



DOCUMENTO DE POSICIÓN

Sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial

MAYO DE 2009

Introducción

La reciente decisión del veto Presidencial sobre la Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los Glaciares, ha generado un amplio debate en nuestra sociedad. A través del presente documento, la Fundación Vida Silvestre Argentina desea hacer llegar su posición a todos los interesados en la temática, y particularmente a los legisladores que actualmente se encuentran evaluando la posibilidad de tratar una nueva normativa para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial.

Uno de los grandes problemas que ya está afectando a la población humana a nivel global, en particular a determinadas regiones áridas, es la escasez y las limitaciones al acceso al agua limpia.

Los cambios previstos para las próximas décadas en cuanto al aumento de la población mundial, el aumento en el consumo y el aumento de las dificultades de acceso al agua dulce, acentuarán esta situación.

A nivel global, sólo el 3% del agua, es agua dulce. El 97% restante, corresponde al agua de los océanos. De ese 3%, la mayor reserva se encuentra en aguas subterráneas y en forma de hielo, en sitios como Antártida, el Ártico y los llamados en general glaciares continentales.

En nuestro país, regiones como la Patagonia, Cuyo y el NOA, se benefician y basan buena parte de sus actividades económicas en el agua que proviene de la cordillera de los Andes. Y en buena medida, de los glaciares. Su función se torna relevante, para asegurar la provisión de agua, incluso en los años de escasas precipitaciones en el sector cordillerano, cuando el agua proveniente del derretimiento de glaciares y otras masas de hielo, cumple una función crítica para la permanencia de actividades económicas primarias de la región. Entre ellas, el quehacer agropecuario y en particular el cultivo de la vid, de trascendental importancia en la región de Cuyo. De no existir este reservorio, o si el mismo fuera alterado en sus condiciones naturales, seguramente estas regiones tendrían una historia muy diferente a la que han transitado en el último siglo.

Por otra parte, el Cambio Climático está afectando significativamente estas reservas, y ya se manifiesta como un nuevo condicionante para la subsistencia y el desarrollo de diferentes regiones del planeta. Nuestro país no está exento de sufrir los efectos del Cambio Climático y las masas de hielo de la Cordillera de los Andes están hoy amenazados seriamente.

Los diferentes escenarios previstos para las próximas décadas, muestran una disminución de la superficie de glaciares, con lo cual nuestras reservas de agua dulce, se verán significativamente afectadas. Los modelos digitales de elevación muestran que



durante los últimos 30 años, 63 de los principales glaciares en los campos de hielo en Patagonia se han derretido y han contribuido en 0,042 mm por año al crecimiento del nivel del mar. A partir de 1995 el derretimiento se duplicó, lo que equivale a un crecimiento del mar de 0.105 mm/año.

En este marco, las fuentes y reservorios de agua dulce cordilleranos, cobran un valor estratégico. Y este valor, está relacionado directamente con los “servicios ambientales” que prestan a la sociedad. Más allá de la provisión de agua para consumo humano, del ganado, y riego de grandes extensiones productivas, existen importantes emprendimientos energéticos que dependen de la provisión de agua de los glaciares y de otras masas de hielo de la cordillera. En nuestro país, varias localidades cordilleranas dependen económicamente de los ingresos que obtienen del turismo, cuyo principal motor lo constituyen los ambientes de montaña. De allí, el interés genuino de algunos de nuestros legisladores que han tomado un rol activo en la promoción de una norma de aplicación federal, para conservarlos de eventuales futuras amenazas adicionales, producto de la actividad humana.

La Ley 26.418 de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y el ambiente periglacial, el veto presidencial, y el nuevo proyecto de ley del año 2009

El proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial promovido desde el Congreso Nacional, fue, desde sus orígenes, desarrollado con el objeto de: *establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos.*

Para ello, se intentó establecer la prohibición del desarrollo de actividades humanas que puedan afectar su condición como tales y que, en la nueva versión del proyecto de ley (del año 2009), se definen más precisamente: “...para el consumo humano, la agricultura y las actividades industriales, como proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas y la generación de energía hidroeléctrica, y como atractivo turístico.”¹ Expresamente prohíbe la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen; la construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y en la nueva versión del proyecto de ley (del año 2009), se ampliaría la excepción a aquellas declaradas de interés público; la exploración y explotación minera o petrolífera (incluyen en dicha restricción aquellas

¹ Consideramos que el primer objetivo del Artículo 1 debería ser la “recarga de las cuencas hidrográficas” pues es la función que cumplía normalmente la naturaleza; luego se insertarían los distintos tipos de aprovechamiento por parte del hombre que afectan en mayor o menor medida el objetivo principal. Incluir en un solo artículo el objetivo central y a continuación el tema de los usos del recurso hídrico mezcla dos cuestiones y quita precisión. Si se decidiera mantener estas dos cuestiones, consideraríamos conveniente incluir la referencia al turismo a continuación de “actividades industriales” y verificaría si el texto prohíbe o no el destino para el consumo animal.

De acuerdo a lo expresado, el artículo 1bis podría decir: En función del objetivo declarado en el artículo anterior, toda actividad humana que se desarrolle en glaciares o ambientes periglaciales, de acuerdo a la definición contenida en el siguiente artículo, deberá contar con la correspondiente autorización de la provincia o provincias involucradas a cuyo efecto el respectivo estudio de impacto ambiental deberá demostrar que el uso previsto no afecta la dinámica natural de dichos cuerpos como tampoco la calidad del recurso hídrico.



que se desarrollen en el ambiente periglacial); y la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.

Al mismo tiempo prevé que, para todas aquellas actividades no prohibidas por la norma, se realicen estudios de impacto ambiental previos, exceptuando de este requisito a algunas actividades muy puntuales y, en términos generales, de bajo impacto.

Para la aplicación de la norma, más allá de tratarse de una Ley de Presupuestos Mínimos y, por ende, de aplicación a todo el territorio, propone en su artículo 10 una instancia de coordinación de políticas y acciones para la conservación de los glaciares a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). También institucionaliza la realización de un Inventario Nacional de Glaciares², y propone como ejecutor al Instituto Argentino de Nivología y Glaciología (IANIGLA-CONICET).

El proyecto de ley alcanza no sólo a los glaciares, sino también a las zonas periglaciales, que el nuevo proyecto de ley (del año 2009) define con mayor precisión en su artículo 2.

No obstante reconocer la importancia de la materia y los instrumentos jurídicos disponibles para su conservación (Ley General del Ambiente), el veto a la Ley 26.418, aprobada en el Congreso durante el año 2008, se basó en una serie de criterios que se discuten a continuación, y entre los cuales algunos serían abordados y resueltos mediante la nueva versión del proyecto de ley, actualmente bajo tratamiento en la Comisión de Recursos Naturales del Senado nacional.

En primer lugar, señala la observación de la Cancillería Argentina, con respecto al posible efecto sobre trabajos de demarcación del límite internacional con la República de Chile. Esta observación estaría siendo subsanada en la nueva versión del proyecto de ley, dándole intervención en aquellos sitios donde trabajos de demarcación estén pendientes de realización.

En segundo lugar, señala la observación de la Secretaría de Minería, donde se cuestiona que, bajo una norma de presupuestos mínimos, se prohíban actividades. Señala a su vez que, en lugar de esto, esta norma debería fijar parámetros mínimos para que las jurisdicciones legislen sobre ellos.

El tercer punto, menciona que en la actualidad, ya existen instrumentos jurídicos en aplicación a nivel provincial y a través de la Ley General del Ambiente, para evaluar cada proyecto desde el punto de vista técnico y ambiental, considerando nuevamente excesiva la prohibición presentada en el artículo 6.

El cuarto punto, tal vez el más relevante, señala expresamente que *“la prohibición de actividades descripta en el referido artículo 6º del Proyecto de Ley, de regir, podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas, implicando la imposibilidad de desarrollar cualquier tipo de actividad u obra en zonas cordilleranas. En este sentido, la prohibición de construcción de obras de infraestructura no toma en cuenta que muchas de ellas tienen carácter público y son de uso comunitario como los pasos fronterizos...”* (esta primera parte de la observación estaría siendo subsanada en la nueva versión del proyecto de ley, del año 2009); y continúa: *“... y la prohibición de la exploración y explotación minera o petrolífera, incluyendo en dicha restricción aquellas*

² Sugerimos se reemplace en el Artículo 3 la frase “Créase el Inventario Nacional de Glaciares”, por la frase “Dispónese la confección y permanente actualización del Inventario Nacional de Glaciares”.



que se desarrollen en el ambiente periglacial saturado en hielo, daría preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente.”

Menciona que el Artículo 15 del Proyecto de Ley, establece la obligación de, en un plazo de 180 días, realizar una auditoría ambiental y, en caso de verificarse impacto significativo sobre glaciares o ambiente periglacial se ordenará el cese o traslado de la actividad y las medidas de protección, limpieza y restauración que correspondan. Al respecto, señala que los proyectos en ejecución, ya han pasado por evaluaciones y autorizaciones ambientales en las provincias involucradas. Menciona también, que estas evaluaciones y el control llevado a cabo por las provincias, son suficientes.

La nueva versión del proyecto de ley (del año 2009), estaría desestimando la necesidad de establecer los plazos concretos mencionados en la ley oportunamente vetada, dejando hasta cierto punto indefinida esta situación.

En uno de los considerandos, señala también que los gobernadores de la zona cordillerana han manifestado su preocupación, toda vez que repercutiría negativamente en el desarrollo económico y en las inversiones que se llevan a cabo en dichas provincias.

Cuestiona, asimismo, el proyecto de ley considerando que esta norma excede las atribuciones reservadas a la Nación en el artículo 41 de la Constitución Nacional, al avanzar en la disposición sobre recursos que son de jurisdicción provincial.

Propone invitar a Gobernadores, Senadores y Diputados de las provincias cordilleranas, a constituir un foro interdisciplinario para la discusión de las medidas a adoptar para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial.

La opinión de la FVSA

Analizando toda la información anterior y antecedentes de los últimos años sobre conflictos desatados en la región cordillerana en relación a la actividad minera y la conservación de las reservas de agua dulce, la FVSA considera que:

1- Con respecto a la importancia de una norma para la protección de los glaciares y el ambiente periglacial

Los glaciares y algunos otros ambientes de alta montaña, son un reservorio de agua estratégico en el oeste de nuestro país. Brindan servicios ambientales, al ser las cabeceras de importantes cuencas hidrográficas que alimentan áreas de cultivo, represas y poblaciones humanas, no sólo en las provincias cordilleranas, sino en otras vecinas que se encuentran en las zonas más áridas del país.

Sin embargo, existe escasa normativa que asegure su conservación en el largo plazo, no existiendo una política uniforme en nuestro país que asegure su conservación. La política de manejo de estos reservorios, varía de provincia en provincia, y una norma



de presupuestos mínimos fijaría estándares básicos para asegurar la provisión de servicios ambientales de importancia estratégica para todos los Argentinos.

2- Sobre la definición de Glaciares y Ambiente Periglacial

El nivel actual de conocimiento sobre estos ambientes en nuestro país, es limitado y no existe un nivel de consenso suficiente a nivel científico, que permita definir claramente el alcance geográfico de la aplicación de la norma en el caso de los ambientes periglaciares. Todos los proyectos de ley analizados hasta el momento, no han logrado definir con precisión esta delimitación del ambiente periglacial.

Entendemos, entonces, que un proyecto de ley de estas características debería optar por dos alternativas:

- 1- La primera y la más deseable, es fijar claramente un límite para establecer cuáles serían las áreas que serán alcanzadas por la norma. Para ello, la comunidad científica debería proveer una definición clara y consensuada sobre ambientes periglaciares, particularmente de aquellos que cumplen con una función en la regulación de cuencas hidrológicas.
- 2- La segunda, de no existir un consenso para establecer una definición clara, es establecer un criterio claro y unívoco, para que en la medida que el conocimiento de las áreas cordilleranas avance (a través de la herramienta del inventario), puedan delimitarse las mismas. Este criterio, debería estar relacionado con asegurar la provisión de los servicios ambientales básicos de las áreas de la Cordillera que cumplen un rol como reservas estratégicas de agua dulce.

En el caso de la segunda alternativa, la norma debería dejar establecido el concepto de que todo aquel ambiente cordillerano que cumpla un rol significativo en la conservación de las reservas de agua dulce y en la provisión de servicios ambientales, debería ser protegido. En este caso, la misma norma debería asegurar los mecanismos para que se genere la información de base para aplicar este criterio, realizando un ordenamiento ambiental de las áreas de montaña, y protegiendo de esta forma la integridad de los ambientes que cumplen una función y proveen un servicio ambiental irremplazable.

3- Con respecto a los riesgos de afectación de nuestras reservas de agua dulce en la situación actual

Las reservas de agua dulce de la cordillera, en particular los glaciares, se encuentran amenazados y en retroceso por efecto del Cambio Climático. Esto supone una pérdida, en el mediano plazo, de la capacidad de retención de agua, lo que conllevaría una afectación al régimen hidrográfico de cuencas hídricas de importancia regional.



Si a esta amenaza sumamos otras de origen antrópico, que han cobrado un impulso reciente en la región (obras de infraestructura, emprendimientos mineros, etc.), es factible considerar que se está poniendo en riesgo y acelerando un proceso de degradación de un recurso escaso y cada vez más valorado.

El desarrollo de normativa que proteja a los glaciares y ambientes periglaciares de la cordillera, de actividades que pueden poner en riesgo sus funciones ecológicas, se torna prioritaria. En este sentido, una norma de presupuestos mínimos podría brindar el marco a través del cual se logre el objetivo de su conservación a largo plazo.

Consideramos, por lo tanto, que toda obra de infraestructura o emprendimiento productivo que pueda poner en riesgo su integridad o la calidad de los servicios ambientales que brindan, debería estar prohibida en todo el territorio nacional, independientemente de los costos e intereses que, en el corto plazo, puedan verse afectados.

4- Con respecto a la aplicabilidad de una norma de presupuestos mínimos para regular el uso de los glaciares y los ambientes periglaciares

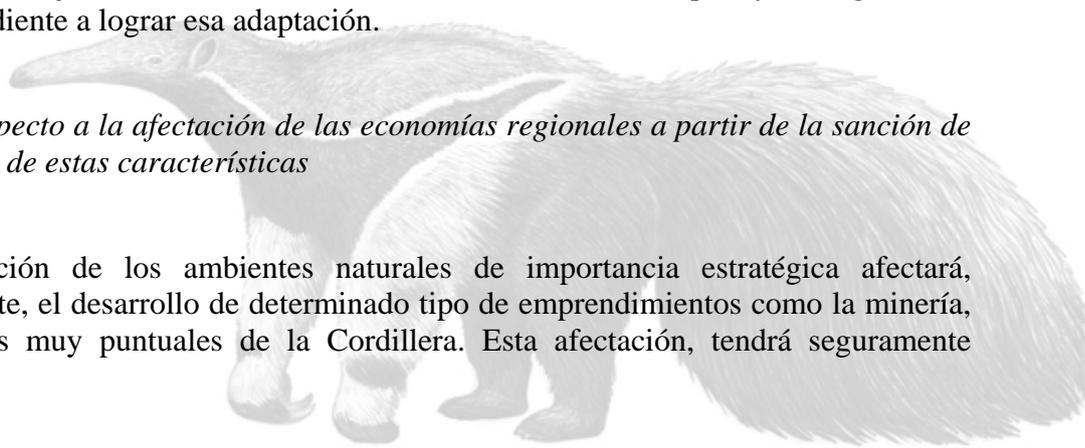
Según la reforma constitucional de 1994 y, en particular, lo establecido en el Artículo 41, le corresponde a la Nación dictar los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, en materia de recursos naturales. Sin afectar la soberanía y jurisdicción de las provincias sobre el manejo y aprovechamiento de los mismos, las normas de Presupuestos Mínimos brindan la herramienta a través de la cual se puede establecer una línea de base y una política uniforme a nivel nacional con respecto a la conservación de los recursos naturales. Cabe destacar que la justificación de esta consideración, se basa en que los servicios ambientales que brindan los recursos naturales no están limitados a los límites jurisdiccionales, sino que pueden trascender los mismos.

El dictado de una norma de Presupuestos Mínimos para la conservación de las fuentes de agua dulce no sólo es correcta, sino deseable.

Por otro lado, sin menoscabar las competencias, las evaluaciones y las autorizaciones ambientales de las autoridades provinciales en la materia, consideramos que es necesario, para garantizar la efectiva aplicación de la norma, establecer plazos concretos para que las actividades con impactos verificados y contrarios al contenido de la norma se adapten a la misma; o al menos, para que los responsables de las mismas, en conjunto con las autoridades locales, establezcan un plan y cronograma de acción tendiente a lograr esa adaptación.

5- Con respecto a la afectación de las economías regionales a partir de la sanción de una norma de estas características

La protección de los ambientes naturales de importancia estratégica afectará, seguramente, el desarrollo de determinado tipo de emprendimientos como la minería, en sectores muy puntuales de la Cordillera. Esta afectación, tendrá seguramente





impacto sobre posibles desarrollos futuros de emprendimientos productivos asociados a la minería en algunas de las provincias cordilleranas.

No obstante, esta potencial pérdida de oportunidades económicas debería compararse con el potencial impacto económico derivado de la pérdida de los bienes y servicios que brindan estos ambientes en la actualidad y a futuro. En este análisis, un punto particular a considerar, es que estos ambientes naturales no pueden recomponerse, una vez que fueran afectados significativamente.

Es decir que la pérdida de estos ambientes y por consiguiente la afectación de la dinámica del agua de determinadas cuencas hidrográficas, puede no sólo tener un efecto directo en la actualidad sobre las actividades humanas que se desarrollan aguas abajo en esas cuencas, sino también la pérdida de oportunidades futuras de eventual desarrollo; y hasta causar retrocesos en las actuales condiciones de vida de las poblaciones afectadas.

Para hacer un análisis real de los costos y el nivel de incidencia de una norma de este tipo, deberían compararse los beneficios generados por un determinado emprendimiento a lo largo de toda su vida útil, con los costos que generaría para la sociedad la pérdida de los servicios ambientales que generan estos ambientes.

En este mismo sentido, hay que destacar que al tratarse los glaciares y los ambientes periglaciales de formaciones que no pueden recomponerse o remediarse, al igual que los servicios ambientales que brindan a la sociedad, deberían considerarse y evaluarse en detalle los costos que asumiría nuestra sociedad al considerar su posible degradación.

Lamentablemente, nuestro país no cuenta con un análisis del valor económico de los servicios ambientales que brindan este tipo de ambientes.

Propuesta de la FVSA

Según la Constitución Nacional, es facultad y obligación de la Nación, asegurar la conservación de los recursos naturales y sus servicios ambientales para las generaciones futuras. Por esto, la Fundación Vida Silvestre Argentina solicita a los Representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Congreso de la Nación que, volviendo la norma a su órbita, apoyen nuevamente el tratamiento de un nuevo proyecto de Ley.

Consideramos que son elementos imprescindibles de dicho proyecto de ley, los siguientes:

- a. que se trate de una norma de Presupuestos Mínimos, que cuente con un amplio debate previo para arribar a una solución con un cierto nivel de consenso entre todos los actores con intereses en la temática, en particular las provincias del oeste Argentino
- b. que se protejan los glaciares de cualquier tipo de intervención que pueda afectar las funciones de recarga de cuencas hidrográficas.
- c. que se establezcan los criterios para identificar aquellos ambientes y geformas que cumplan un rol como reguladores de cuencas hidrográficas, y como proveedores de servicios ambientales relevantes,
- d. que se promueva la identificación, cuantificación y valoración de esos servicios ambientales,



- e. que se establezcan plazos concretos dentro de los cuales los emprendimientos que puedan afectar los intereses que el proyecto de ley busca defender, presenten ante las autoridades locales los planes de adecuación correspondientes,
- f. que se establezcan las condiciones básicas necesarias para contar con la información adecuada sobre la situación de estos ambientes en todo el territorio nacional, a través del desarrollo de un inventario a nivel nacional. La responsabilidad para la generación de este inventario, debería recaer en un organismo de alcance nacional, con capacidad para coordinar acciones con distintos centros de investigación, universidades, etc. Esta acción debería facilitar la generación de una masa crítica de científicos especializados en el estudio de estos ambientes, y la generación de conocimientos sobre sus funciones ambientales. Este inventario debería priorizar, en una primera instancia, el trabajo en aquellas áreas de mayor significación por las funciones ecológicas que proveen, como así también por los riesgos de pérdida o degradación de las mismas.
- g. que se defina claramente un mecanismo de financiamiento para el desarrollo de este inventario
- h. que a partir de esta información, se realice un ordenamiento territorial de las áreas de montaña, y que esta responsabilidad recaiga sobre las provincias, como responsables de la administración de los recursos naturales
- i. que la norma establezca los criterios de base para la realización de este ordenamiento
- j. que hasta tanto el ordenamiento territorial de las áreas de montaña no se encuentre finalizado, los emprendimientos existentes y los emprendimientos futuros provean información suficientemente detallada de las áreas que eventualmente fueran afectadas, que permita establecer a nivel local el nivel de afectación de los bienes y servicios de los ecosistemas de montaña

Buenos Aires, 5 de mayo de 2009.

