0	50,41
90	Nicaragua	0	50,32
91	Lebanon	0	50,15
92	Algeria	0	50,08
93	Argentina	1	49,55
94	Zimbabwe	0	49,54
95	Ukraine	0	49,01
96	Antigua and Barbuda	0	48,89
97	Honduras	0	48,87
98	Guatemala	0	48,06
99	Oman	0	47,75
100	Botswana	0	47,6
101	Georgia	0	47,23
102	Dominica	0	47,08
103	Bhutan	0	46,86
104	Gabon	0	46,6
105	Bahamas	0	46,58
106	Vanuatu	0	45,88
107	Bosnia and Herzegovina	1	45,79
108	Barbados	0	45,5
109	Turkmenistan	0	45,07
110	Peru	0	45,05
111	Mongolia	0	44,67
112	Indonesia	0	44,36
113	Cape Verde	0	44,07
114	Philippines	0	44,02
115	El Salvador	0	43,79
116	Namibia	0	43,71
117	Uzbekistan	0	43,23
118	China	1	43



119	Central African Republic	0	42,94
120	Libya	0	42,72
121	Zambia	0	41,72
122	Papua New Guinea	0	41,09
123	Equatorial Guinea	0	41,06
124	Senegal	0	40,83
125	Kyrgyzstan	0	40,63
126	Burkina Faso	0	40,52
127	Laos	0	40,37
128	Malawi	0	40,06
129	Cote d'Ivoire	0	39,72
130	Congo	0	39,44
131	Ethiopia	1	39,43
132	Timor-Leste	0	39,41
133	Paraguay	0	39,25
134	Nigeria	0	39,2
135	Uganda	0	39,18
136	Viet Nam	0	38,17
137	Guyana	0	38,07
138	Swaziland	0	37,35
139	Nepal	1	37
140	Kenya	0	36,99
141	Cameroon	0	36,68
142	Niger	0	36,28
143	Tanzania	0	36,19
144	Guinea-Bissau	0	35,98
145	Cambodia	0	35,44
146	Rwanda	0	35,41
147	Grenada	0	35,24
148	Pakistan	1	34,58
149	Iraq	1	33,39
150	Benin	0	32,42
151	Ghana	0	32,07
152	Solomon Islands	0	31,63
153	Comoros	1	31,39
154	Tajikistan	0	31,34
155	India	1	31,23
156	Chad	0	31,02
157	Yemen	0	30,16
158	Mozambique	0	29,97
159	Gambia	0	29,3



160	Angola	0	28,69
161	Djibouti	0	28,52
162	Guinea	0	28,03
163	Togo	0	27,91
164	Myanmar	0	27,44
165	Mauritania	0	27,19
166	Madagascar	0	26,7
167	Burundi	0	25,78
168	Eritrea	0	25,76
169	Bangladesh	0	25,61
170	Dem. Rep. Congo	0	25,01
171	Sudan	1	24,64
172	Liberia	0	23,95
173	Sierra Leone	0	21,74
174	Afghanistan	0	21,57
175	Lesotho	0	20,81
176	Haiti	0	19,01
177	Mali	0	18,43
178	Somalia	1	15,47
EPI Score			
Promedio países federales		54,11	
Promedio países NO federales		50,0978289	

Universidad de
San Andrés