

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE
Sede General Roca



Enfoque de Riesgo en las Políticas Públicas

NICOLÁS OSCAR DÍAZ

DNI: 32.588.339

Villa Regina | Río Negro | Argentina

•
JUNIO 2021

| CONTENIDOS

◆ Introducción.....	4
◆ Presentación	7
◆ Fundamentación.....	9
◆ Marco Conceptual.....	10
◆ Capítulo I: Definición de Contenidos de la Gestión de Riesgos.	11
1. <i>Objetivo general y objetivos específicos.</i>	11
2. <i>Principios rectores.</i>	15
3. <i>Ejes transversales de la Política de Gestión y Reducción de Riesgo.</i>	17
4. <i>Política Pública de Prevención de Riesgos. Mirada preventiva.</i>	19
5. <i>Clasificación de Amenazas: Biológicas, Geológicas, Antrópicas y Meteorológicas.</i>	21
◆ Capítulo II: Mandatos Constitucionales y Convencionales en un Estado de Derecho.....	24
1. <i>Validación del Control de Constitucionalidad y Convencionalidad.</i>	25
2. <i>Valor Justicia en toda la Administración Pública. Tutela Administrativa efectiva.</i>	28
3. <i>Análisis Normativo Internacional y Local. Jurisprudencia.</i>	30
◆ Capítulo III: El Rol de las Administraciones Públicas. Político, Económico, Social y Cultural de la Comunidad en un Nuevo Contexto Mundial	35
1. <i>Cambio de Paradigmas y Panorama actual.</i>	35
2. <i>Lineamientos estratégicos y fortalecimiento Institucional.</i>	37
◆ Capítulo IV: Nuevos Desafíos de la Pos-Pandemia en Materia de Gobernanza y Desarrollo	40
1. <i>Pensamiento proactivo de una nueva Ciudadanía. Educación, Comunicación y Participación Ciudadana.</i>	40
2. <i>Derecho al desarrollo de las personas y dignidad.</i>	42

◆ Conclusiones	46
◆ Anexo Bibliográfico y Jurisprudencial.....	51

| INTRODUCCIÓN

La Tesina que desarrollaré forma parte de la Especialización en Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue, Quinta Edición.

Aprovechando dicha oportunidad quiero saludar a las y los colegas que desde distintos roles, ya sea como profesores/as, tutores/as, directores/as y compañeros/as han compartido este espacio de aprendizaje, y pretende desarrollar un nuevo enfoque del rol que deben llevar a cabo las Administraciones Públicas en su faz preventiva, ante los nuevos cambios de paradigmas que se dan en la actualidad.

Los cambios constantes a los cuales nos hemos visto sometidos, en muchas oportunidades ayudan al crecimiento de la sociedad, tanto desde el punto de vista económico, social, cultural, geográfico y político; aunque a su vez, traen consigo nuevas amenazas, ya sea de riesgos, relacionados con el clima, geológicos o biológicas a nivel local, nacional e internacional, como el caso del COVID-19, o antrópicas -generadas por la propia actividad humana- que nos obliga a replantearnos la forma en que vemos al mundo y la relación que hemos venido teniendo con el mundo que nos rodea.

Ante estas nuevas situaciones, queda claro que la humanidad debe estar preparada ante la vulnerabilidad que dichas amenazas conllevan, para conservar un ambiente de prosperidad y tranquilidad en las y los ciudadanos de un determinado territorio.

Justamente esta relación entre amenazas y vulnerabilidad es lo que genera el riesgo¹, llevándonos al eje del presente trabajo, ya que si desde la Administración Pública, sea el estamento del que se trate, se conocen dichos riesgos, ello nos

¹ Riesgo en cuanto a definición de la Real Academia Española (RAE) 1. m. Contingencia o proximidad de un daño.

dará la posibilidad de evaluarlos cualitativa y cuantitativamente, para así poder gestionarlos y trabajar así para poder mitigar y reducirlos a la máxima expresión, contando con los distintos elementos que nos garanticen eficiencia y eficacia de los recursos lógicamente limitados y disponibles.

Se pretende un análisis crítico y prospectivo de las decisiones y programas orientados a la modernización del Estado, de alcance global, sectorial, o correspondientes a determinadas unidades geográficas o institucionales, tomando en cuenta, cuando corresponda, los requerimientos de adaptación institucional y funcional que necesariamente conlleva la actualidad que atravesamos.

Esto nos lleva inmediatamente a pensar en qué tipo de gobernanzas y ciudadanías son las que existen hoy y a qué modelos estamos yendo o queremos llegar.

Las Administraciones Públicas tienen el fin de satisfacer el bienestar general de la sociedad en la que se desempeñan, estando atentos a lo que las y los ciudadanos sufren por los distintos factores que señalamos anteriormente, e intrínsecamente relacionado a su cotidianeidad, orientándose al interés público que la sociedad solicita.

La pregunta central en análisis, sería entonces cuál es el rol preventivo de las Administraciones Públicas.

Para ello, desde lo jurídico, podemos tomar el desarrollo del Constitucionalismo Nacional, Latinoamericano, Europeo, Norteamericano, y si es posible adaptar a nuestra realidad estos sistemas en cuanto a la prevención del riesgo. La mirada del Derecho Administrativo Local, adelanto mi postura al respecto, debe llevarnos hacia una apertura integral, y como bien expresa el Dr. Pablo Gutiérrez Colantuono en su análisis de numerosas temáticas a lo largo del Posgrado en curso, demarcar el carácter multilateral con la mirada del Derecho Administrativo local.

Si bien, hechos puntuales requieren un actuar casi instantáneo desde la Administración, como el prevenir un mal por cuestiones medioambientales, no debe pasarse por alto los principios de legalidad y juridicidad, siendo la política pública de gestión y reducción de riesgos un paso trascendente y necesario para contribuir a la construcción de un país seguro y resiliente a procesos de desarrollo sostenible.

Las funciones que tendrán que asumir los actores encargados de la reducción de las vulnerabilidades deben ir necesariamente de la mano con un proceso participativo, amplio y plural, siendo el trabajo esencial de carácter multidisciplinario y cooperativo a fines de superar, perfeccionar y estudiar a futuro y con proyección la evolución de nuestra sociedad y nuestro planeta tierra. Nuevamente, es mi intención mostrar la necesidad de una visión global del problema, surgiendo en distintos puntos del mundo nuevos riesgos, señalando puntualmente la situación de pandemia del COVID-19, que ha tomado al mundo por sorpresa en cuanto al abordaje de su política pública y generando caos en todos los niveles de las administraciones nacionales y regionales.

Allí vemos como un fenómeno biológico, conlleva el necesario cambio de paradigma en lo organizacional de todo el sistema como estaba planteado en el pasado, siendo el derecho fundamental a la vida puesto en jaque ante el avance de la enfermedad con una rapidez inusitada, que obligó a los países a establecer medidas que, como hemos visto, han sido diversas y así también sus repercusiones, tanto positivas como negativas, que en honor a la brevedad no comentaré en este introito.

Considero, a su vez, el carácter fundamental que debe tener la influencia de la participación ciudadana, -debiendo tomar nota el Estado- de la motivación, el estímulo a la toma de decisiones y acceso a la información pública, ya adentrándonos a los riesgos que supone el vivir en una sociedad globalizada, pero con fuertes vínculos culturales, donde se generan factores de riesgos, por

ejemplo la vulnerabilidad y flagelo de la pobreza, sobrepoblación de determinadas zonas geográficas, seguridad de las y los miembros de la comunidad e higiene.

Que mejor que tomar de primera mano los testimonios, vivencias y experiencias de aquellos que sufren día a día los avatares de un estilo de vida a los que muchas veces se vieron empujados ante los avances de una sociedad que los ha relegado. Las preguntas que surgen son diversas: ¿es la Administración Pública permeable a aceptar la evolución de una sociedad que crece en número y necesidades?, ¿aquellos que ocupan cargos públicos tendrán este enfoque multidisciplinario para poder tratar los factores de riesgos, algunos que mutan y otros que son una constante? ¿Es necesario este enfoque y trabajo conjunto desde la interacción de las administraciones públicas con las y los ciudadanos?

Los interrogantes evolucionan al mismo ritmo que la sociedad toda, por lo que el rol preventivo de las Administraciones Públicas debe mantenerse constante en el estudio y desarrollo de políticas públicas que satisfagan las necesidades tan diversas que se presentan y el rol de la nueva ciudadanía, que es a lo que humildemente apunta el presente trabajo.

| PRESENTACIÓN

La Tesina que se presenta centra su exploración en la relación que se evidencia en aquellas cuestiones vinculadas de manera indivisible entre las relaciones sociales dentro de una comunidad determinada, analizadas intrínsecamente con los diversos factores externos que la circundan y eventualmente podrían generar un riesgo a las y los ciudadanos bajo una determinada órbita institucional de gestión política, económica, jurídica y social.

La interconexión de ordenamientos jurídicos nos dará un marco normativo en esta nueva realidad actual que se nos presenta, enfocándonos en factores de riesgo como la Pandemia epidemiológica del COVID 19, pero también en la necesidad de atender en un futuro inmediato otros flagelos que se presentan y que tienen que ver con el normal desenvolvimiento de las relaciones humanas, donde las desigualdades obligarán a las Administraciones Públicas a intervenir y regular en pos de mantener la tan ansiada paz social, tanto interna como externa con otros países.

Lamentablemente, la situación de salubridad y desastres naturales en la actualidad ha puesto a prueba una necesaria adaptabilidad de la población, donde podrían converger las ideas de Jean-Jacques Rousseau² con la consigna de que el pueblo, partícipe de la soberanía, es también al mismo tiempo súbdito, y debe someterse a las leyes del Estado que el mismo pueblo, en el ejercicio de su libertad, se ha dado. Se concilian así libertad y obediencia mediante la ley, que no es sino concreción de la voluntad general y alma del cuerpo político del Estado.

Tamaño tarea entonces le cabe a las Administraciones Públicas en satisfacer las necesidades troncales normales y habituales y aquellas que surgen por la modificación a causa de factores externos, y su rol preventivo y mitigador de las consecuencias que ello afecta a aquellos y aquellas bajo su dependencia.

Sin dudas, la relación entre las ciudadanías y las administraciones públicas, desde el terreno de la Constitucionalidad ha cambiado: se hace evidente cómo la realidad federal de nuestro país a causa de un factor de riesgo biológico se ha modificado, mutado y generado diversas formas de enfrentar un mismo problema con recursos limitados y diversos, propios de las características de cada provincia,

² El contrato social: o los principios del derecho político, Jean-Jacques Rousseau, publicado en 1762.

pero que ha debido coordinar con la Administración Nacional a fin de tomar acciones para enfrentar el flagelo de la pandemia.

A consecuencia de ello, vemos cómo en algunos territorios se ha mitigado muchísimo el contagio, y en otros, ha aumentado exponencialmente, recrudesciendo medidas que coartan libertades y generando malestar e incertidumbre, debido a que el rol de las administraciones no es claro y sus políticas de enfoques de riesgo muestran falencias.

Dentro de este contexto, es muy importante que se exteriorice el entramado constitucional y convencional para la optimización del rol preventivo y enfoque de riesgo orientados a los sectores vulnerables y demás sujetos pasibles de contención estatal. Para ello, es fundamental que los dispositivos y procedimientos de las Administraciones públicas reflejen la diversidad normativa. Para finalizar esta presentación inicial, se pretende dejar reflejado el cómo se podría generar este cambio de paradigmas en pos de la protección de las y los ciudadanos, proveyendo de elementos a lo largo de un análisis histórico y conceptual, que sea un disparador para que podamos entender el pasado, su evolución, el presente y futuro de las relaciones humanas jurídicamente establecidas y optimización mediante la eficiencia y eficacia de la labor de quienes llevan adelante el importante trabajo Administrativo.

| FUNDAMENTACIÓN

El contexto mundial presenta un panorama de crisis económica financiera global, crisis de salubridad, colapso del medio ambiente, de relaciones de poder en transición, de aumento de las tensiones geopolíticas, de surgimiento de nuevas potencias y de nuevas formas de relación en el sistema internacional y regional.

El rol de las Administraciones Públicas ante el complejo panorama universal actual, se verá marcado más que nunca por la responsabilidad de proveer un marco para el desarrollo que facilite la creación de prosperidad con un sello de equidad. Tener como eje de todas sus actuaciones, las necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas, impulsando el desarrollo de una sociedad incluyente, orientada al bien común y evitar postergaciones en el mejoramiento del nivel de vida de los más vulnerables. De esta forma, facilitarán el perfeccionamiento del sistema democrático y contribuirán de manera significativa al mantenimiento de la estabilidad institucional amén de las situaciones extraordinarias y, a veces, intempestivas, que devengan en el futuro, marcando un contexto de previsibilidad.

De esta manera, una gestión eficaz será capaz de minimizar cualquier impacto dentro de la comunidad.

Todas/os los servidores públicos deben conocer sus objetivos orientadores y conducir sus esfuerzos para la modernización de su gestión. Justamente, este deber de respetar las garantías constitucionales y convencionales como autoridades, incorporando nuevas dimensiones a las actividades tradicionales, apareciendo la acción preventiva indefectiblemente como elemento rector en el camino a seguir.

| MARCO CONCEPTUAL

La Gestión de Riesgos es un proceso cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastres. El mencionado proceso social está relacionado con las políticas públicas y sus

administraciones, con especial énfasis aquellas relativas a economía, ambiente, seguridad, defensa nacional y desarrollo territorial.

Es menester señalar que, en la actualidad, hay leyes enfocadas en esta temática, tomando como punto de partida y análisis lo que a mi entender es una clara muestra de proactividad en la materia, y es la Ley Provincial de Neuquén número 2713 sancionada el día 11 del mes de Agosto del año 2010, siendo dicha provincia quien se encuentra a la vanguardia a nivel nacional, y procediendo posteriormente al análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad que debiera reinar al reflexionar y coordinar la Gestión de Riesgos en las distintas Administraciones Públicas para su complementariedad.

Luego de analizar esto, centraremos nuestros esfuerzos en dos aspectos, los cuales son: la utilización de tecnologías de gestión y la capacitación de las/los servidores públicos.

| CAPÍTULO I: DEFINICIÓN DE CONTENIDOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS.

1. Objetivo general y objetivos específicos.

Como punto de partida, debiéramos delimitar cuáles serán los objetivos generales en los cuales trabajaremos a fines de instalar la temática de la Gestión y Reducción de Riesgos de desastres en los diversos niveles de Gobierno y de las Instituciones que lo componen, a saber: sociedad civil, sector privado y la comunidad en general.

A su vez, se busca transversalizarla en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en planes y programas de desarrollo.

De esta forma, se atenderán políticas de desarrollo sostenible, y se busca coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del sistema para la

prevención y atención de desastres, dejando no sólo preparada la estructura de las Administraciones Públicas, sino educando a la población para evitar su pánico y alentar su participación activa en la solución de los problemas ante una situación anómala, que más adelante detallaremos.

Convergen en esta pauta aspectos de suma importancia como el enfoque de género, atención de grupos vulnerables, protección de medios de vida, derechos y deberes de los ciudadanos, integrados al proceso de reducción del riesgo y al manejo efectivo de los eventos adversos.

Cabe definir algunos conceptos, que diferenciarán el accionar de las Administraciones Públicas en todos sus niveles.

Por ejemplo, *Desastre* es una situación adversa causada por la combinación de la amenaza y vulnerabilidad, que ha ocasionado daños y pérdidas, superiores a los que una comunidad pueda recuperarse por sí sola. Cuando las pérdidas son menores, nos referimos generalmente a una *emergencia*. Cuando el evento es de gran magnitud, se le llama *catástrofe*.

Hablamos de desastres cuando un evento potencialmente negativo ocurre, a lo cual se le suma una variable de vulnerabilidad y no existe una posibilidad real para evitarlo. También tenemos que diferenciar: “fenómenos naturales” y “desastres naturales”, que muchas veces los hemos utilizado como si fueran lo mismo.

Los desastres no son naturales. *Desastre* se refiere a la alteración que se genera por el impacto de un fenómeno de origen natural o producto de la acción del ser humano, incidiendo negativamente en el funcionamiento de una sociedad debido a su vulnerabilidad.

Es por eso que una sociedad que quiera desarrollarse y salir de la pobreza tiene que tener políticas de gestión integral para la reducción de riesgos y así evitar que las consecuencias de los desastres reduzcan sus posibilidades de desarrollo de sus comunidades.

Mediante la individualización de las amenazas y vulnerabilidades, las comunidades pueden identificar las pérdidas probables a las que están expuestas, y así contar con información que les permita planificar y tomar decisiones para reducir el riesgo.

En la actualidad se promueve la reducción del riesgo incentivando acciones que eviten que el impacto de un evento se convierta en un desastre. Por eso se habla de reducir la vulnerabilidad construyendo de forma más segura con materiales adecuados, promoviendo el buen uso del suelo, evitando la construcción en zonas inundables o de altas pendientes, preparando a las comunidades y a las instituciones para actuar en situaciones críticas, reduciendo así la posibilidad de un desastre.

La vulnerabilidad disminuirá en la medida en que las personas, comunidades o instituciones incrementen sus capacidades, entendidas éstas como la combinación de las fortalezas, atributos, conocimientos y recursos disponibles, que lleven a la reducción de su vulnerabilidad al riesgo de desastre.

Las capacidades son esenciales para que las comunidades puedan incrementar sus niveles de organización y resistencia para enfrentar y recuperarse de los eventos adversos.³

Los objetivos específicos, ya identificada la problemática, y teniendo encuadrados o individualizados los conceptos anteriores, deben estar indefectiblemente orientados a impulsar la construcción de un Sistema⁴ dentro de las Administraciones Públicas de Gestión y Reducción de Riesgos de desastres.

Con esto, convertirla en el punto de partida del desarrollo de políticas locales de gobernanza a cargo de las autoridades, con lo que a mi humilde entender deberá

³ Conceptos vertidos por la Oficina de Naciones Unidas para la reducción de Riesgos de Desastres, Programa de Preparación ante Desastres de la Comisión Europea (Disaster Preparedness ECHO) En Colaboración con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

⁴ Sistema entendido como conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad.

nutrirse con una intensa participación ciudadana, y construir la base sobre la cual elaborar planes y programas que permitan implementar las acciones contempladas en lineamientos estratégicos según la conveniencia amerite.

En nuestros tiempos modernos, es menester dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres atendiendo las políticas de desarrollo sostenible y sustentable, optimizando los siempre escasos recursos con los que cuenta el Estado.

La necesaria anticipación para tomar medidas para modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes y futuras podría ser la clave fundamental en cuanto al tema que nos atañe, a fin de reducir la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales expuestos a daños y pérdidas en caso de producirse eventos peligrosos para la sociedad.

En este trabajo de Tesis no se busca orientar específicamente sobre qué acciones en específico tomar, ya que la realidad de las distintas administraciones y la misma realidad social en nuestro país nos impedirían abarcar tamaña tarea, debido a los factores que individualizan a cada territorio y organismos mismos, pero sí destaca el carácter federal e integrador, ya que el norte debería ser mantener una estructura vertebral y el valor agregado, la adaptabilidad que las Administraciones adopten en base a sus recursos y la interacción con actores externos, ya sea interprovinciales, nacionales o internacionales.

Ejemplos acabados de lo que me refiero es en casos de riesgos epidemiológicos, como el COVID 19, donde medidas únicamente locales serían insuficientes e ineficientes, sino que se necesita de colaboración global y objetivos claros y definidos, con una necesaria interacción de Administraciones variados, pero no menos necesarias.

Otro ejemplo son los incendios, ya sea intencionales o por el mismo actuar de la naturaleza, lo que exige medidas muy locales, pero si se propaga, los recursos

deberán superar la normalidad y vuelve a estar en boga la necesaria colaboración para finiquitar el problema.

En este caso, es necesario resaltar a nivel local el accionar pronto y certero que han tenido las provincias de Neuquén y Río Negro, y a nivel global, vemos las terribles consecuencias de los incendios en Australia, acabando con irrecuperables recursos, vidas humanas, flora y fauna, y la colaboración internacional ante semejante envergadura de la catástrofe sufrida.

Que es imprescindible la delimitación de objetivos claros y contundentes para mitigar en su máxima expresión un riesgo, y la consecuente toma de decisiones para paliar el “después”, ya que el problema no termina en la extinción del desencadenante de amenaza, sino que debe enfocarse también en la nueva normalidad que se busque para generar el bienestar tan ansiado de la ciudadanía.

2. Principios rectores.

Son cada vez mayores y peligrosos los efectos que se generan a partir de los desastres naturales y aquellos provocados por los mismos seres humanos. Sin embargo, es posible evitar pérdidas de vidas, lesiones y catástrofes económicas debidas a los desastres.

Es objeto de este trabajo el buscar la forma de mitigar las consecuencias, considerando que el avance del desarrollo social y económico seguirá estando entorpecido por la repetición de los desastres. Esta es la sustancia del Mensaje, Estrategia y Plan de Acción de Yokohama que tomaré de base para fundamentar los principios rectores que entiendo debieran regir en esta materia⁵.

Sobre la base de los principios contenidos en la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro, podemos llevar a cabo las siguientes apreciaciones:

⁵ 155 países y territorios participaron en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales celebrada en Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994.

a) Cada Estado (y con ello aquí hablamos de las Administraciones Públicas en sus distintas fases y niveles) tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral. La reducción del riesgo de desastres es un problema común de todos los Estados y la medida en que los países en desarrollo puedan mejorar y aplicar eficazmente las políticas y medidas nacionales de reducción del riesgo de desastres, en el contexto de sus respectivas circunstancias y capacidades, puede mejorar aún más por medio de la cooperación internacional sostenible;

b) Para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, como corresponda según sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales;

c) La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación;

d) La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos.

3. Ejes transversales de la Política de Gestión y Reducción de Riesgo.

Importante concepto es el que se puede generar con la transversalidad, permitiéndonos vincular y conectar todas las acciones y áreas de gestión, convirtiéndose en instrumentos que abarcan todos los temas y cumpliendo el objetivo aportar una visión de conjunto. También, revisten un carácter interdisciplinario, lo que también nos ayudará a enriquecer el contenido y no ver sesgados nuestros esfuerzos a un solo área o campo de estudio, sino que en la actualidad, no puede darse un análisis único y monotemático de las realidades de la comunidad.

Relacionado con el Punto 2 de este trabajo, podemos identificar los ejes transversales en varios grupos, que recuerdo, no deben ser considerados de manera individual, sino interconectados y en entera sinergia, pero a fines ilustrativos los separaremos enunciativamente en:

a) Enfoque Legal: Eje que por su uso dentro de nuestra cotidianidad y práctica profesional pondré en primer término, y está basado normativamente en estándares de carácter locales, provinciales, nacionales e internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a promover, proteger y efectivizar los derechos humanos.

b) Perspectiva de género: Fundamental en nuestros días, y se ha convertido en uno de los pilares del fortalecimiento Institucional dentro de las Administraciones Públicas, debiendo considerar acciones que aseguren que tanto mujeres como hombres, o la identidad de género con la que cada habitante se sienta identificado, recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas, aunque para ello debieran realizarse abordajes diferenciados para cada género.

c) Perspectiva de la niñez y adolescencia: se deberán considerar acciones que aseguren que niños niñas y queden incluidos, ya que su participación muchas veces reviste suma importancia, incluso a la hora de protegerlos, por ser sujetos

sumamente vulnerables ante todo riesgo posible, y, al igual que el grupo anteriormente demarcado, deba realizarse abordajes diferenciados para este sector ciudadano.

d) Personas adultas mayores: Las personas adultas mayores viven una situación riesgosa definida por circunstancias específicas que pueden ser sociales, económicas, culturales, familiares, genéticas, de género, y por supuesto de edad. No siempre tienen las capacidades o habilidades para hacer frente a las situaciones o condiciones de riesgo, por lo que debe prestarse mucha atención en el lenguaje que se utilice, formas e incluso actividades a desarrollarse en cuanto a prevención de riesgo.

e) Perspectiva de pueblos originarios: incorpora aspectos vinculados a la diversidad cultural de los pueblos originarios en el trazado de líneas de acción, e implicará una mayor adaptabilidad de quienes ejerzan el rol de autoridades dentro de las administraciones públicas. Ello nutrirá de elementos necesarios y muchas veces definatorios a la hora de la toma de decisiones sobre el abordaje de situaciones de riesgo y cómo efectuarlas en un sector de la población definido por sus rasgos propios.

f) Personas con discapacidad: Como muchas veces a lo largo del curso de posgrado se ha desarrollado acabadamente, la formación y la sensibilización sobre las vulnerabilidades y sus elementos esenciales en todas las esferas. Tratándose de personas con los sectores vulnerables, el personal de urgencia debe saber cómo comunicarse mejor con ellos, cómo asistirlos y cómo utilizar el equipo correspondiente. Son las que mayor riesgo corren de sufrir violencia, desastres, gastos médicos exorbitantes y muchas otras dificultades.

4. Política Pública de Prevención de Riesgos. Mirada preventiva.

El rol de las Administraciones Públicas debe ser de constante actuación y planificación, ya sea durante los infortunios o momentos de enorme gravedad, como así también en tiempos de relativa quietud o paz social.

En este último contexto, es que debe ponerse énfasis en la elaboración de estrategias y acciones preventivas para lograr maximizar el efecto de contención de la comunidad en todos los aspectos, como así optimizar los recursos, siempre escasos.

A qué nos referimos con reducción de riesgos, es al conjunto de métodos que disminuyen o eviten los desastres, analizando sus causas y disminuyendo la vulnerabilidad de personas y bienes, minimizando así su exposición a este tipo de fenómenos y sus posteriores consecuencias, siempre gravosas tanto para el individuo como para el mismo Estado.

Si bien nos vamos a enfocar en la faz preventiva, como lo expresa el título, es menester señalar que sumado a este aspecto tenemos también como componente la "mitigación" del riesgo, que debiera orientarse a reforzar las estructuras funcionales de las administraciones, ante eventos desafortunados y que ya señalaremos con detenimiento a posteriori, por lo cual no nos detendremos en este aspecto, pero sí en la orientación preventiva.

Al impedir o evitar que sucesos generadores de riesgos penetren en el núcleo social, hay una mayor tasa de éxito, la cual siempre puede fluctuar ya que ante un suceso inesperado -y posible en estos tiempos de conflictos constantes y vulneración desmedida del medioambiente- la preparación toma un rol fundamental, proporcionando las herramientas para un accionar eficiente ante las contingencias, organizando oportunamente los recursos humanos y económicos y dirigirlos a cubrir las necesidades puntuales, ya que no todo desastre o riesgo produce el mismo efecto.

Según el Programa de Preparación ante Desastres de la Comisión Europea, podemos dividir la preparación ante eventos adversos en 3 bloques:

- ◆ Preparación
- ◆ Alerta
- ◆ Respuesta

Hemos venido marcando la importancia de la Preparación, primer punto de esta sub división. Algunas acciones de preparación pueden ser la definición de funciones de las y los miembros y grupos de la comunidad en la emergencia. Para ello me permito remitir a puntos señalados en su momento por políticas públicas confeccionadas en el País de El Salvador en 2012 y que señalaré para que puedan ilustrarnos, y veamos que práctico resulta en estos tiempos de pandemia de COVID 19:

- ◆ Elaborar el inventario de recursos humanos y materiales de la comunidad.
- ◆ PREPARACIÓN COMUNITARIA Gestión Integral para la Reducción de Riesgos de Desastres
- ◆ Determinar sitios de encuentro y alojamiento temporal para los casos de emergencia.
- ◆ Diseñar el proceso de evacuación de la población hacia zonas más seguras, marcando las rutas de acceso.
- ◆ Informar a la población sobre las medidas que deben seguirse en caso de emergencias, así como la difusión del plan comunal de protección civil.
- ◆ Capacitar a la población para apoyar las labores de los organismos de socorro durante una emergencia.
- ◆ Establecer un sistema de comunicación e información comunal.
- ◆ Definir los tipos de alarma con que la comunidad será comunicada de una emergencia y darlo a conocer a la población.

El Estado de Alerta, segundo punto a desarrollar en este espectro, debe contar con elementos claros, precisos y fácilmente identificables e intuitivos para toda

la población. Los medios de comunicación pueden ser fundamentales para llegar a todas y todos, no sólo los más reconocidos, televisión, periódicos y radios, sino aprovechar la inmediatez que nos proporcionan los medios digitales y las redes sociales.

Pero aquí viene algo que quiero resaltar con demasía y que actualmente produce una desinformación desmedida en nosotros y nosotras, y es el hecho de que es imprescindible que las administraciones públicas puedan brindar de primera mano y con la menor cantidad de interlocutores, información oficial, procedente de fuentes autorizadas y confiables, poniendo énfasis en la responsabilidad de los funcionarios que deban cumplir con su rol institucional y estén a la altura de las circunstancias.

Por último, en esta reseña, de nada vale identificar el riesgo, planificar, si no es posible llevarlo a la práctica, es decir, hacer efectiva la Respuesta.

No olvidemos que de ello depende salvar vidas, reducir el estrés y sufrimiento de la población y comprimir daños materiales. Se debe contemplar los medios para salvaguardar a los y las ciudadanas, previsión hospitalaria o de centros médicos privados, asistencia médica subsidiaria, evaluación de daños, alojamiento eventual o ayuda de tipo asistencial económica.

5. Clasificación de Amenazas: Biológicas, Geológicas, Antrópicas y Meteorológicas.

Para cerrar este primer capítulo, he tomado definiciones precisas de campañas efectuadas por el Gobierno de la Provincia de Neuquén, en el afán de ser totalmente indicativo en clasificar las amenazas que serán el eje de nuestro trabajo, analizándolas en su relación intrínseca con la operatividad de su abordamiento.

Como bien dijimos anteriormente, en los medios de comunicación y redes sociales podemos apalancarnos para llegar a todos los hogares, a los celulares de

nuestros conciudadanos, a las mentes de quienes buscan ante los infortunios el asesoramiento y acompañamiento del Estado en el que depositan su confianza. En el video institucional promocionado⁶ vemos como con un mensaje claro, efectivo y puntual, las autoridades provinciales definen las amenazas en cuatro tipos generales –agregando los incendios ya que es un flagelo de la zona- a lo que me permito remitir y enunciaré y serán ilustrativas.

Así, podemos definir estos grandes grupos para que la o el lector pueda interpretarlas:

a) Amenazas Biológicas: Los agentes de enfermedades infecciosas y las toxinas que se encuentran en las poblaciones y los productos animales constituyen una amenaza considerable y constante para la sanidad animal, los sistemas económicos y la salud pública. En general, la mayoría de los brotes de enfermedades y las contaminaciones alimentarias surgen naturalmente. Sin embargo, también existe el riesgo real de que la enfermedad se introduzca en poblaciones humanas o animales susceptibles, como consecuencia de la liberación accidental de un agente infeccioso o de una toxina⁷.

Algunas amenazas biológicas son puntuales o zonales, pero otras pueden acarrear consecuencias a nivel mundial, y generar verdaderas catástrofes pandémicas. Ejemplo de ambas tenemos con la “ratada” en las zonas de Río Negro y Neuquén, y con el Covid 19, Gripe aviar, Gripe porcina, entre otras, respectivamente.

b) Amenazas Geológicas: Podemos definir las como procesos o fenómenos naturales que pueden causar pérdida de vida o daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. La amenaza geológica incluye procesos terrestres internos (endógenos) o de origen tectónico, tales como: actividad de fallas geológicas, actividad y emisiones

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=Xl4eAsi2WTg>

⁷ OIE Organización Mundial de Sanidad Animal.

volcánicas; así como procesos externos (exógenos) tales como movimientos en masa: deslizamientos, caídas de rocas, flujos, avalanchas, colapsos superficiales. Licuefacción, suelos expansivos, deslizamientos marinos y subsistencias. Las amenazas geológicas pueden ser de naturaleza simple, secuencial o combinada en su origen y efectos.

En nuestras provincias patagónicas hemos sufrido las consecuencias devastadoras de movimientos tectónicos, erupciones volcánicas, entre otros, lo que produjo no sólo daños materiales, sino en la economía regional, como por ejemplo la enormemente perjudicada industria de la lana y animales de consumo después de la erupción del complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle de 2011.

c) Amenazas Antrópicas: Son peligros latentes generados por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios y la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprende una gama amplia de peligros como lo son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua etc.

Como vemos, no sólo pueden producirse amenazas por efectos netamente naturales de nuestro planeta, sino que pueden ser producto de la actividad del hombre, en el desarrollo indiscriminado e ineficiente, utilizando medios no autorizados o productores de eventos nocivos en el territorio explotado en actividades diversas.

d) Amenazas Meteorológicas: Refieren a la potencial ocurrencia de procesos o fenómenos naturales de origen atmosférico, hidrológico u oceanográfico, tales como: ciclones tropicales, lluvias torrenciales, vientos intensos, descargas eléctricas, tormentas de nieve, granizos, sequías, tornados, trombas lacustres y marítimas, temperaturas extremas, tormentas de arena, que

pueden causar muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental.

De acuerdo a las condiciones naturales de nuestro país, en lo relativo a la gestión de riesgos, los equipos de respuesta deben tener presente la importancia de compartir un lenguaje en común que facilite la comprensión mutua y contribuya a hacer más eficiente el trabajo entre los distintos actores antes, durante y después de una emergencia.

“Un desastre no debe confundirse con el evento climático, meteorológico o geológico que le da origen”, sostuvo el experto Andrew Maskrey en un célebre libro llamado *Los desastres no son naturales*. Un desastre natural, decía Maskrey, es un proceso económico, social, político y ambiental detonado por un episodio originado en la naturaleza.

| CAPÍTULO II: MANDATOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EN UN ESTADO DE DERECHO.

En este capítulo de fundamental trascendencia para nuestro trabajo académico, analizaremos si efectivamente las Administraciones Públicas están cumpliendo en la actualidad con este Rol Preventivo que fuimos enunciado en el apartado anterior en cuanto al respeto de los mandatos Constitucionales y Convencional en el Estado de Derecho, como lo expresa el título, y cómo validarlo.

Es muy interesante lo que ha expuesto nuestro director y profesor de posgrado Dr. Pablo Gutiérrez Colantuono, en su participación virtual en colaboración con la Asociación Misionera de Derecho Administrativo de fecha 23 de mayo de 2020, en relación con el Derecho Administrativo local y hacia dónde va evolucionando, para analizar cuál es la mirada macro que se debe emplear y cómo ello afecta positivamente el desarrollo integral de esta rama del Derecho.

Propone la mirada del Derecho administrativo Local, la cual ya no es un carácter que lo define en sí mismo, sino en apertura hacia el mundo, orientado a la multilateralidad.

Es muy importante definir estos conceptos, ya que necesariamente, el poder político o las máximas autoridades de las administraciones Públicas podrán de esta forma, contar con más elementos y un claro sistema de gestión que defina sus acciones a futuro para con la ciudadanía.

Remarquemos el principio de Juridicidad en el Estado de Derecho y luego particularmente en la órbita del Derecho Administrativo. Su estudio se hace necesario desde que el Estado, y consiguientemente la Administración, tienen poder para actuar, y en correspondencia deben exhibir actuaciones coherentes, jurídicamente encuadradas, y acordes tanto a las prerrogativas de las que están dotados como al derecho que les asiste a los particulares administrados.

La bisagra que ha surgido con la reforma de nuestra Constitución Nacional luego de 1994, en lo orgánico, en los Derechos y Deberes, en las Garantías, en la distribución del Poder, en el fomento del Estado social, debiera ser necesariamente recepcionado por las Administraciones Públicas.

1. Validación del Control de Constitucionalidad y Convencionalidad.

Las Administraciones Públicas tendrán que tematizar las fuentes del Derecho para poder efectuar una interconexión de ordenamientos jurídicos, entre Reglamentos, Legalidad, Juridicidad, Constitucionalidad y Convencionalidad.

Esto le dará un carácter heterogéneo, como así también el enfoque que debe darse a personas que deberán ser protegidas por las Administraciones Públicas, como enunciamos en el Capítulo 1, punto 3, ante situaciones de vulnerabilidad o de riesgo.

Sabiendo que existen estos enfoques de Constitucionalidad y Convencionalidad, se deberán tomar medidas en las reglamentaciones locales que reflejen esto, lo que generará que las decisiones a tomarse ante una eventualidad no pasen el marco legal de lo dispuesto en el orden nacional e internacional, pero también como contrapunto, se tendrán más herramientas para poder definir una política pública ante la adversidad que revista de legalidad y juridicidad a los actos del Estado, abriendo un abanico de posibilidades mucho mayor, por lo que si bien hay que estar atentos al respeto de los parámetros, nos darán herramientas valiosas a posteriori.

El fenómeno de la convencionalidad, incorporando los tratados internacionales, nos ha traído novedades a las cuales nos hemos tenido que adaptar, como el Pacto de San José de Costa Rica, y consecuentemente a la Corte Interamericana de Justicia, que dicta sentencias a cumplir por los países adherentes.

El marco de obligación que nos refiere los artículos 1⁸ y 2⁹ del Pacto de San José de Costa Rica necesariamente obliga a los Estados a tomar nota de las nuevas dimensiones de sus actividades preventivas. Deben activar dispositivos y adecuación a los principios y obligaciones del sistema Interamericano de manera preventiva e incorporarlas, practicar las nuevas dimensiones de sus actividades tradicionales, sumadas al control de Constitucionalidad.

Ante esta situación, palmariamente surge la función preventiva dentro de las Administraciones Públicas. Se debieran activar los dispositivos de la adecuación

⁸ Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

⁹ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

a las obligaciones, principios, del sistema Interamericano de Derechos Humanos que, en concordancia con el plano Constitucional, le dan convencionalidad y constitucionalidad e impregnan a la Administración Pública, jerarquizando y brindando solidez dentro de este esquema planteado, sin olvidar lo reglamentario y las leyes correspondientes a cada ámbito específico.

Las administraciones Públicas son expresiones del sistema democrático, y deben ser exteriorizadas mediante la actividad preventiva.

Para analizar dicho punto, me permito citar nuevamente al Dr. Pablo Gutiérrez Colantuono, quien hace un análisis muy intuitivo sobre esta temática en su publicación de Título: "La dimensión dinámica y abierta de los derechos humanos, la Constitución Nacional y las Administraciones Públicas"¹⁰.

Señala que, si bien es muy necesario orientar y converger entre ambos niveles, nacional e internacional, en la práctica generan sin duras tensiones puertas adentro de las Administraciones Públicas, y en los Estados en concepto general.

Señala que el nuevo orden se nos presenta bajo las siguientes características:

a) Presencia de construcciones e interpelaciones jurídicas dinámicas y diversas que impactan hacia adentro del Estado tanto en la dimensión del poder como en la de los derechos ciudadanos;

b) Conformación de múltiples subsistemas y microsistemas con sus propias fuentes de apreciación, prevención y resolución de los conflictos que pueden acaso presentarse;

c) Adición de nuevos derechos y garantías especialmente en el ámbito de los derechos humanos, observándose cómo al mismo tiempo que se amplían los derechos el poder se diseña dentro de nuevas limitaciones;

d) Los tratados de derechos humanos se ubican al menos a nivel constitucional, y en algunos sistemas también se sitúan aquellas otras

¹⁰ Publicado en: LA LEY 18/01/2018, 18/01/2018, 1 - LA LEY 19/01/2018, 19/01/2018, 1
Cita Online: AR/DOC/2973/2017

convenciones internacionales que, pese a no ser de dicha naturaleza, contienen igualmente derechos humanos;

e) Aparece impactado el concepto de fuentes del derecho en sus caracteres de supremacía y jerarquía, ya que habría una suerte de desplazamiento de una mirada vertical hacia una horizontal, al menos en la cúspide del sistema.

2. Valor Justicia en toda la Administración Pública. Tutela Administrativa efectiva.

Se genera la necesidad de resignificar el contenido y direccionamiento de las competencias públicas.

Estas se asumen actualizadas en sus limitaciones y orientaciones por la apertura interna internacional a partir del deber de cumplir con las obligaciones internacionales contraídas por los Estados.

Son el legislador, el administrador y el juez quienes concretan aquellas obligaciones asumidas en nombre de los Estados, al tiempo de soberanamente acordar la apertura de las fronteras internas normativas e institucionales.

Siguiendo con el carácter legal del trabajo que nos atañe, puntualizaremos en la tutela administrativa efectiva como una obligación, a través del control de convencionalidad, y es necesario el buen diálogo entre los jueces locales y los jueces de la Corte Interamericana.

Ello dará a su vez un margen y parámetros para que las Administraciones Públicas puedan tomar decisiones políticas en torno a factores de riesgos o situaciones extremas, sin necesariamente violar normas legales en honor a proteger derechos fundamentales.

¿Para qué nos sirven estos encuadres?, para nada más y nada menos que limitar el poder discrecional del Estado, ya que en tiempos de extrema necesidad y caos, no debe tornarse en un régimen totalitario que restrinja innecesariamente

derechos y garantías propias de las y los ciudadanos, para embanderar una protección integral que pudiera ser canalizada de otra forma, con un eficaz uso de los recursos de las Administraciones Públicas en prevenir, o al menos, una vez surgido un riesgo del índole que sea, actuar en consonancia, que al fin y al cabo son las consecuencias humildemente buscadas por este trabajo académico.

En aquello que refiere a la armonización del espacio de los derechos humanos tanto constitucional como convencional podemos observar al menos dos dimensiones: la dimensión de las tensiones y la dimensión de la complementariedad.

Regresando a nuestro interés de mirar al fenómeno desde los efectos concretos en la aplicación por ante los tribunales internos e internacionales, cabe recordar que la regla de mínima es que los tribunales deben realizar de sus ordenamientos domésticos una interpretación conforme a los derechos humanos.

Ello mediante la adopción de criterios y estándares que sean compatibles con los internacionales. La convergencia de miradas es en tal tarea central: la discusión es de derechos y no de poder entre distintos órdenes internos internacionales de jueces. Dicha convergencia ensancha el orden público internacional interno de los derechos humanos.

Este, a su vez, se nutre de las recíprocas influencias por citas cruzadas de los restantes tribunales regionales internacionales de los derechos humanos. Es también esta una manera novedosa de lograr mayores niveles de democracia en este tipo de justicia. Unas y otras esferas emergen legitimadas desde la construcción interna internacional de las pautas mínimas y convergentes de aquello que se ha llamado la centralidad del sistema constitucional y convencional moderno: el desarrollo de la persona desde su dignidad.

3. Análisis Normativo Internacional y Local. Jurisprudencia.

A modo enunciativo, podremos definir jurisprudencia que han marcado el camino hacia el rol preventivo y la no infracción a las normas de carácter Internacional, como los fallos *CS, 27/11/2012, "Rodríguez, Pereyra, Jorge L. y otra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios; Corte IDH, 31/08/2012, caso "Furlán y Familiares c. Argentina"; "Ximenes Lopes v. Brasil (2006)" ; "Gelman c. Uruguay", Corte IDH, 24/02/2011" y el famoso caso CS, 14/02/2017, "Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevicchia y D'Amico c. Argentina' por la Corte IDH" o 'Fontevicchia II'".*

Para no dispensar excesivamente el tiempo del lector/lectora, nos centraremos en el análisis de este último, reflexionando sobre la temática.

Si bien sobre este último caso podríamos ahondar en comentarios de tipo jurídico, me gustaría centrarme en la dicotomía y puja de criterios y autonomía que se difiere a raíz de la sentencia judicial dictada por el Organismo Internacional y su efectivo cumplimiento -o no cumplimiento- por el Estado Nacional, remarcando el trasfondo de poder imperante.

La razón de ser de estos tribunales internacionales, vinculados por pactos pre existentes con los Estados partes, se cimenta en que los tribunales deben realizar de sus ordenamientos domésticos una interpretación conforme a los derechos humanos.

Ello mediante la adopción de criterios y estándares que sean compatibles con los internacionales.

La convergencia de miradas es en tal tarea central: la discusión es de derechos y no debiera ser de poder entre distintos órdenes internos internacionales de jueces. Dicha convergencia ensancha el orden público internacional interno de los derechos humanos. Este, a su vez, se nutre de las recíprocas influencias por citas cruzadas de los restantes tribunales regionales internacionales de los derechos humanos. Es también ésta una manera novedosa de lograr mayores

niveles de democracia en este tipo de justicia. Unas y otras esferas emergen legitimadas desde la construcción interna internacional de las pautas mínimas y convergentes de aquello que se ha llamado la centralidad del sistema constitucional y convencional moderno: el desarrollo de la persona desde su dignidad.

En el caso de referencia, *Fontevicchia II*, la Corte Suprema actualiza la discusión desde la tensión antes que desde la convergencia del sistema. Debemos analizar dicho fallo judicial desde 2 puntos centrales.

El primero, debemos interpretar a la declaración del constituyente de incorporar los tratados "en las condiciones de su vigencia" como la efectiva decisión de sujetarse al modo en que ellos rigen en el plano internacional, que no es otro más que el fijado por los órganos propios de aplicación.

En el caso de la Convención Americana, las pautas centrales serán las derivadas de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto intérprete último de ese tratado.

Tal es la línea contenida, según hemos interpretado hace tiempo ya, en determinados pronunciamientos de la Corte Suprema. Estos ratifican el criterio conforme al cual la expresión plasmada en el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional conlleva utilizar los mismos estándares hermenéuticos que se han empleado en el plano internacional.

Claramente esto significaría considerar a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como una "guía" o una "insoslayable pauta de interpretación para los poderes constituidos argentinos".

Pero heos aquí, en el análisis de la segunda cuestión, donde se razona desde la mayoría en base al concepto de soberanía retenida, la cual se dice estar contenida en el art. 27 de la Constitución Nacional.

Ergo, no es intencionado el análisis que se argumenta en cuanto no se encuentra obligada la Corte Suprema Nacional Argentina por los actos adoptados por la Corte IDH en exceso de su propia competencia.

Y luego lo centra en la argumentación emergente del art. 27 de la Constitución Nacional: la Corte Suprema es el órgano "supremo" en el sistema judicial interno. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dio así marcha atrás con aquella posición de apertura, y sostuvo que, si bien las decisiones de la Corte Interamericana son "en principio" de cumplimiento obligatorio, no deberían ser cumplidas si el tribunal interamericano actuó en exceso de su competencia, o bien cuando la condena es de cumplimiento imposible por contradecir "principios de derecho público constitucional argentino".

La competencia convencional de la Corte Interamericana para ordenar que se revisen sentencias de tribunales nacionales es coherente con el principio del previo agotamiento de los recursos internos que contribuye a definir su papel subsidiario. Sería absurdo que la Convención por un lado disponga que las víctimas deben agotar los procesos judiciales nacionales antes de acceder con sus demandas al sistema de protección internacional, y luego inhibiera a los órganos del sistema de revisar el alcance de esas decisiones judiciales.

Aquí me permito remitir a lo expuesto por Víctor Abramovich¹¹ en su comentario sobre el caso de referencia.

La reivindicación de la soberanía judicial que realiza la Corte Argentina no sólo debilita el compromiso de participación de nuestro país en el sistema interamericano. Limita la utilidad de ese ámbito que ha funcionado históricamente para dirimir conflictos sobre derechos básicos.

¹¹ Comentarios sobre el "caso Fontevecchia"

La autoridad de las sentencias de la Corte Interamericana y los principios de derecho público argentino. Por Víctor Abramovich 2017

En especial de los sectores sociales que presentan mayores dificultades para hacerse oír en las distintas esferas del estado federal y provincial, y que acuden allí como recurso extremo de justicia.

Son esos sectores de la ciudadanía quienes han legitimado ese espacio regional, más allá de las justificadas críticas que sus procedimientos y decisiones pueden merecer y los cambios institucionales que se pueden impulsar.

No se trata simplemente de una disputa de autoridad entre tribunales. Los casos contenciosos complejos que se dirimen en el sistema interamericano no suelen tener un final definitivo en ninguna instancia.

Pasa algo parecido a lo que ocurre con las decisiones estructurales de la Corte que se prolongan en largas ejecuciones en busca de justicia. Las decisiones de la Corte Interamericana, aun reconociéndolas formalmente obligatorias, dependen siempre de la implementación que realizan las instituciones nacionales, y de la presión social que puedan movilizar las víctimas y las organizaciones que las apoyan, punto fundamental que quiero destacar en este trabajo para la implementación de Políticas de riesgos en el ámbito Judicial y de la Administración Pública general.

El sistema internacional se sostiene necesariamente en esos mecanismos domésticos de implementación, y ese punto es clave para entender que significa que sus sentencias son "obligatorias" y cómo funciona en el mundo real la relación entre las diversas esferas de decisión.

Por eso, la autoridad de la Corte Interamericana nunca es final, ni tampoco es suprema, sino que es complementaria. Pero la autoridad de la Corte Argentina, al menos ante los casos que se tramitan en instancias internacionales, también lo es.

¿Y por qué traigo a colación este caso tan interesante en su análisis, debido a las numerosas y disímiles aristas que lo integran? Pues vemos aquí que, para una debida implementación y una eficaz resolución de conflictos en situaciones

extremas, ya sea medioambiental, social o económica, es menester tener un sistema interconectado -si se me permite el término- que permita implementar soluciones jurídicas tomando de referencia el derecho reglamentario, local, nacional e internacional y su real aplicación en el territorio.

De nada serviría que tomemos medidas para prevención de riesgos que impliquen la flexibilización, por ejemplo, de incorporación de materiales para la creación de elementos necesarios en la construcción de elementos o estructuras para paliar una catástrofe médica, si luego se va a ver impedida su aplicación en el ordenamiento jurídico local o políticas de orden público que restrinjan actuaciones como por ejemplo, la restricción de libertades ambulatorias en cuanto a la implementación de la cuarentena por circulación de virus. Todo ello para ejemplificar someramente y acorde a los tiempos modernos que vivimos.

Si bien podemos referir muchas cuestiones desde la índole jurídica, quiero resaltar que considero de suma importancia relacionar el marco teórico del enfoque de riesgo en las Administraciones Públicas con la efectiva aplicación jurídica de soluciones prácticas y pragmáticas a contingencias que, como bien sabemos, no pueden dilatarse en el tiempo, y necesitan que los funcionarios actúen con bases sólidas y respaldo social.

La tutela administrativa efectiva debe ser interpretada también en el marco de las Administraciones Públicas, aludiendo al artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica, a los procedimientos administrativos que determine derechos y obligaciones, en su carácter eminentemente evolutivo que debe darse indefectiblemente en nuestra interpretación del Derecho.

Aquella supone una serie de desafíos de difícil concreción, pero no imposible, en nuestros países fuertemente presidencialistas y por ende de amplio espectro de actuación de nuestras Administraciones Públicas.

Es ese presidencialismo intenso el que ha llevado a tener una importante presencia de la facultad reglamentaria de las Administraciones. Pero también a

la existencia de una amplia actividad de determinación de derechos y obligaciones ciudadanas, que por su modalidad y efectos ha merecido desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos la creación y aplicación de la llamada tutela administrativa efectiva.

| CAPÍTULO III: EL ROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. POLÍTICO, ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL DE LA COMUNIDAD EN UN NUEVO CONTEXTO MUNDIAL.

1. Cambio de Paradigmas y Panorama actual.

Son cada vez mayores los efectos de los desastres, tanto de origen natural, como aquellos producidos por el propio ser humano.

Debemos ser conscientes que la realidad actual nos genera la necesidad de replantear nuestros sistemas de reducción de riesgos desde las Administraciones públicas, ya que a medida que se evoluciona en un crecimiento social, demográfico, e Institucional, el riesgo latente se hace más real y palpable.

Es posible evitar pérdidas de vidas, lesiones y catástrofes económicas debidas a los desastres. Mitigar las consecuencias de los desastres naturales debe ser uno de los objetivos de los planes generales de las Administraciones Públicas; de no hacerse así, el avance del desarrollo social y económico seguirá estando entorpecido por la repetición de los desastres y nuestra inoperatividad en resolverlos eficaz y eficientemente.

Allí es donde los Estados, según nuestra tesitura, debe tomar un rol preponderante y asumir su responsabilidad de proteger a la sociedad de los factores de riesgo que la acechan. Como lo mencionamos en puntos anteriores, será necesario ya no únicamente verlo desde una faceta jurídica, sino que la transversalidad con otras disciplinas propenderá a un abordaje integral de cada

problemática, y si bien cada Administración deberá seguir lineamientos generales, desde cada sector público se deberá diagramar un plan de acción específico según su área de influencia.

Las pérdidas humanas y económicas causadas por desastres naturales han venido en aumento en los últimos años y la sociedad en general se ha hecho más vulnerable a esos desastres.

Los más perjudicados suelen ser los sectores más carenciados desde lo económico y los grupos en situación social desventajosa, que son quienes cuentan con menos medios para hacerles frente.

La prevención de desastres, la mitigación de sus efectos, la preparación y el socorro son cuatro elementos que contribuyen a la ejecución de la política de desarrollo sostenible, la cual a su vez redundará en beneficio de ellos.

Estos elementos, junto con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, están estrechamente relacionados entre sí.

Por lo tanto, las Administraciones públicas deben incluirlos en sus planes de desarrollo y velar por que se adopten medidas complementarias eficaces en los planos comunitario, nacional, subregional, regional e internacional.

¿Y por qué planteo esta visión marco? Porque estoy convencido que ya no se debe enfocar el espectro en un sector específico de la comunidad, porque nuestra realidad globalizada nos obliga a tomar medidas que exceden nuestro ámbito territorial y deben necesariamente interconectarse con políticas públicas de prevención de riesgo macro, que traspasan las fronteras locales, como nuestra experiencia regional nos ha mostrado, al surgir situaciones como contaminación de las fuentes de aguas, erupciones volcánicas, conflictos económicos, etc.

La prevención contribuye a un aumento perdurable de la seguridad institucional y es esencial para un manejo integrado de los casos de desastre. No soy ingenuo a la hora de prever que esto significa apoyo y movilización de recursos financieros y asistencia multilateral.

La información, los conocimientos y parte de la tecnología necesaria para reducir los efectos de los desastres podrían estar disponibles en muchos casos a un costo bajo y es preciso aplicarlos, si existiere la previsión necesaria y el conocimiento técnico y científico de los operadores tanto jurídicos como administrativos.

2. Lineamientos estratégicos y fortalecimiento Institucional.

El Rol de la Administración para diagramar parámetros y directrices a seguir ante el complejo panorama local, regional y mundial actual, pondrá de jaque y necesariamente evolucionará en cuanto a los lineamientos estratégicos y el fortalecimiento Institucional, impondrá un sentimiento pragmático y todos los actores del sistema se verán inmersos en esta evolución de adaptación a la prevención de riesgos, ante la posibilidad de colapso en caso de fallar en esta faena.

No quiero ser fatalista en mis argumentos, pero es necesario adaptarnos a esta "nueva realidad" que nos toca vivir en la actualidad, y ser incautos nos puede generar enormes consecuencias de índole social, económico y político.

En tal sentido, y remitiéndose al orden internacional, cobra vigencia el documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre de 2010, bajo el título de "Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI".

Allí se analizan las mejoras en "los cinco grandes campos de la acción estatal - democratización, profesionalización de la función pública, tecnologías de gestión, administración orientada a resultados y gobernanza pública", señalando que los mejoramientos "no son un objetivo en sí mismos" y que "la modernización de la gestión pública debe servir para reforzar el mejoramiento de la capacidad para gobernar de los países, en pro de un modelo de desarrollo más amplio".

A nivel Local, quiero resaltar el gran compromiso de nuestra provincia vecina, Neuquén, que ha tomado la bandera en prevención de riesgos y políticas

públicas, con la sanción de la Ley Provincial 2713, abarcando un abanico de posibilidades al incorporar el enfoque de riesgo en las políticas de planificación y desarrollo territorial.

En dicha normativa, incorpora en su cuerpo la definición de *riesgo*, como así también de *enfoque de riesgo*, delimitando en artículos posteriores sus principios y conceptos básicos, objetivos, autoridades de aplicación, etc, lo que la hace muy didáctica y usaremos de base para desarrollar el presente punto.

Serán fundamental en la primera etapa de implementación de medidas tendientes al fortalecimiento de las capacidades de respuestas óptimas el fortalecer, mejorar y potenciar la capacidad presupuestaria, estructural, legal operativa y de instrucción y capacitación de los funcionarios y empleados de las Administraciones Públicas.

El compromiso será la constante evolución en pos de mejorar los sistemas actuales, ya que los factores de riesgos, si bien pueden ser un común denominador, pueden mutar y variar dependiendo de las necesidades y problemáticas dentro de lo contemporáneo y actual.

No es lo mismo los riesgos a los cuales se enfrenta una sociedad ante una pandemia, fenómenos meteorológicos, situaciones de crisis económicas, y múltiples opciones más, lo que comprometerá a las Administraciones a ser pragmáticos, revisar, armonizar, diseñar e implementar los marcos legales, normativos y regulatorios que otorguen un adecuado entorno de funcionamiento al sistema local, nacional y global de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres así como el pertinente funcionamiento de las instituciones que forman el sistema. La capacitación permanente debe ser una constante, elaborando e implementando procedimientos para el monitoreo, control y seguimiento de los planes, programas, proyectos y acciones que dispongan las y los encargados de llevar adelante las políticas públicas dentro de cada organismo.

No olvidemos resaltar que no sólo hablamos de un sector encargado de ejecutar dichas políticas, ya que los tres poderes del Estado republicano de derecho deben evolucionar conjuntamente, ya que, de otra forma, la implementación eficaz será imposible, si no se trabaja, como dijimos anteriormente, de manera multisectorial y multidisciplinaria.

Es necesario, para enfocarnos en la aplicación efectiva, remitirnos a los principios y Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos y La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994s.¹²

Ello nos puede servir de punto de partida para la elaboración de bases para una profunda reflexión para la evaluación de la situación en materia de reducción de desastres.

Se plantean en dicha Convención Mundial numerosas recomendaciones, que por honor a la brevedad me remito, incluyendo planes de acción a nivel comunitario, nacional y supra nacional, actividades, y propuestas, lo que nos marca que esta problemática es realmente seria y precisa una respuesta efectiva de los Estados. y esto, necesariamente debe llevar a un reflejo de acción en las Administraciones públicas, para poder prevenir y evitar en mayor medida desastres dentro de sus territorios, buscando así una repercusión positiva en el plano local y en el mundo, cada vez más globalizado, con clara aplicación del ya famoso "efecto mariposa"¹³, que se da entre los sistemas interconectados.

¹² Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. 1994.

¹³ Teoría del Caos.

| CAPÍTULO IV: NUEVOS DESAFÍOS DE LA POS-PANDEMIA EN MATERIA DE GOBERNANZA Y DESARROLLO.

1. Pensamiento proactivo de una nueva Ciudadanía. Educación, Comunicación y Participación Ciudadana.

En este último capítulo, trataremos la importancia de definir en primer término, y re definir posteriormente los conceptos de Ciudadanía a la luz de la actualidad y lo que en muchos medios se denomina: "nueva realidad", que no es más que la constante evolución social del ser humano en sociedad, buscando la forma de adaptarse y convivir en el ámbito que lo circunda.

La ciudadanía es un status, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural.

Los "ciudadanos" son iguales entre ellos, ya que no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, de segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos deben de ser iguales. El concepto ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad, y allí nos enfocaremos.

Sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía. El status, los derechos y deberes reclaman instituciones públicas para garantizar el ejercicio o el cumplimiento de los mismos. La igualdad requiere acción pública permanente, las libertades urbanas soportan mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa para poder realizar sus promesas.

Las Administraciones Públicas, deben cumplir con las expectativas constantes y diversas circunstancias que aquejan a las y los ciudadanos.

Es allí que, ante situaciones de aparente calma, se les solicita funcionalidad, pero ante circunstancias atípicas, se requiere una pronta acción, para lo cual la

prevención puede allanar el camino hacia un manejo óptimo de desastres naturales, sociales y económicos.

Pero considero que no únicamente debemos dejar esta responsabilidad a los actores de las Administraciones Públicas de turno, sino que la ciudadanía en su toda debe ser consciente de su rol protagonista y sus obligaciones ante acontecimientos que alteren su status quo y que puede producirle muchas veces daños irreparables o infranqueables.

La evolución de los derechos que configuran la ciudadanía ha sido el resultado de un triple proceso: social o sociopolítico: de movilización de los sectores demandados; cultural: de legitimación de las reivindicaciones y de los valores que las justifican; y político-jurídico o institucional: de legalización y de nuevas políticas públicas.

El replanteo de qué ciudadanía es la que queremos proclamar en estos tiempos de profundos cambios es un tema que debe estar sin dudas en agenda de los actores sociales.

Es un deber y un derecho el que la ciudadanía deba y pueda participar en todas las etapas del ciclo de gestión de políticas públicas (Diseño y Formulación, Planificación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación).

Más aún, para mejorar la calidad de las políticas públicas es de gran importancia que la participación ciudadana sea temprana y oportuna, es decir, que la misma esté presente desde el momento del diagnóstico de las problemáticas sociales que buscan solucionar las políticas públicas.

La participación temprana de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas fortalece varios aspectos en la relación Administraciones Públicas-ciudadanía: mejora la legitimidad de las políticas públicas, fortalece la gobernabilidad de las mismas y el Estado de derecho, educa y previene conflictos y desastres.

El Estado, en su todo, debe tener la voluntad política de incorporar la voz de la ciudadanía afectada o interesada.

Para llegar a todas y todos, reconociendo estas desigualdades que se dan en toda cultura, deberá diseñarse, desarrollarse e implementarse un sistema adecuado de comunicación interna en las instituciones y entre ellas, que formen parte del Sistema Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres.

Una vez pulido esté entre tramado, exteriorizar y comunicar a la ciudadanía incluyendo formatos accesibles, sistemas y tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad entre el Sistema Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres, la sociedad organizada, la ciudadanía en general y los cooperantes nacionales e internacionales, además de bloques regionales de Gestión y Reducción de Riesgos.

Una vez canalizado el sistema de comunicación interno y externo, y tomando de referencia lo manifestado por el CEPAL¹⁴ en sus numerosos foros, será necesario crear, fortalecer y potenciar las instancias, espacios, estructuras, canales y capacidades institucionales que permitan fomentar y potenciar la participación ciudadana y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en el diagnóstico, diseño, implementación, ejecución, control, seguimiento y rendición de cuentas de las Políticas Públicas y demás planes, programas y proyectos que surjan de ella en el ámbito de la Gestión y Reducción de Riesgo.

La participación ciudadana temprana, legítima los procesos políticos y consecuentemente la democracia, dándole acceso al ciudadano y generándole confianza, convirtiéndose esta democracia representativa en una activa, que no solo recoge la opinión de los ciudadanos, sino que crea cultura política.

2. Derecho al desarrollo de las personas y dignidad.

Necesitamos recomponer el concepto de ciudadanía democrática en un Estado constitucional de Derecho. En casos de desastre, cuando se han producido daños

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y Caribe

y la vida y la seguridad de las personas corren peligro, la actuación, individual y colectiva de las personas afectadas es la primera respuesta para la protección o, al menos, para la minimización de los daños.

Se trata de una actividad consustancial con el ser humano, en tanto trata de velar por su propia supervivencia y la de sus allegados.

Ahora bien, al tratar de la participación ciudadana en la gestión del riesgo de desastres es conveniente superar ese contexto de la acción puntual de respuesta frente a una catástrofe, para centrar nuestra observación en los factores y los procesos sociales generadores de los riesgos y, más específicamente, en las acciones que pueden evitar que los riesgos se generen o, en otro caso, en las que puedan limitar sus consecuencias.

La participación ciudadana en la gestión pública suele analizarse, al menos, desde dos puntos de vista diferentes, pero complementarios: la participación ciudadana como una condición favorecedora de la eficacia y eficiencia de la gestión pública y la participación como un derecho ciudadano.

Así, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Portugal 2009), comienza señalando que "se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados".

Y continúa afirmando que ese carácter democrático de la gestión pública ha de tener el necesario soporte en "los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se

puede denominar como del derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

En las sociedades actuales en las que las Administraciones Públicas (entendidas en sentido extenso, como conjunto de instituciones de carácter nacional, regional y local, detentadoras del poder político) comienzan a ser vistas, no sólo como garantes de la seguridad y de la prestación de determinados servicios a la comunidad, sino como generadoras del consensos y de la aceptación social por parte de los ciudadanos, la participación ciudadana es un valioso factor que contribuye a la legitimidad del poder político y de las instituciones, como así de dignificación de la persona humana.

La participación ciudadana en la gestión pública, como señala la Carta Iberoamericana, constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:

a) Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.

b) Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

El derecho de participación ciudadana comprende, a su vez, una serie de derechos instrumentales, que la Carta Iberoamericana desarrolla de la forma siguiente:

a) Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de las políticas públicas.

b) Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los recursos

administrativos y judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable.

c) Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.

d) Participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten.

e) Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados.

f) Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.

g) Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, y los entes y órganos de la respectiva Administración pública competente con la que se pueden relacionar para participar.

h) Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.

i) Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

j) Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y de los pueblos indígenas.

El ámbito más favorable para el ejercicio de la participación en la gestión de riesgos es lógicamente el mismo en el que se produce la participación ciudadana

de forma más natural, esto es, en el ámbito del barrio, las comunidades, los municipios.

En esta línea, un objetivo fundamental que debe sustentar el programa será enseñar y potenciar comportamientos y hábitos preventivos dirigidos a la adopción de respuestas adecuadas en caso de emergencia y a discriminar e interpretar de forma correcta la alerta temprana, las señales de alarma ante la posibilidad de la ocurrencia de un desastre y las indicaciones pertinentes en estas situaciones.

El objetivo, por tanto, es la información útil, la información que pueda ser recordada y puesta en práctica en caso de necesidad.

| CONCLUSIONES

Como colofón del presente trabajo de Tesina, debemos buscar el norte para lograr conjugar Administraciones Públicas eficaces, eficientes y permeables a la actividad ciudadana, con una ciudadanía reflexiva que se interese realmente por este flagelo tan actual como constante que es la Prevención y Enfoque de Riesgo, trabajando de forma simbiótica y progresiva.

La Política que debe ser llevada a cabo, a mi humilde entender, sobre Gestión y Reducción de Riesgos debe ser producto de un proceso amplio, participativo, democrático y plural de múltiples actores de los sectores público y privado, de la sociedad civil y de lo académico, quienes deberán construir consensos técnicos ampliamente debatidos y plantearlos en el marco de un enfoque integral, sistémico y holístico.

Hemos definido su contenido, y delimitado el marco cognitivo sobre el que primeramente deberá trabajarse, ya que como señalamos en numerosas oportunidades, este proceso será evolutivo, constante y progresivo, ya que tanto las nuevas ideas y políticas públicas irán perfeccionando el también progresivo

nivel de riesgos a los cuales como sociedad estamos sometidos, diversos factores que pondrán en riesgo incluso nuestra propia supervivencia como especie humana.

Al clasificar los distintos tipos de amenazas y riesgos, podemos actuar en carácter preventivo de forma óptima, incorporando el uso de la tecnología y del estudio de comportamiento humano desde las ciencias sociales para gestionar desde las Administraciones Públicas en consecuencia, y aminorar en su máxima expresión las catástrofes que acontecen en nuestro territorio, y en el extranjero también. Aquí rotulamos también el efecto de la globalización, como pudimos observar lamentablemente en el esparcimiento del COVID 19 de manera extremadamente rápida a lo largo y ancho del mundo en cuestión de días.

Los ejes transversales que hemos analizado, representan marcos conceptuales para procesos de desarrollo humano; tienen un carácter interdisciplinario y de convergencia porque atraviesan, vinculan y conectan todas las acciones y áreas de gestión de esta Política, lo cual significa que se convierten en instrumentos que abarcan todos los temas cumpliendo el objetivo aportar una visión de conjunto.

Dichos enfoques los podemos sintetizar en: Derecho, Perspectiva de Género, de niñez y adolescencia, adultos mayores, pueblos originarios, personas con capacidades diferentes, y son ellos los que nutren de contenido y multilateralidad, adquiriendo cada trabajo específico un calor agregado y adaptado a los actuales parámetros de nuestra sociedad y ciudadanía.

Continuando con la exposición, se propone una orientación direccionada desde el marco normativo, esencial para encuadrar legalmente todas las acciones que se dispongan desde las Administraciones Públicas, y dar forma jurídica a aquellas que sean propuestas por la ciudadanía y sean receptadas.

La mirada del Derecho administrativo Local, ya no debe ser circunscrita desde una mirada netamente minimalista y específica, sino en apertura hacia el mundo, orientado a la multilateralidad.

Los reglamentos, leyes locales, regionales y nacionales deben estar colmadas positivamente sobre los encuadres globales de protección de derechos y garantías de las personas, dándole valor agregado y permitiendo la adaptabilidad de procesos que arremetan los azotes de las nuevas amenazas.

Sobre este punto, los pilares serán un análisis acabado del derecho Constitucional y Convencional, señalando la jurisprudencia que nos permitió ver que no siempre desde lo teórico se puede resolver la cuestión de fondo, sino que a la hora de la operatividad y la voluntad de los países en cumplir con sanciones o preceptos a los cuales circunscribirse, no siempre se da en la práctica y requiere una intervención puntual desde organismos internacionales.

En este punto, también vemos cómo se intenta dar una discusión sobre la autonomía de la voluntad estatal y el no sometimiento al orden establecido supranacional.

El control de convencionalidad es un mecanismo que debe ser llevado a cabo, primero por los cuerpos judiciales domésticos, haciendo una 'comparación' entre el derecho local y el supranacional, a fin de velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, sea que surja de los tratados, del *ius cogens* o de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y luego esa tarea debe ser ejercida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos si es que el caso llega a sus estrados.

Con respecto al contralor de marras la Corte del Pacto de San José hace referencia a las reglas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter, lo que implica, como vimos, que la inspección de 'compatibilidad' con la convención se efectúe sobre todo el material normativo del país.

Ha establecido ese cuerpo que los pronunciamientos locales tienen que ser acatados y sólo en circunstancias excepcionales puede la Corte IDH ocuparse de examinar los respectivos procesos internos habida cuenta que ella no lleva a cabo una tercera o cuarta instancia.

En ese aspecto ha sostenido que los jueces y tribunales domésticos están sujetos al imperio de la ley y obligados a aplicarla, pero cuando el Estado ha ratificado un tratado como el Pacto de San José '*sus jueces*' como parte del aparato estatal, también están sometidos a él, lo que les obliga a velar para que sus efectos no sean mermados por la aplicación de normas jurídicas contrarios a su objeto y fin. Como consecuencia de lo expresado, va de suyo, que no sólo el Poder Judicial debe cumplir con las disposiciones del derecho internacional, sino también el Ejecutivo y el Legislativo, tanto en el orden nacional, como provincial y municipal, bajo apercibimiento de generar responsabilidad internacional del Estado (arts. 1.1 y 2 de la CADH), en conclusión, todas las Administraciones Públicas.

Avanzando a la mitad de la exposición, vemos cómo nos orientamos en el inicio de la presente exposición a la delimitación, aplicación de los principios rectores y normativa que engloba el enfoque de riesgo, y nos dirigiremos hacia su efectiva aplicación en los distintos ámbitos culturales, sociales y su interconexión y entramado con el rol de construir una nueva ciudadanía.

En la actualidad, y con miras a un futuro desarrollo democrático, económico, demográfico y social en estos tiempos de riesgos y desastres de toda índole, sin ser fatalistas, pero sí realistas, desde las Administraciones Públicas se tiene que contemplar necesariamente el punto de vista de la participación ciudadana, como así también en la constante profesionalización de los trabajadores públicos y privados que actúen activamente dentro de un determinado territorio.

Admitiendo la enorme diversidad que existe en nuestro territorio nacional y federal, podremos enfocarnos en brindar herramientas de prevención de riesgo que sean propias a cada zona geográfica, y no contemplar una solución única

que deba aplicarse en toda Argentina, ya que pluralidad de factores nos obliga a actuar en consecuencia y mitigar enormemente los desastres que pudiesen producirse en el futuro, como así los actuales, que aquejan a nuestra comunidad y a la colectividad global.

Será ineludible convertir el sistema democrático y adaptarnos a los nuevos paradigmas. Buscar las resoluciones efectivas, considerando empáticamente la situación que aqueja a nuestras ciudadanas y ciudadanos, la ciudadanía, tiene tanto derechos como obligaciones en la sociedad, donde convergen las garantías y los derechos humanos.

El desafío es seguir pensando mecanismos de consolidación y perfeccionamiento constante de las Administraciones Públicas en delimitar un riesgo, actuar prontamente, informar a la sociedad fehacientemente, evitando el caos o incertidumbre.

Así, las y los ciudadanos individuales y colectivos con participación e incidencia serán legitimantes de los gobiernos legalmente constituidos, al verse respetados y escuchados en cuanto a su participación Institucional, logrando que nuestras administraciones adquieran mayores niveles de humanidad al resignificarse como hacedoras de las condiciones mínimas que hacen a la dignidad de las personas. Al fin y al cabo, la constante evolución es lo que nos define como especie, y la adaptabilidad a los fenómenos que se produzcan en el seno de nuestra condición humana como ser social, y nuestra relación con el medio que nos rodea, nos llevarán a superar los retos que el futuro nos depara.

Muchas gracias por tomarse el tiempo de lectura de esta Tesina, un saludo cordial a todas y todos los lectores y los compelo a trabajar en pos de un mejoramiento de las instituciones democráticas y el mejoramiento de las Administraciones Públicas, que repercutirá necesariamente en una mejor calidad de vida para las y los ciudadanos.

| ANEXO BIBLIOGRÁFICO Y JURISPRUDENCIAL

Doctrina

- ABRAMOVICH, Victor. *Comentarios sobre el "caso Fontevecchia" La autoridad de las sentencias de la Corte Interamericana y los principios de derecho público argentino*. 2017.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Á. *La dimensión dinámica y abierta de los derechos humanos, la Constitución Nacional y las Administraciones Públicas LA LEY 18/01/2018, 18/01/2018, 1 - LA LEY 19/01/2018, 19/01/2018, 1*
Cita Online: AR/DOC/2973/2017

Jurisprudencia

- Corte IDH. "Furlán y Familiares c. Argentina". 31/08/2012
- Corte IDH. Ximenes Lopes v. Brasil (2006)
- Corte IDH. "Gelman c. Uruguay" 24/02/2011
- Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, "Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevecchia y D'Amico c. Argentina' por la Corte IDH". 14/02/2017
- Corte Suprema de Justicia de la República Argentina. "Rodríguez, Pereyra, Jorge L. y otra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios". 27/11/2012
- https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=191

Bibliografía – Legislación y Tratados

- Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos La Conferencia

Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994.-

- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018.-
- Manual del Proceso de Registro de eventos adversos, SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS, ECUADOR. –
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Portugal 2009).
- Ley Provincial N° 2713 Provincia de NEUQUÉN.
- XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre de 2010, bajo el título de "Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI".
- <http://www.copade.gob.ar/archivos/LEYPROVINCIAL2713>