

REFLEXIONES SOBRE FEDERALISMO Y RECURSOS NATURALES EN EL OESTE ARGENTINO. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA.

FACUNDO ROJAS¹ Y LUCRECIA WAGNER²

RESUMEN

El denominado *federalismo* ha producido encendidos debates e innumerables crisis en la Historia argentina. En el presente artículo se buscará reflexionar sobre algunos puntos en los que se cruza el *federalismo* y los denominados *recursos naturales*, desde diferentes categorías de la *Ecología política* y la *Historia ambiental*. El primer objetivo es, sin duda, comenzar a pensar categorías superando la tradicional dicotomía Sociedad/Naturaleza. Categorías clásicas de Economía Política, como *desarrollo* y *democracia* son también de sumo interés para este tipo de planteos.

Palabras claves: Ecología política, Federalismo, Democracia, Desarrollo.

ABSTRACT

The so-called federalism has fueled fiery debates and countless crises in the history of Argentina. This article reflects on a few points where federalism intersects with natural resources, from various perspectives of political ecology and environmental history. The first objective is to begin to think in terms of categories that go beyond the traditional dichotomy of nature–society. Classic categories of political economy, such as development and democracy are also quite interesting for this type of discussion.

Keywords: Political Ecology, Federalism, Democracy, Development.

1. INTRODUCCIÓN

Sobre *federalismo* han existido muchos debates en Argentina, y han sucedido inclusive guerras civiles en su nombre. En estas luchas, se disputaba la distribución del poder político y económico (y por lo tanto también de lo que hoy denominamos recursos naturales) entre gobiernos provinciales y nacionales.

1 Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Cuyo.

2 Grupo de Historia ambiental, Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), CONICET.

El federalismo como doctrina política busca que una organización formada por diferentes entidades sociales, (estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos) se asocie, delegando algunas libertades y poderes a otro organismo superior, pero conservando otros. De esta forma, mantendrían cierta autonomía política, económica y cultural. Ha sido conceptualizado por autores muy diversos, algunos cercanos al anarquismo como Pierre-Joseph Proudhon, otros cercanos al sistema republicano norteamericano (GONZALEZ SCHMAL, 2003).

Sin embargo han existido diferentes interpretaciones en Argentina. Desde el “federalismo confederativo con pacto recíproco” de Artigas, o el “federalismo de espíritu jeffersoniano” que proponía Dorrego, hasta la “federación unitaria” o “unidad federativa” propuesta por Alberdi en el siglo XIX, y finalmente triunfante en la Constitución de 1853³. En el siglo XXI podemos mencionar el que enuncian las Provincias Cordilleranas en su Declaración de 2010, en Salta: “*siendo el federalismo un sistema político de distribución territorial de las competencias que permite resolver con eficacia las cuestiones ambientales particulares y verificables en los territorios de cada una de dichas Provincias.*”⁴

La actualidad de estas discusiones se puede percibir en las continuas apariciones en los medios de este tema. Hace pocos meses en el MALBA (Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires), se discutió sobre federalismo en un ciclo organizado por el grupo Clarín, denominado “Democracia y Desarrollo”⁵, en el cual participaron gobernadores provinciales, especialistas de diferentes áreas y representantes sectoriales. Durante inicios del 2016, con otro escenario político nacional, el recién asumido presidente Mauricio Macri aumentó por Decreto de Necesidad y Urgencia los fondos asignados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual generó nuevas rispideces, aún en sus aliados políticos.⁶

3 El constitucionalista Antonio María Hernández, director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, sostiene que el federalismo argentino en su faz normativa se desarrolló en tres etapas constitucionales: 1853, 1860 y 1994. Con la reforma constitucional de 1994, se profundizó un federalismo más descentralizado. “Por eso para nosotros no puede ya hablarse de un ‘federalismo mixto’ como decía Alberdi”, agrega Hernández. <http://www.lavoz.com.ar/suplementos/temas/luces-sombras-%EF%BFBF%BDdel-federalismoargentino>

4 <http://www.parlamentario.com/noticia-31678.html>. Andrés Gil Domínguez realiza algunas aclaraciones: “Los objetivos que persigue el federalismo argentino se encuentran presentes en el art. 75 incisos 18 y 19, de la Constitución Nacional cuando se establece como una atribución obligación del Congreso proveer al adelanto y bienestar de todas las provincias, así como también el crecimiento armónico de la Nación promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.” <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/el-federalismo-unitario-argentino-1994-2014.pdf>

5 http://www.clarin.com/politica/Democracia-desarrollo-encuentro-especialistas-gobernadores_0_1381062073.html

6 <http://www.mdzol.com/nota/652482-cobos-en-alerta-por-decreto-de-macri/>; la oposición también reaccionó: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-290800-2016-01-21.html>

Sin hacer una amplia recopilación o una sistemática exposición de tan densas categorías, se buscará reflexionar sobre algunos puntos donde se cruzan el federalismo y los denominados recursos naturales⁷. Aunque, sin duda, las discusiones referidas al desarrollo y a la democracia son también de sumo interés para este tipo de planteos.

Si bien en este momento de la historia argentina es probable que ningún argentino sostenga que está en contra del federalismo, como categoría general y sin mayores precisiones, el debate puede tornarse mucho más complejo al subsumirse en las diferentes interpretaciones y prácticas de su uso.

Hay muchos ejemplos de las aristas y ribetes que pueden complicar una respuesta unívoca a estas discusiones. Una muy concreta y actual es que a pesar de los aparentes consensos, siguen discutiéndose leyes nacionales de coparticipación, y las que existen⁸, se cumplen relativamente⁹.

El debate sobre federalismo incluyó siempre alguna vinculación con la idea de justicia o equilibrio territorial entre diferentes jurisdicciones argentinas. Este punto del debate contiene viejas demandas de justicia desde regiones más pobres, las cuales habrían sido, de acuerdo a una interpretación cercana al revisionismo, provincias dejadas de lado por los modelos de desarrollo agropecuarios de fines de siglo XIX y principios del XX. Coincidentemente y a grandes rasgos, serían las mismas jurisdicciones que no fueron beneficiadas por los procesos industrializadores de mediados de siglo XX.

Vale mencionar a La Rioja y Catamarca, por enumerar algunos ejemplos, provincias que mostraron escaso dinamismo económico durante gran parte del período mencionado, en comparación con las provincias pampeanas, a las que se suelen sumar en ciertas clasificaciones Mendoza y Tucumán (siempre destacando diferencias entre ambas).

Algunas de estas provincias, integrantes del grupo que podríamos denominar subalterno, en 1973 se vieron beneficiadas por un reconocimiento nacional, mediante el Acta de Reparación Histórica¹⁰, firmada por los gobiernos de Catamarca, La Rioja, San Luis y el gobierno nacional. En este documento se manifestaba la necesidad de que el go-

7 En este ensayo se usarán como sinónimos recursos naturales, bienes naturales y bienes naturales comunes, pues las diferencias entre estas denominaciones no está consensuada y tal debate excede el objetivo de éste artículo.

8 Ley N° 23548, de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, de 1988.

9 “Precisamente, para compensar en cierta medida la pérdida de los saldos coparticipables por parte de las Provincias, se estableció un mecanismo mediante el cual se transfieren recursos desde el Tesoro Nacional hacia los ejecutivos provinciales, fondos que sirven tanto para el pago de salarios de empleados públicos como para ejecución de obras públicas. Se trata de una medida que se aplica “a discreción” del Gobierno nacional y constantemente se la tilda de ser utilizada con fines políticos.” <http://www.abeceb.com/web/content/show/668081/lo-basico-para-entender-la-problematica-de-la-coparticipacion>; <http://www.lanacion.com.ar/1104269-la-coparticipacion-esta-en-problemas>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-212504-2013-01-24.html>

10 <http://www.diputadosanluis.gov.ar/diputadosasp/paginas/verNorma.asp?NormaID=226>

bierno nacional, promoviera el crecimiento y ejecutara la reparación histórica¹¹, a partir de diferentes programas del gobierno central que establecieran condiciones más favorables para estas provincias históricamente relegadas (en relación a otras provincias).

Entre las políticas que derivaron de este Acta, y en el mismo sentido apuntaron a lograr desarrollo socioeconómico de las regiones rezagadas, podemos nombrar: la ley de promoción industrial (Ley 20560/73; Ley 21.608/1977), y la de promoción a las Provincias de San Luis, La Rioja y Catamarca (Ley 22.021/1979) a partir de diferimientos impositivos.

Sin embargo algunos años después, durante 1999, Mendoza inicia un juicio a la Nación por perjuicios derivados de estas normas y solicita una compensación de 600 millones de pesos (dólares), cómo mínimo. Durante 2003 el Procurador de la Corte falló de manera favorable a Mendoza, La Pampa y Misiones, quienes habían presentado la demanda¹². Sin embargo, este fallo no desestimaba por arcaico el argumento del federalismo, sino más bien lo entendía de manera completamente diferente¹³. En 2012, el propio gobierno nacional derogó las normas que otorgaban dichos beneficios, argumentando el alto costo fiscal de tales medidas.

Más allá de la discusión sobre el carácter político o el éxito económico de estas medidas derivadas del Acta de Reparación Histórica, lo que se quiere destacar –en este breve ensayo– es el carácter ambiguo de la noción de federalismo, aún entre gobiernos que se declaran defensores de este principio.

Así, en primera instancia, situándonos para el caso de Argentina, un sistema legal más federal sería aquel que de alguna manera busca equilibrar la concentración (de capital económico, social, cultural) en ciertas ciudades y provincias por sobre otras. Aunque, por todo lo expuesto, pareciera que no existe consenso sobre cuál sería la forma y el momento adecuado para realizar tal equitativa tarea.

Tampoco hay acuerdo sobre si sería posible mitigar las consecuencias de aquellas largas disparidades socio-históricas-territoriales, sin afectar otros derechos y atendiendo a contextos actuales, muy diferentes a los de aquel 1853 (cuando se consagra la primera versión de la Constitución que hoy heredamos). También habría que pensar en qué categoría ubicamos otros casos, como las provincias patagónicas que concentran gran riqueza (energética por ejemplo) y son, a la vez, destinatarias de subsidios nacionales. Otro punto, de no menor importancia, es que dicho potencial económico puede en-

11 <http://www.diputadosanluis.gov.ar/diputadosasp/paginas/verNorma.asp?NormaID=226>

12 <http://www.mdzol.com/nota/368483-promocion-industrial-cinco-razones-de-por-que-la-nacion-no-quiere-a-mendoza-y-la-politica-hace-agua/>

13 El argumento del fallo cuestionaba el costo fiscal de la Promoción Industrial para Catamarca, San Luis, San Juan y La Rioja, el cual fue asumido por todas las provincias, las que no fueron consultadas. Además se cuestionó que la promoción industrial había sido prorrogada por Decreto de Necesidad y Urgencia (Carlos Menem, N°804 de 1996), lo cual no correspondía porque legisló en temas impositivos, siendo esto una facultad del Congreso de la Nación, justamente por un criterio republicano y federal. <http://www.mecon.gov.ar/sip/dnip/dltp/normativa/69.htm>

tenderse de variadas formas. ¿Cuál es el mejor modo de medir la riqueza (o la pobreza) de un territorio? No hay hoy una respuesta unívoca. Es allí, donde empiezan a emerger los dilemas redistributivos, cuando intentamos pensar un sistema de coparticipación de ingresos nacionales, surgen siempre preguntas de este tipo:

- a) ¿Debieran recibir todos los estados provinciales iguales cantidades de recursos financieros nacionales?

Probables resultados: Esto puede llevar a continuar las brechas entre provincias desarrolladas y poco desarrolladas y no solucionar la deuda histórica. Aunque para provincias con menores presupuestos provinciales estos montos pueden significar mayores ingresos en términos relativos.

- b) ¿Debiera recibir cada provincia un equivalente según el Producto Bruto Geográfico que produce?

Probables resultados: Las provincias con menos valor de sus recursos (naturales o sociales) estarían condenadas a menores niveles de desarrollo.

- c) ¿Debiera recibir cada provincia un equivalente a la cantidad de sus habitantes en condiciones de pobreza?

Desde algunas perspectivas, todas las políticas deberían estar destinadas –primero- a las personas más necesitadas. No, en cambio, regidas por tradiciones histórico-geográficas que han dado lugar a la configuración de unidades administrativas. Probables resultados: Buenos Aires debería recibir mucho más que Formosa porque tiene, en números absolutos, muchas más personas bajo la línea de pobreza o indigencia. Ello sería mal visto porque pronunciaría la concentración histórica en torno a Buenos Aires y la región pampeana.

Puede observarse que la elección que tomemos no está libre de ser destinataria de críticas por injusta y poco federal. Incluso hay voces que, renunciando a un espíritu redistributivo manipulado por el gobierno, se lo delegarían a la libre operatoria del mercado, pues advierten que buscar dicho federalismo, sólo es posible desde el Estado a partir del aumento de algún tipo de subsidios, puesto que no es fácil desarrollar áreas poco dinámicas económicamente, en regiones con pocos recursos y sobre las cuales las empresas no tienen interés. Por lo tanto todo el esfuerzo del Estado se debería apuntar, solamente, a favorecer el interés de las empresas en tales regiones.

Por otra parte, no siempre son tan explícitas las ventajas (y para quiénes) detrás de cada opción, y más de una vez se dejan entrever intereses (sectoriales) de corporaciones provinciales, y no necesariamente las medidas propuestas son pensadas desde el beneficio para la mayor parte de los habitantes de una provincia destinataria de mayor federalismo. El debate sobre provincias más conservadoras en lo político, poco democráticas o con sesgos populistas negativos versus sistemas con mayores niveles de institucionalidad y republicanism (por lo menos a nivel simbólico), también han teñido los debates sobre federalismo.

Es así que cabe preguntarnos si el federalismo de los estados provinciales, sin mayores consideraciones, nos acerca linealmente a la autonomía de los ciudadanos o al desarrollo socioeconómico y a la justicia social en diferentes regiones del país. O, en cambio, hasta qué punto en la práctica, se ha transformado en una noción vacía, como el *desarrollo sustentable*. Es decir, una idea equívoca, políticamente correcta pero que contiene demasiados significados (no explicitados casi nunca en el mismo significante). Y lo más grave, no presenta casi ningún practicante, pues pocos sectores se muestran favorables a respetarlo en sentido estricto, más allá de las ocasionales proclamas.

2. NUESTRA APROXIMACIÓN TEÓRICA-METODOLÓGICA: HISTORIA AMBIENTAL Y ECOLOGÍA POLÍTICA

“Desde una perspectiva filosófica, naturaleza y sociedad son dos dimensiones complementarias del ser humano, que remiten básicamente a su condición de ser corporal, finito y necesitado. En tanto corporales somos seres naturales, que pertenecemos a la naturaleza y necesitamos establecer un metabolismo vital con ella para seguir existiendo. Y somos seres sociales porque, también en tanto cuerpos, la supervivencia de cada uno requiere de nuestra integración en la sociedad, dentro de la cual la especialización y división del trabajo nos asegura la provisión de los bienes y servicios producidos por el trabajo colectivo, necesarios para la reproducción de la vida. “

Estela Fernández¹⁴

Si naturaleza y sociedad son complementarias, nos preguntamos cómo podríamos pensar una discusión tradicionalmente “social”, como el federalismo, en términos ambientales o “socioambientales”.

El uso de este término se ha producido en Argentina por parte de los movimientos sociales y asambleas “socioambientales”. Ante la primacía en el imaginario social de “lo ambiental” ligado al ambientalismo conservacionista o ecoeficiente, ha surgido la denominación “socioambiental” para enfatizar el hecho de que sus demandas van mucho más allá de una reivindicación estrictamente preservacionista de una “naturaleza prístina” o remediadora de los impactos ambientales generados, sino que incluyen necesariamente una discusión sobre los modelos productivos y de consumo, entre otras problemáticas sociales (WAGNER, 2014:68-69).

Comenzar a enfocarnos en el vínculo federalismo/recursos naturales, es un buen comienzo. Sin embargo, intentamos comenzar a hacerlo desde algunos campos que han

14 Estela Fernández, “Naturaleza y sociedad: dos dimensiones de la corporalidad. Una mirada desde la filosofía latinoamericana”. Conferencia dictada el 22/09/2015, en el marco del ciclo de charlas de INCIHUSA-CCT Mendoza, CONICET, Mendoza.

tenido gran flexibilidad teórica-metodológica en los últimos años: la *Historia ambiental*¹⁵ y la *Ecología política*¹⁶.

Estos campos estudian temáticas que podrían resumirse en: los procesos históricos de apropiación de bienes comunes, los conflictos ecológicos distributivos, los desastres naturales —o de forma más general- las problemáticas ambientales. Todas estas líneas, requieren un abordaje que generalmente supera el alcance de las teorías y métodos estrictamente disciplinares. Más aún, la interpretación y análisis de tales problemáticas de forma exhaustiva implica usualmente recurrir a saberes tradicionalmente utilizados tanto en ciencias sociales como naturales.

Entonces, para estos estudios no sería suficiente un enfoque multidisciplinar, donde cada disciplina demarcara *a priori* su objeto, de acuerdo a su abordaje conceptual y a su repertorio metodológico, sino además de ello, desde un enfoque más inductivo, basado en las particularidades de cada problemática ambiental —definidas desde las propias demandas sociales—. Eso no sería lo mismo que el enfoque disciplinar tradicional, en el cual el punto de inicio es preguntarse qué se puede hacer desde la disciplina. O tampoco el abordaje multidisciplinar, que intenta reunir una serie de aportes disciplinares, realizados cada uno dentro de los bordes estrictamente disciplinares.

Esta aproximación propuesta, atenta a interpretar los procesos históricos y sociales en toda su complejidad¹⁷, más que a focalizarse en función de alguna delimitación rigurosa de los mismos, nos ha llevado a buscar alternativas interdisciplinarias¹⁸ para

15 Más allá de las definiciones de tales categorías, siempre discutibles e incompletas, los principales campos y desafíos de la Historia ambiental (H.A.) según algunos autores clásicos en Latinoamérica, como Stefania Gallini (2004), Adrián Zarrilli (2002) o Escobar Ohmstede (2013), se podrían resumir a partir de la preocupación por:

- Reconstrucción de las variaciones ecosistémicas y condiciones ambientales en determinados periodos históricos.
- Procesos políticos e institucionales, disputas de poder vinculadas al ambiente.
- Ideas, representaciones e imaginarios que las sociedades construyen en relación a la naturaleza.

16 La Ecología política estudia la desigual distribución de acceso a los bienes y servicios de la naturaleza, como también la distribución social de los perjuicios y pasivos ambientales entre diferentes grupos sociales. Como destaca Germán Palacio, es un campo de discusión inter y transdisciplinario que reflexiona y discute las relaciones de poder en torno a la naturaleza, en términos de su fabricación social, apropiación y control de ella o parte de ella, por distintos agentes socio-políticos (PALACIO, 2006).

17 Entendida esta complejidad desde una visión cercana a algunos estudios sobre sistemas complejos, especialmente aquellos que destacan la imprevisibilidad de sus propiedades emergentes. Se trata de metodologías plurales y flexibles, que destacan la importancia de las relaciones y contextualidad (organizacional) del método que elijamos (MORIN, 1977). Los problemas ambientales se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada, denominada “sistema complejo” (GARCIA, 1994).

18 La interdisciplina, entendida aquí como la práctica académica que supera los límites disciplinares para generar nuevos campos, conceptos, métodos y preguntas, no contenidas originalmente en las disciplinas de origen. Implica transferencia de una disciplina a otra, tanto teórica como metodológica. Asume la autocrítica y las limitaciones disciplinares.

comprender, estudiar y enseñar las problemáticas ambientales que nos preocupan. Estos campos de estudio, que surgen del diálogo entre diferentes campos tradicionales, han crecido acostumbrados al desgaste que implica trabajar buscando superar muchos límites corporativos de la academia y las instituciones.

Por otra parte, la H.A. y E.P. han sido percibidas en nuestro trabajo, como campos académicos con gran potencial pedagógico. Entre otras razones, porque son flexibles a ser trabajados por graduados de diferentes disciplinas, en principio con sus particularidades teóricas-metodológicas. Además suelen ser adaptables al contexto educativo en el cual estemos trabajando. Por último, promueven un acercamiento a la formación continua (y a la docencia-investigación), debido al desafío que implica trabajar variadas problemáticas *socioambientales*.

Joan Martínez Alier destacaba, en noviembre de 2014, en ocasión de recibir el título de doctor honoris causa en la Universidad Nacional de Córdoba: *“La ecología política estudia los conflictos socio-ambientales. Al mismo tiempo, el término designa un amplio movimiento social y político por la justicia ambiental que es más fuerte en América Latina que en otros continentes. Este movimiento lucha contra las injusticias ambientales en ámbitos locales, nacionales, regionales y globales (...) En América Latina la ecología política no es tanto una especialización universitaria dentro de los departamentos de geografía humana o de antropología social (al estilo de Michael Watts, Raymond Bryant, Paul Robbins) como un terreno de pensamiento propio de relevancia internacional, con autores muy apegados al activismo ambiental en sus propios países o en el continente como un todo”*.

Agrega Héctor Alimonda (2015) *“A lo largo de las últimas dos décadas, se ha ido extendiendo en el campo intelectual internacional, y muy especialmente en América Latina, la denominada “ecología política”. Originada básicamente a partir de elaboraciones académicas de las tradiciones anglo-sajonas (como los estudios de ecología humana, la geografía de Carl Sauer y los estudios culturales urbanos de Lewis Mumford) y francesa (una sólida producción geográfica y antropológica, sumada a la tradición de economía regional), no registra, sin embargo, obras capitales de referencia que establezcan nuevos paradigmas o puntos de partida. (...) Por un lado, en diferentes áreas disciplinarias se fue produciendo un “giro eco-político”, que abrió un doble programa de trabajo: la relectura de la propia tradición disciplinaria, a partir de nuevas claves, y el establecimiento de nuevos diálogos interdisciplinarios”* (ALIMONDA, 2015:6).

3. EL FEDERALISMO DE LOS RECURSOS NATURALES.

“What we call Man’s power over Nature turns out to be a power exercised by some men over other men with Nature as its instrument”.

Clive Lewis, *The abolition of Man* (1947:28-29)¹⁹

Lo dicho anteriormente está vinculado a otra gama de discusiones sobre democracia y desarrollo, aristas que sin duda tocarán el debate. Concentrándonos en lo primero que se entiende por un uso federal de los recursos naturales, éste sería un aprovechamiento (de los recursos naturales), que guarde respeto por la soberanía estatal de las provincias y favorezca modelos de desarrollo que incorporen los intereses regionales/

provinciales/locales, más allá de la escala nacional, priorizada desde finales de siglo XIX, después de la llamada Organización Nacional, donde los “poderes” provinciales se disciplinaron, en función y en pos, del nacional.

Hacia fines de siglo XX, se reactivan ciertos reclamos provinciales, desde el Acta de Reparación Histórica, hasta la promulgación de la Constitución de 1994, que coloca a los recursos naturales como propiedad de las provincias (*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*), lo cual repercute en varios ejes del derecho ambiental, enfocado hasta ese momento, mayormente, en disposiciones nacionales.

Por ejemplo, la agenda de protección de bosques se marcó, históricamente, desde la Nación en Argentina. De forma similar a lo que sucede en otros países latinoamericanos, como Brasil, las agencias federales/nacionales¹⁹ han sido mucho más conservacionistas que las provinciales/municipales, quienes en temas forestales no han conseguido ser estrictas con el mercado forestal.

Esto puede ser diferente a lo que sucede en otras problemáticas ambientales actuales donde, por ejemplo, los municipios de Andalgalá (La Rioja), y Chilecito (Catamarca), han sido muy flexibles con la deforestación, pero muy estrictos con problemáticas ambientales vinculadas a la minería metalífera, especialmente en lugares donde la población movilizada en contra de esta actividad ha generado gran presión social. Eso ha sucedido, mientras los gobiernos nacionales y provinciales (a la inversa que en el tema forestal) han sido favorecedores de la actividad minera.

Se plantea aquí que algunos de estos posicionamientos tienen que ver con cuestiones económicas y no estrictamente conservacionistas, aunque suelen presentarse bajo este argumento. En el caso forestal, en estos municipios o departamentos, donde la actividad rara vez paga impuestos o regalías a la provincia y tiene un carácter de subsistencia (o a lo sumo de escala económica media) los –escasos- beneficios quedan mayormente en las localidades. Esto es diferente a lo sucedido con los proyectos megamineros,²⁰ donde están en juego grandes capitales, inversiones y rentabilidades, que son absorbidos por la Nación, y en menor escala por la Provincia, sin que las localidades obtengan los mayores beneficios (sí los mayores pasivos ambientales). Es así que los intendentes que pueden perder elecciones si apoyan la megaminería se suelen posicionar en contra de esta actividad, mientras, paralelamente, pueden apoyar políticas de

19 En Argentina no se acostumbra a usar el término federal para referirse al gobierno del país, sino se utiliza nacional. A diferencia de México, USA o Brasil, donde federal remite al gobierno de “la Nación” y no de los estados o provincias, en Argentina, justamente por estar siempre en tensión el gobierno “nacional” con el concepto de federalismo, se acostumbra a diferenciarlos.

20 La megaminería es un término utilizado para hacer referencia a explotaciones mineras de gran magnitud, en cuanto a la superficie implicada, el consumo de recursos naturales y los impactos ambientales generados, entre otras variables. Hace referencia principalmente a emprendimientos de minería metalífera a cielo abierto, aunque no exclusivamente.

diferimientos impositivos²¹, o la instalación de grandes paños de viñas en torno al Salar de Pipanaco, o al este de Chilecito, eliminando el bosque nativo, sin mayor conflicto ambiental.

En cuanto los beneficios, vale aclarar las diferencias entre Chilecito y Andalgalá, pues en el primer caso, en La Rioja no hay explotación y por lo tanto tampoco renta que distribuir. Diferente es el caso de Catamarca, sobre el que Basualdo (2012) destaca que los mayores porcentajes de la renta de la explotación minera de los yacimientos de La Alumbra quedados para la empresa (54%), en segundo término en impuestos para la Nación (41%) y en tercer término para la provincia (5%). A su vez la provincia de Catamarca destinaría algún porcentaje de regalías a los municipios, además de la existencia de programas de “desarrollo local” de la empresa. Según datos recopilados por Machado Aráoz (2012) del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, en los últimos años aproximadamente el 51% del gasto provincial se dirige a pago de personal (mayoritariamente concentrado en la capital), mientras “el segundo rubro más importante es el de transferencias corrientes (29%), cuyos sub-ítems más relevantes son las transferencias a los municipios (63 %) y ‘ayuda social a personas’ (14 %)” (Machado Aráoz, 2012: 475). De esta forma, queda claro que, de la renta total de la explotación, es bajo el porcentaje destinado al municipio de Andalgalá, aunque no se ha podido calcular la cifra exacta, por el momento.

Sin duda, además de la condición material de la distribución de la renta (minera y forestal) existe la percepción de la población local, sobre “hacia donde” se dirige la renta.

Y aunque no es éste un trabajo dedicado a estudiar la explotación minera actual, parece pertinente comenzar a discutir –en relación a los intereses diversos en las políticas ambientales-, el hecho de que la “menor” parte de la renta de la explotación minera quede en los agentes “locales” (municipalidad, por un lado, y la mayor parte de los habitantes de dichos municipios, por otro), lo cual es diferente a lo sucedido en la actividad forestal, donde los habitantes locales sí son los principales y únicos favorecidos, pues poco o nada llega a la provincia y a la Nación.

Retornando al tema del federalismo, de comprobarse que los municipios reciben un bajo porcentaje de los beneficios de la explotación de determinados recursos naturales (provinciales *sensu stricto*), ello podría interpretarse como poco federal, hacia los municipios, en términos de recursos fiscales.

Pareciera así que el *federalismo* terminaría a escala provincial, arguyendo que la letra de la Constitución de 1994, refiere sólo a (estados centrales de) provincias. ¿No se estaría así desatendiendo a los municipios, que también son parte constitutiva de las provincias, y que su autonomía (política, económica, cultural) estaría también implícita en el concepto y espíritu del federalismo?

21 Son normativas de fomento que suspende o prorroga los impuestos por un plazo de determinada cantidad de años, hasta que la actividad se consolide y la ecuación económica le permita, ya sí tributar normalmente.

El federalismo entendido como “un sistema político de distribución territorial del poder”, no presenta a priori límites de delimitación de tales unidades territoriales, pues serían contextuales e históricas. Esto es diferente a la democracia, la cual podría pensarse, en algunas de sus interpretaciones, como un sistema en el cual los ciudadanos tendrían los mismos derechos, siendo los ciudadanos más fácilmente identificables entre sí; a diferencia de la dificultad que presenta delimitar y definir unidades de aplicación del federalismo, que no están determinadas de hecho, como los ciudadanos. El *espíritu* de tal federalismo, como lo comprendemos desde aquí, excede la propia norma constitucional, para incluir usos y costumbres sobre el tema y los *mitos* instalados al respecto en la opinión pública. Por ello excede (aunque incluye también) la interpretación, estricta, de los académicos. En la práctica política, muchos de los actores sociales que esgrimen algunas de estas interpretaciones muy arraigadas en los imaginarios sociales *del Interior*, en otros casos, sin mayor problema evaden sus propias interpretaciones, cuando se trata de la aplicación del principio al interior de su Provincia.

Si la noción de federalismo no alcanza los municipios, se estaría delimitando el sujeto de la distribución de poder territorial en forma definitiva, sólo en favor de los gobiernos provinciales. O dicho de otra manera, ¿no es posible que la capital provincial estuviere, bajo esta interpretación literal, cometiendo los mismos abusos centralistas denunciados por más de un siglo contra Buenos Aires, contra los (*salvajes*) unitarios?

De hecho, quien tenga oportunidad de recorrer el interior de La Rioja y Catamarca, encontrará que el fuerte sentimiento de abandono, por parte de la capital provincial, es generalizado entre sus habitantes. Ello ha dejado muy atrás la disputa Buenos Aires/ Interior, que ya suena anacrónica, para quienes se quejan de la falta de infraestructura, salud y educación en el interior de esas provincias, desatendida por sus propias capitales.

¿Cuál sería la opinión, desde el federalismo, si gobierno central, antes de 1994, no hubiera querido compartir con las provincias los beneficios impositivos del aprovechamiento de los recursos naturales? Pues hasta ese momento la letra de la Constitución no lo especificaba, pero se entendía que el federalismo explícito en diferentes artículos de la Constitución, sí daba lugar a una distribución de recursos (fueren cuales fueren)²². Desde las luchas entre Quiroga y Rivadavia, ya existían esas disputas, en este caso por los beneficios mineros, aunque ninguno de estos dos próceres le llamaba, por aquel entonces, “*conflictos por las regalías de los recursos naturales*.” En esta línea, el economista catalán Joan Martínez Alier (2014) se pregunta cómo investigar acerca de los miles de conflictos ecológicos locales, que muchas veces no se reportan en los periódicos regionales y que no fueron asumidos por grupos que se autodenominaron “ambientalistas” o “ecologistas”. En trabajos previos, este mismo autor se interrogaba, al hablar de una historia ecológica, si ésta podría fundarse en ampliar y modificar la historia

22 Por lo cual, y por nombrar un solo ejemplo, se concretó en 1988 la ya mencionada Ley de coparticipación, en la cual se compartía, entre otros recursos fiscales, el beneficio obtenido de la explotación de los recursos naturales.

económico-social, combinando dentro de una misma narrativa o explicación histórica los aspectos ecológicos con los económicos y sociales (Martínez Alier, 1993: 19). Ello deberá hacerse, claro está, indagando en el conflicto a fin registrar elementos que puedan clasificarse como demandas y conflictos de intereses en clave ambiental, para no caer en una simplificación que lleve a pensar que todo conflicto histórico es, intrínsecamente, ambiental o ecológico.

Es así que, como se dijo antes, la distribución *federal* de recursos naturales puede acarrear problemas y equívocos. Eso conlleva además a que, una vez reafirmada la noción de federalismo como derecho fundacional del país (desde una perspectiva bastante esencialista por cierto), lógicamente los distritos y localidades del interior de cada provincia, reclaman también más federalismo desde sus propios estados provinciales, y junto a ello, más descentralización del poder, y más poder local sobre sus propios recursos naturales (MANZANAL, 2006). Incluso la misma Constitución de 1994, impone a las provincias el otorgamiento de mayores niveles de autonomía a los municipios y comunas: La Corte Suprema nacional en el caso “Intendente Municipal Capital s/Amparo” (11/11/2014), referido a la provincia de La Rioja, recuerda que “durante la Convención Constituyente Nacional de 1994 se señaló que correspondía la intervención federal si no se asegura el régimen cualificado de la autonomía municipal en las provincias”²³. Dicho régimen aseguraría una ley de coparticipación municipal, digamos negociación y repartos de fondos equitativos para los municipios. Mayor federalización hacia los interiores provinciales, proceso frenado políticamente en muchas jurisdicciones.²⁴

¿Hasta dónde debería llegar el federalismo? ¿Debería terminar en las provincias? ¿Debería llegar hasta la escala municipal? ¿O pensarse también en escala local o intra-municipal? Si se pensara desde esta última acepción, en favor del poder municipal, ¿podría afirmarse que ello devendría en más compromiso de protección ambiental a escala local?

El federalismo coquetea con nociones complejas, como la justicia y la democracia, y lleva en su mochila algunas reminiscencias geográficas y territoriales, quizás desde allí herede algunas de sus contradicciones. “*La reforma constitucional por primera vez introduce la noción de región en el texto de nuestra ley fundamental. El término aparece en el título segundo de la segunda parte de la constitución, “Gobiernos de Provincia”. El art. 124, en la parte pertinente, faculta a las provincias a “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”*. A partir de esta referencia es preciso determinar el alcance de la expresión, teniendo en cuenta de que existen distintos tipos de regiones y diferentes modelos de regionalización.” (SABSAY, 1999).

23 http://www.errepar.com/nova/nova_modulos/separatas/default.aspx?d=Legislacion/20141119104039348.docx

24 <http://www.losandes.com.ar/article/autonomia-para-el-municipio-mendocino>

3. LOS BOSQUES Y LOS GLACIARES DESDE LAS VISIONES DEL FEDERALISMO DEL SIGLO XXI.

Los recursos naturales son de dominio provincial, pero su uso puede condicionar a otras provincias, por las sabidas relaciones y consecuencias ambientales de su explotación, que no reconocen, necesariamente, fronteras políticas.

Por otra parte, no todas las provincias poseen los mismos recursos y, además del interés económico sobre ellos, está en juego el interés político y conservacionista que tampoco es igual en diferentes distritos políticos-administrativos.

Probablemente basada en el espíritu federal que, como se dijo, ha regido en el país, la legislación en materia ambiental se basa en presupuestos mínimos a nivel nacional. Las leyes ambientales nacionales, como por ejemplo, la de Protección del bosque nativo (Ley 26.331, aprobada en 2007, reglamentada en 2009) y la de Protección de glaciares (Ley 26.639, 2010, reglamentada en 2011) son de presupuestos mínimos, es decir, establecen la base de la protección ambiental, sobre la cual las provincias pueden avanzar (sancionar leyes más restrictivas), pero no podrían sancionar leyes ambientales que impliquen menos protección que la nacional. Estas normas están basadas en la Ley General del Ambiente 25.675 y en el propio artículo 41 de la Constitución de 1994²⁵.

Aunque el texto de la Constitución no deja claro que tan amplio es el dominio provincial en materia de recursos naturales (consagrado en el art. 124), o que tan estricta es la potestad de los presupuestos mínimos, pues en el mismo artículo de la Constitución otorga esos derechos a las provincias y punto seguido las limita (sin mayores precisiones) a partir justamente de los mencionados Presupuestos Mínimos.

Sin duda esta ambigüedad puede ser leída de diferentes maneras, tanto desde una mirada que propone la Declaración de Provincias Cordilleranas (arriba citada) o desde sectores críticos a la actividad megaminera²⁶. Esto se produce porque, si bien está claro que el dominio de las provincias no es absoluto sobre los recursos naturales, en el mismo artículo cita (sin precisar) dichos límites, y porque ninguna atribución federal es absoluta, ya que, por definición, reconoce algún poder superior más allá de cada tipo de delegación de competencias.

4. PREGUNTAS ABIERTAS Y REFLEXIONES FINALES

Las leyes de presupuestos mínimos para glaciares y bosques constituyen un trascendente avance en materia de protección ambiental de recursos naturales que podrían considerarse estratégicos, sin embargo, el proceso de su sanción y su posterior puesta

25 “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.”

26 http://www.clarin.com/opinion/sombras-glaciares_0_504549637.html;
http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/9/respuesta_declaracion_provincias_cordilleranas.pdf

en práctica ha suscitado críticas y demandas desde diversos sectores de la sociedad.

Podríamos preguntarnos ¿Que falló? Cuáles son los problemas que llevaron a opiniones divergentes en cuanto a lo que debía plasmarse en la letra de la ley, y en el proceso de llevar adelante efectivamente lo que se había reglamentado? Ello nos convoca al debate de si son problemas de legislación, o son problemas de la aplicación práctica de dicha reglamentación. Todo esto sin dejar de lado la falta, en gran parte de las veces, de voluntad política que permita la ejecución de esas normas.

Para algunos sectores, dichas normas violan principios federales o democráticos en ciertas provincias. Por ejemplo, al sancionarse la Ley de Glaciares, las provincias más vinculadas a la explotación minera en sus territorios, sancionaron su propia legislación provincial, intentando invalidar la aplicación de la Ley nacional 26.639.²⁷ Un caso de ello fue la provincia de San Juan, donde esta ley, además, había quedado frenada en su aplicación en territorio provincial, por medidas cautelares presentadas por empresas mineras, que finalmente fueron revocadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pasando a tener vigencia sobre territorio provincial, la ley nacional.

Podemos concluir, que el federalismo tiene múltiples facetas y definiciones, cuya aplicación se va definiendo en la práctica, en el juego de intereses, presiones y estrategias que diferentes grupos sociales ponen en juego en torno a determinada problemática. La cuestión ambiental es, por su innovadora trascendencia en las últimas décadas, uno de los ejemplos más clarificadores de este “empirismo” del federalismo.

Estos debates son los que actualmente definen la posibilidad de llevar adelante —o no— ciertas actividades en determinados territorios. Por ejemplo, en el caso de los conflictos socioambientales por minería a gran escala²⁸, los temas aquí destacados son parte de la letra de fallos que han determinado el destino de ciertos proyectos —como en el caso de Esquel - y que han sentado precedente para la definición de la legalidad o no de leyes restrictivas, en conflictos posteriores. El más famoso de ellos es posiblemente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros” – CSJN – 17/04/2007, que ha constituido un precedente en cuanto a la posibilidad de las provincias de avanzar en legislación prohibitiva y/o restrictiva a la actividad minera, y en frenar un proyecto cuestionado socialmente. El propio Nestor Cafferatta, referente nacional en derecho ambiental, afirmó sobre este fallo: “La doctrina de este fallo de la Corte es aleccionador, (...) Las provincias, cuando ejercen la facultad de dictar normas complementarias, pueden agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada; En el caso, y para la Provincia de Chubut, tiene plena aplicación la ley local, que prohíbe el desarrollo de procesos mineros en la modalidad a cielo abierto, y la utilización del cianuro.” (Cafferatta, 2007). Este fallo y declaraciones como la de Cafferatta al respecto, han sido insumo de fallos que determinaron la constitucionalidad de leyes que restringen la actividad minera, que habían sido demandadas de inconstitucionalidad por los sectores mineros. Es el

27 Para mayor detalle sobre este proceso, ver Bottaro y Sola Álvarez (2016).

28 Utilizamos esta noción como sinónimo de megaminería.

caso de los fallos de las Cortes de Córdoba y de Mendoza. Éste último, al respecto del fallo de Villibar, sostiene “la Corte Nacional desarrolla una doctrina clara y precisa que debería despejar en lo sucesivo el empleo de argumentos banales respecto a la competencia y jurisdicción de la provincial en materia de protección ambiental de la actividad minera.” (Asesoría de Gobierno, 2007).

En el caso del dominio de los recursos naturales por parte de las provincias, éste ha tenido diferentes consecuencias según el tema en el que se haga hincapié. En el caso de la conflictividad ambiental, al tener las provincias la potestad de aprobar —o no— los estudios de impacto ambiental de las empresas, éstas se han transformado en el principal escenario donde se dirimen estos conflictos, llevando a que, parafraseando a Gabriela Merlinsky (2013), Argentina esté constituida por diversas cartografías del conflicto”, en relación a esta actividad, más allá incluso de la posición al respecto del Estado nacional. Esto podría ser positivo si es pensado desde la participación social, ya que las poblaciones locales tienen más posibilidad de incidir en la decisión que en el caso de otros países, donde estas decisiones se toman a escala nacional. En cambio, desde los aspectos económicos, algunos analistas sostienen que las provincias tienen menor capacidad de negociación con las empresas transnacionales: “la fragmentación de la política pública respecto de la explotación de los recursos naturales no renovables limitó notablemente el poder de negociación del Estado frente al capital transnacional. Así, las corporaciones mineras encontraron condiciones más que favorables para conducir el rumbo de la actividad y diseñar su perfil productivo en base a la lógica de maximización del beneficio” (Basualdo, 2012: 10).

BIBLIOGRAFÍA:

- Alimonda, Héctor (2015)** “En clave de Sur: la ecología política latinoamericana y el pensamiento crítico.” Inédito.
- Asesoría de Gobierno,** “Contesta acción de Inconstitucionalidad en contra la Ley Provincial N° 7.722”, Gobierno de la Provincia de Mendoza, 2007.
- Basualdo, Federico (2012a).** “Regular la minería”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, septiembre, pp. 10-11.
- Bottaro, Lorena y Sola Alvarez, Marian (2016).** “Los vaivenes de la legislación protectora de glaciares en Argentina. Los conflictos por la megaminería más allá de la escala local”. En: Bottaro, Lorena y Sola Álvarez, Marian (coords.), *Agua y Megaproyectos mineros en América Latina*, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Red Waterlat, en prensa.
- Cafferatta, Nestor A. (2007).** “Minería y presupuestos mínimos del ambiente en un fallo ejemplar de Corte”. *La Ley*, 2007-C.
- Escobar Ohmstede, Antonio (2014).** Presentación. ¿Para qué acercarnos al ambiente? En: Escobar Ohmstede, Antonio (comp.) *La ecología política, la ecología cultural y la historia ambiental a través de relaciones. Estudios de historia y sociedad.* Editorial El Colegio de Michoacán. Michoacán.

- Fernández Nadal, Estela (2015).** “Naturaleza y sociedad: dos dimensiones de la corporalidad. Una mirada desde la filosofía latinoamericana”. Conferencia dictada el 22/09/2015, en el marco del ciclo de charlas de INCIHUSA-CCT Mendoza, CONICET, en Mendoza, Argentina.
- Gallini, Stefania (2004)** Problemas de métodos en la Historia ambiental de América Latina. Anuario IEHS 19, 147-171.
- García, Rolando (1994),** Interdisciplinariedad y sistemas complejos. En: Leff, Enrique (comp.), Ciencias Sociales y Formación Ambiental (pp. 85_124). Barcelona: Ed. Gedisa, UNAM.
- González Schmal, Raúl (2003),** Unión Europea, Constitución y Federalismo. Revista de Derecho de la Unión Europea, N°4-1er semestre. 27-45.
- Lewis, Clive S. (1947),** The Abolition of Man: How Education Develops Man’s Sense of Morality, Macmillan Publishing Company, New York.
- Machado Aráoz, Horacio (2012)** Naturaleza Mineral. Una ecología política del colonialismo moderno. Tesis de Doctorado en Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Catamarca.
- Manzanal, Mabel (2006)** Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones. Crítica en Desarrollo. N°1 37-60
- Martínez Alier, Joan (1993),** “Temas de historia económico-ecológica”. En: González de Molina, Manuel Y Joan Martínez Alier, Historia y Ecología, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 19-48.
- Martínez Alier, Joan (2014),** El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración, Editorial Quimantú, Santiago de Chile.
- Martínez Alier, Joan (2014),** Discurso pronunciado en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, el 7 de noviembre de 2014, con motivo de la entrega del Doctorado Honoris Causa. <http://govamb.iee.usp.br/?q=not%C3%ADcia/entre-la-econom%C3%ADa-ecol%C3%B3gica-y-la-ecolog%C3%ADa-pol%C3%ADtica>
- Merlinsky, Gabriela (comp.) (2014).** Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina. CLACSO-CICCUS, Buenos Aires.
- Morin, Edgar (1981)** El Método I. La naturaleza de la naturaleza. Madrid, Cátedra.
- Palacio, Germán (2006).** Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): Orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad, Revista Gestión y Ambiente, 9 (3), pp. 143-156.
- Sabsay, Daniel (1999).** El federalismo argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional. En Agulla, J. C. (comp.) Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades. Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público. Ciencia Política y Sociología, 1999, p. 425-438.

Wagner, Lucrecia (2014). Defendiendo la biodiversidad: resistencia a megaproyectos en América Latina. *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*; Lugar: Barcelona; Año: 2014 p. 80 - 84

Zarrilli, Adrián Gustavo (2002) Capítulo II. En: Zarrilli Adrián y Guido Galafassi, “Ambiente, sociedad y naturaleza. Entre la teoría social y la historia”, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.