



## La protección de los glaciares y el ambiente periglacial: un hito legislativo<sup>1</sup>

Por Maria Eugenia Di Paola<sup>2</sup>

### 1. Introducción

La República Argentina es protagonista hoy de un importante suceso legislativo, cual es la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.

De esta forma, se ha logrado establecer la preservación de los glaciares y cuencas de alta montaña, que son recursos naturales con un valor estratégico fundamental como grandes reservas de agua. La importancia de los glaciares a nivel mundial se centra en la idea de que dichos cuerpos de hielo abarcan unas tres cuartas partes de la reserva total de agua dulce del planeta. Dentro del área que corresponde al ambiente glaciar y periglacial se desarrolla un ecosistema único, que abarca gran cantidad de formas de vida muy diversas. Asimismo los glaciares representan una clara evidencia del cambio climático, dado que su paulatino retroceso es una demostración cabal de los diversos fenómenos relacionados al cambio global.

Sin lugar a dudas ha llevado mucho tiempo madurar la sanción de la ley luego del veto sufrido en el 2008, sobre un texto muy similar al de la ley actual, el cual había sido votado por unanimidad de ambas cámaras legislativas.

No obstante ello, es importante mencionar que en el proceso del cual surgió la ley han existido esfuerzos marcados de diversos ámbitos de la sociedad civil, incluyendo el reclamo de una gran cantidad de organizaciones, asambleas y ciudadanos, como así también la convocatoria a representantes del ámbito académico, científico, social, privado y público, que dieron lugar a una decisión legislativa positiva.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en “La Ley” el 03 de noviembre de 2010, Buenos Aires.

<sup>2</sup> La autora es la Directora Ejecutiva de la FARN. Agradezco la colaboración del equipo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales en la elaboración del presente artículo. En especial a Carina Quispe Merovich, a Jorge Ragaglia y a Federico Lopez Bouille.

<sup>3</sup> La Diputada (MC) Marta Maffei fue quien impulsó inicialmente la ley que fuera luego vetada en 2008. Posteriormente el Diputado Miguel Bonasso defendió un proyecto propio que reproducía el anterior. Por su parte el Senador Daniel Filmus, a pesar de haber presentado otro proyecto de ley de menor alcance en su protección luego del veto de 2008, llegó a un acuerdo con Bonasso, incorporando a su proyecto las diversas cuestiones que finalmente hicieron de la ley el instrumento de protección con el que hoy contamos.

En el presente documento analizamos los principales aspectos de este nuevo cuerpo legislativo, considerando en primer lugar su alcance - la definición de zona glaciar y periglacial – y la experiencia en la materia en Chile, para luego abordar el andamiaje jurídico institucional de nuestro marco constitucional, esto es, la noción de presupuesto mínimo de protección ambiental, y finalmente analizar los contenidos de la ley e identificar los principales desafíos para su implementación.

## 2. Por qué los glaciares y el ambiente periglacial

El alcance de la definición de zona glaciar y ambiente periglacial dio lugar a una serie de discusiones técnicas vinculadas al objeto de regulación, justamente persiguiendo una adecuada terminología técnica que diera asimismo cabida a una protección adecuada del medio en pos de su conservación.

La Ley optó en su artículo 2 por la siguiente definición: “...se entiende por **glaciar** toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recristalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua. Asimismo, se entiende por **ambiente periglacial** de alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo.”

El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA)<sup>4</sup> toma la definición dada por el especialista Lliboutry<sup>5</sup> en 1956, definiendo al glaciar como un cuerpo permanente de hielo, formado en la superficie terrestre por la acumulación, compactación y recristalización de la nieve, que muestra señales de movimiento por acción de la gravedad.

Por otra parte, cuando abordamos la definición de ambiente periglacial nos encontramos con diversas acepciones que superan la mera mirada etimológica que consideraría que el ambiente periglacial es lo que rodea a un glaciar. En este sentido, resulta necesario analizar el vínculo que existe entre las áreas vinculadas al glaciar que actúan como reguladores del recurso hídrico en alta montaña, y en baja y media montaña como reguladores del recurso hídrico con suelos saturados en hielo. Es en este punto en el que existieron diversas posturas a lo largo de la discusión del proyecto de ley de glaciares, prevaleciendo finalmente esta definición que

---

<sup>4</sup> El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) es una Unidad Ejecutora del CONICET, en la que participan además la Universidad Nacional de Cuyo y los Gobiernos de Mendoza y San Juan. El Instituto se localiza en el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Mendoza (CRICYT), y su actividad integra la investigación científica, la docencia superior y la transferencia de conocimientos y servicios en distintos aspectos de las ciencias ambientales

<sup>5</sup> Louis Lliboutry fue uno de los primeros geógrafos y glaciólogos, que estudió principalmente los andes secos y los andes húmedos. Este andinista y alpinista, de nacionalidad chileno-francesa, fue autor de numerosas obras de trascendencia en el estudio de la glaciología, entre las que destaca su tratado conocido como “Nieves y Glaciares de Chile: Fundamentos de Glaciología” publicado en 1956.

brinda desde nuestro punto de vista una protección efectiva al recurso, y que influirá en la modalidad que se adopte para llevar a cabo el inventario nacional en la materia.<sup>6</sup>

Puntualmente, si nos centramos en el análisis del territorio cubierto por glaciares en América del Sur, se estima que en dicho continente su superficie abarca unos 25.492,8 Km<sup>2</sup>, de los cuales aproximadamente 23.000 corresponden al territorio compartido por Chile y Argentina en la Cordillera de los Andes.

En el siguiente gráfico podemos apreciar a grandes rasgos la distribución de glaciares a nivel mundial:

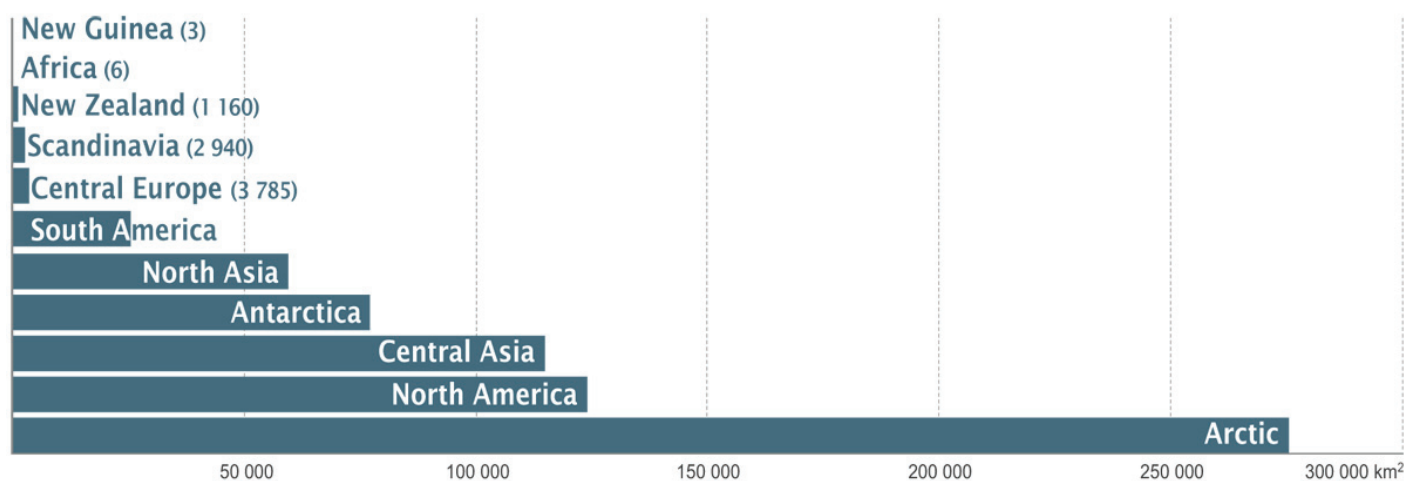


Fig. 3.7 Regional overview of the distribution of glaciers and ice caps

7

### 3. El caso chileno

En virtud de lo específico de la materia y teniendo en cuenta la importancia y la presencia que tienen los glaciares en Sudamérica, tanto en Argentina como en Chile, realizamos a continuación una referencia al tratamiento de los glaciares y el ambiente periglacial en el proyecto legislativo que data ya de varios años en Chile, país que ya ha hecho avances significativos en la construcción de su inventario en la materia.

El proyecto de ley presentado en el Senado Chileno en 2006<sup>8</sup> define en su artículo 1 a los glaciares como “ecosistemas constituidos por grandes masas de hielo, con o sin agua

<sup>6</sup> El IANIGLA presenta en su definición de ambiente periglacial a los glaciares de escombros y el permafrost de alta montaña; ver [www.glaciares.org.ar](http://www.glaciares.org.ar)

<sup>7</sup> Gráfico extraído del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, o UNEP por sus siglas en inglés) conocido como “Global Glacier Changes: Facts and Figures”. Para acceder el gráfico: <http://www.grid.unep.ch/glaciers/img/3-7.jpg>

<sup>8</sup> Este proyecto de ley fue presentado el 16 de Marzo de 2006, por los parlamentarios Bianchi Chelech, Girardi Lavín, Horvath Kiss, Kuschel y Navarro Brain.

*intersticial, de límites bien establecidos, originados sobre la tierra por metamorfismo a hielo de acumulaciones de nieve, y que fluyen lentamente deformándose bajo el influjo de la gravedad y según la ley de flujo del hielo, y por un lento deslizamiento sobre el lecho basal si el hielo está a 0° C.”* Posteriormente define el material detrítico y brinda una definición taxativa de los elementos geográficos que busca proteger este proyecto de ley al enunciar que *“Una clasificación primaria de glaciares distingue las siguientes formas: sabana de hielo continental, campo de hielo, casquete o calota de hielo, glaciar de pie de monte, glaciar de valle, glaciar de montaña, glaciarete, banquisa o plataforma de hielo flotante, y glaciar de roca.”*

En el marco de este proyecto de ley, y como punto relevante, se encuentran las restricciones enunciadas en las áreas glaciares, estableciéndose prohibiciones para actividades industriales, tanto en el glaciar como en las áreas circundantes. Puntualmente, se destacan las prohibiciones dispuestas para las actividades industriales que requieran la remoción de masas de hielo o de detrito rocoso superficial del glaciar, en exceso de 50 metros cúbicos; la carga del glaciar con cualquier tipo de material o estructura, incluyendo carga artificial de nieve o de avalanchas inducidas o dirigidas, en exceso de dos toneladas o de 30 metros cúbicos de material, emplazadas puntualmente y de manera permanente o semi –permanente; el drenaje artificial de agua intra-glaciar o sub-glaciar, en cualquier caudal, que sea fuente de polvo u otro contaminante industrial, distante a menos de 10 km de un glaciar; o que produzca vibraciones inducidas por la actividad industrial, distante a menos de 5 km. de un glaciar.

Este proyecto de ley se sustentó en un Inventario de Glaciares, publicado por el Laboratorio de Glaciología, del Centro de Estudios Científicos, en conjunto con la Universidad de Chile, en el cual se habían inventariado, hasta el año 2002, 1.751 glaciares con una superficie de 15.260 km<sup>2</sup> de hielo. Se estimaba además una superficie no inventariada de 5.315 km<sup>2</sup> de hielo, lo que totaliza para el país una superficie cubierta de glaciares de 20.575 km<sup>2</sup>. Con posterioridad, para el año 2007, el año posterior a la presentación del proyecto de ley en la Cámara de Senadores, en Chile se habían logrado inventariar cerca de 1.835 glaciares con una superficie de 15.489,8 km<sup>2</sup> de hielo. Se estimaba además una superficie no inventariada de 4.700 km<sup>2</sup> de hielo, lo que totalizaba para el país una superficie cubierta de glaciares aproximada de 20.189,8 km<sup>2</sup><sup>9</sup>. Este inventario no contempla en forma detallada a los glaciares de roca o a los glaciares recubiertos de detritos, salvo en las regiones del norte, donde esto sí se encuentra inventariado.

El proyecto de ley presentado en el Senado chileno el 16 de Marzo de 2006, procuraba una adecuada protección, tanto a los glaciares descubiertos, como a los glaciares de montaña. Tras varios intentos por ser tratado en el recinto, y continuas ampliaciones en el plazo para su discusión, el 4 de Junio de 2010 fue finalmente archivado, estado en el que permaneció hasta el 31 de Agosto de 2010, cuando el Senador Horvath solicitó que el mismo fuera desarchivado<sup>10</sup> y revisado para su posterior tratamiento.

---

<sup>9</sup> El inventario de glaciares realizado en Chile se actualiza periódicamente, cada 5 años, y el mismo puede ser consultado a través de internet en el siguiente link: <http://www.glaciologia.cl/inventario-2007.html>

<sup>10</sup> La base de datos del congreso chileno puede ser consultada de forma libre y gratuita a través de Internet, allí se puede apreciar la tramitación de los mismos. El Proyecto de Ley para la Protección de Glaciares está disponible en: [http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil\\_proyectos.pl?4205-12](http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?4205-12)

### 3. ¿Por qué una norma de presupuestos mínimos de protección ambiental?<sup>11</sup>

La Constitución Nacional argentina fue reformada en el año 1994, en cuya ocasión se introdujo explícitamente la referencia al dominio originario que poseen las provincias sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio, en el artículo 124. No obstante ello, en la misma reforma, la Constitución introduce en su artículo 41 una delegación de competencias en materia ambiental que indica que la Nación debe establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental sin alterar las jurisdicciones locales y que las provincias pueden complementar dichas normas, pero nunca ser más permisivas que la Nación. El origen de esta manda constitucional surge por el desarrollo disímil normativo en materia ambiental en el territorio y asimismo porque los niveles de protección deben establecerse en un piso común, evitando situaciones de inequidad para los habitantes de aquellas jurisdicciones que cuentan con una protección ambiental legal e institucional más débil que la mínima necesaria. Tanto el desarrollo legislativo posterior a la reforma constitucional (Ley General del Ambiente - LGA - y leyes sectoriales de presupuestos mínimos), la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Caso Mendoza, Salas y Villivar) y la doctrina, abrevan en esta definición clave para la distribución de competencias en materia ambiental.<sup>12</sup>

De acuerdo a la Constitución Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden complementar estos presupuestos mínimos, dictando normas que atiendan a las particularidades de su jurisdicción, las cuales pueden ser más exigentes, pero nunca inferiores a la tutela que otorga la Nación.

Es importante destacar que un presupuesto mínimo implica una protección legal básica y uniforme para todo el país, colocando a todos los habitantes de Argentina en un pie de equidad en relación a la calidad ambiental: todos tenemos por lo menos esa imprescindible protección.

Nuestro sistema es federal y precisamente la distribución de competencias ambientales que presenta la Constitución Nacional en vinculación a la legislación de presupuestos mínimos de protección ambiental, como así también la capacidad de complementación por parte de las provincias, está establecida en tal sentido. Asimismo, si bien es cierto que las provincias poseen la facultad de contralor dentro de sus territorios, esta potestad de control no obsta a la

---

<sup>11</sup> Ver documento elaborado por la autora junto a Carina Quispe y Jorge Ragaglia (2010) Documento interno de FARN sobre competencias ambientales de la Constitución Nacional y Ley de Glaciares considerado luego para elaborar la Respuesta a la Declaración de los gobernadores de las provincias cordilleranas, firmada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, disponible en:

[http://www.farn.org.ar/docs/respuesta\\_declaracion\\_glaciares200910.pdf](http://www.farn.org.ar/docs/respuesta_declaracion_glaciares200910.pdf)

Ver también FARN- UICN (2003) (2006) Presupuestos mínimos de protección ambiental. Recomendaciones para su reglamentación e implementación. Di Paola, M.E. (ed.). Disponible en:

[http://www.farn.org.ar/docs/p48\\_presupuestos\\_minimos2.pdf](http://www.farn.org.ar/docs/p48_presupuestos_minimos2.pdf)

Ver también Sabsay, D., Di Paola, M. E. (2008). "Coordinación y Armonización de las normas ambientales en la República Argentina". En revista de derecho de daños 2008-3. Mosset Iturraspe y Ricardo L. Lorenzetti, 1ª ed. Santa Fe. Rubinzal Culzoni, 2009, Pags. 137 – 162

<sup>12</sup> Ver Ley General del Ambiente (Ley 25.675, BO 28/11/2002)

Ver Jurisprudencia en: "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/Amparo". Juicio Originario, Expte. S. 1144, L.XIV

"Villivar, Silvana Noemí c/Provincia del Chubut y otros s/Amparo", Primera Instancia/Cámara de Apelaciones Esquel – Provincia de Chubut 25/04/2003

"Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)". Sentencia 20/06/2006/ 8/07/2008

facultad legislativa que sí posee el Congreso Nacional en el establecimiento de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Dado que los glaciares y el ambiente periglacial brindan servicios ambientales a toda la sociedad, excediendo los límites jurisdiccionales, su conservación debe estar garantizada por una norma de mayor jerarquía, que atienda a los intereses de toda la nación.

En este sentido, acudimos al artículo 6 de la ley 25.675, que nos dice que presupuesto mínimo es *“toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional”*. Estas normas pueden – y deben cuando se trata de proteger recursos de especial fragilidad como los glaciares – establecer una tutela rigurosa y exigente.

La doctrina argentina es conteste en considerar a la Ley General del Ambiente como una suerte de norma marco respecto de la normativa ambiental argentina, y en especial respecto de las restantes normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, denominadas sectoriales. En efecto, ello es así por cuanto contiene principios, herramientas e instrumentos que deben observarse de modo general a todas las políticas y actividades que podrían comprometer al ambiente. Un instrumento clave que menciona en primer lugar la LGA es el Ordenamiento Ambiental del territorio (OAT)<sup>13</sup>. Según lo exige la ley, los procesos de OAT deben realizarse teniendo en cuenta la realidad provincial, regional y nacional, deben considerar diversos aspectos entre los cuales se señala especialmente a la conservación y protección de ecosistemas significativos, y contar con una instancia de participación ciudadana obligatoria. Claramente es aún una asignatura pendiente la realización de los ordenamientos ambientales del territorio en forma participada en las diversas escalas, como así también la conservación y protección de los glaciares en tanto ecosistemas significativos<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ver Ley General del Ambiente (25.675, BO 28-11-2002), artículos 9 y 10.

*“Ordenamiento ambiental”*

**ARTICULO 9º.** — *El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.*

**ARTICULO 10º.** — *El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.*

*Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:*

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;*
- b) La distribución de la población y sus características particulares;*
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;*
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;*
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.”*

<sup>14</sup> Ver Esaín, José Alberto (2008) *“Competencias ambientales”*. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina. Ver Rodríguez, Carlos (2007). *“Ley General del Ambiente en la República Argentina”*. Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, Argentina. Ver Sabsay, Daniel A. (2010) *“Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”*. Editorial Hammurabi, Buenos Aires, Argentina.

Asimismo, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es obligatoria como procedimiento previo a toda obra o actividad capaz de producir impactos en el ambiente por el solo imperio de esta ley, aunque la misma no obsta a la sanción de normas sectoriales, como sería el caso de la Ley de Glaciares.<sup>15</sup>

Cabe destacar que la nueva ley de protección de glaciares trae consigo la inclusión de una herramienta estratégica que, no obstante no estar mencionada en la LGA - es de suma importancia, cual es la Evaluación Ambiental Estratégica. La misma tiene por objeto la evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental, es decir en todas las decisiones que se tomen previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas. La EAE está así vinculada estrechamente a las políticas de desarrollo del territorio y a los planes de ordenamiento que puedan estar vigentes: debe tomar las definiciones, posibilidades y restricciones de dichos planes como puntos de partida para sus análisis ambientales.

En suma a estas herramientas de gestión ambiental, el Congreso Nacional ha legislado en otras materias ambientales regulando algunas actividades y también, en su caso, prohibiendo otras, o su instalación en determinados sitios o el uso de ciertos elementos o sustancias. Lo ha hecho a través de la sanción de las siguientes leyes, actualmente vigentes y en pleno proceso de implementación:

- Ley N° 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs: en esta norma se establece la prohibición de ingreso al país de PCBs, de equipos que los contengan, y las actividades de producción, comercialización y reposición en equipos en uso.
- Ley N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios: establece que los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, sumando la prohibición de su emplazamiento dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural, como también en sitios inundables.

---

<sup>15</sup> Ver Ley General del Ambiente (25.675, BO 28-11-2002), artículos 11 a 13.

“Evaluación de impacto ambiental”

**ARTICULO 11.** — Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución,

**ARTICULO 12.** — Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

**ARTICULO 13.** — Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.”

□ Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos: prohibió los desmontes durante el plazo de Ordenamiento Territorial Ambiental del bosque nativo; prohíbe los desmontes en las áreas clasificadas como Categoría I (rojo) y II (amarillo); prohíbe la quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes o aprovechamientos sostenibles, y finalmente expresamente requiere la realización del procedimiento de EIA en los términos de la Ley General del Ambiente con amplia participación ciudadana mediante audiencias y consultas públicas y el adecuado y previo acceso a la información pública ambiental.

□ Ley N° 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema en todo el territorio nacional: establece la prohibición de toda actividad de quema que no cuente con la debida autorización, la que sólo puede otorgarse en el marco del cumplimiento de condiciones específicas.

En suma, el Congreso Nacional –al igual que los restantes poderes en los distintos niveles de la federación - tiene la responsabilidad de proveer a la protección del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, garantizando el goce del mismo a las presentes y futuras generaciones. En esta línea, se encuentra plenamente facultado a través del artículo 41 de la Constitución para dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que establezcan prohibiciones y requerimientos en aras de una mejor calidad ambiental, con base en los Principios de Prevención, Precaución, Equidad Intergeneracional y Sustentabilidad que son hoy derecho positivo en Argentina a través de la Ley General del Ambiente.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ver Ley General del Ambiente (25.675, BO 28-11-2002), artículo 4.

“Principios de la política ambiental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Principales aspectos de la ley recientemente sancionada

En este contexto, teniendo en cuenta la Ley General del Ambiente y las anteriores legislaciones específicas en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental, como así también la necesaria y especial protección que merecen los glaciares en el marco de la preservación adecuada de estas reservas de agua dulce y los ecosistemas que las alojan, es que la flamante ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial contempla diversos aspectos clave que reseñamos a continuación.

Son considerados no solo los servicios del glaciar y el área periglacial en tanto provisión de servicios al ecosistema, su biodiversidad y la recarga de las cuencas hidrográficas, sino también aquellos vinculados con la población a través del consumo de agua, a actividades económicas como la agricultura, el turismo y finalmente los glaciares como fuente de información, lo cual es fundamental en relación a dichos recursos no sólo como fuentes de agua, sino también en relación al Cambio Climático. (ver art. 1 LG)

Se establecen las pautas para la realización del Inventario Nacional de Glaciares, una herramienta fundamental con la que Argentina aún no cuenta y que desarrollará el IANIGLA. El inventario permitirá conocer en forma cabal la situación de los glaciares en el país y será un insumo esencial en materia de planificación estratégica y ordenamiento ambiental del territorio a nivel nacional, regional y provincial. En el mismo *se individualizarán todos los glaciares y geoformas periglaciales que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo*. La ley también detalla la información que debe contener el inventario y establece que deberá actualizarse con una periodicidad no mayor a 5 años, *verificándose los cambios en superficie de los glaciares y el ambiente periglacial, sus estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación*. (ver arts. 3 y 4 LG).

Un punto clave es la prohibición que fija la LG en relación a un conjunto de actividades en zona glaciar, entre las cuales incluye: la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos. Asimismo prohíbe tanto en zona glaciar como periglacial: la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, como así también la exploración y explotación minera e hidrocarburífera (ver art. 6 LG).

En cuanto a las actividades en ejecución que estén prohibidas, se prioriza el inventario en las mismas (que debe incluirse en el cronograma inicial dentro de los 60 días de sancionada la ley y realizarse en estas áreas dentro de los 180 días). En suma, estos emprendimientos deben someterse a una auditoría ambiental para que en caso de existir impacto significativo, la autoridad disponga las medidas pertinentes, pudiendo ordenar el cese o traslado de la actividad y las medidas de protección, limpieza y restauración que correspondan (ver art. 15 LG).

---

Esta resulta ser una exigencia esencial para establecer una protección efectiva de los recursos naturales en juego y alcanzar las actividades que hoy están afectando los glaciares, porque fija plazos concretos para la realización y ejecución del inventario, así como del instrumento clave de la auditoría ambiental para las actividades en ejecución, respetándose así los principios preventivo y precautorio.

Aquí resulta de especial importancia considerar el mismo criterio del Art. 15 LG para actividades nuevas, hasta tanto se cuente con el inventario- .<sup>17</sup> Esto es fundamental en el marco del objetivo de protección de la ley y por aplicación de la LGA, los principios de política ambiental, teniendo en cuenta especialmente los principios preventivo y precautorio y su aplicación por la Justicia como fundamento para requerir la construcción de información para la toma de decisiones que puedan afectar ecosistemas de importancia. Testimonio de ello son el caso “Salas”, así como otros precedentes de la justicia provincial que tratan aspectos de límites, como “Llancanelo” y “Leiva”.<sup>18</sup>

Como se mencionó previamente, también resulta valioso remarcar que en relación a las actividades que sí pueden desarrollarse en torno a los glaciares y el ambiente periglacial, la LG tiene previstas tanto la Evaluación de Impacto Ambiental como la Evaluación Ambiental Estratégica, dependiendo de la escala de intervención, con la instancia obligatoria de participación ciudadana. Se encuentran exceptuadas de estas previsiones las actividades relacionadas a rescates, investigación y deporte.

En cuanto a las autoridades competentes, la ley señala a las de las diversas jurisdicciones, y la APN. En el sector antártico explicita la aplicación del Tratado Antártico y del Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente

Por otra parte, en cuanto a la autoridad de aplicación, establece que será el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental, asignando funciones muy concretas, relacionadas a acciones conducentes a la conservación y protección, el Cambio Climático, desarrollo de políticas para preservación de glaciares, e inclusión de los principales resultados del Inventario y sus actualizaciones en las comunicaciones nacionales, la coordinación del Inventario Nacional, un Informe periódico de glaciares y proyectos que los afecten,

---

<sup>17</sup> Esto se plantea en relación al art. 17 que provenía de la media sanción de la Cámara de Diputados y que fue eliminado por la Cámara de Senadores, en uso de sus facultades de cámara de origen. El artículo 17 del proyecto con media sanción de Diputados prohibía la autorización de nuevas actividades en áreas potencialmente protegidas por la ley hasta tanto se contara con el inventario finalizado y definidos los sistemas a proteger, debiendo el IANIGLA priorizar esas áreas para realizar el inventario. No obstante, es importante remarcar que entendemos que por la aplicación de la Ley General del Ambiente y los principios preventivo y precautorio es fundamental que las autoridades no concedan nuevos permisos en dichas áreas hasta tanto no cuenten con el inventario pertinente.

<sup>18</sup> Ver “ Salas, Dino y otros c/Salta, Provincia de y Estado Nacional s/amparo” juicio originario, decisiones del 29/12/2008 y 26/03/2009, CSJN

Ver también “Asociación OIKOS c/Gob. Provincia de Mendoza s/acción amparo” (“Llancanelo”) Corte Suprema de Justicia de Mendoza (primera y segunda instancia en consonancia), 2005; “Leiva, Bruno c/Forestal Andina S.A. s/amparo” (“Ibera”) Corte Suprema de Justicia de Corrientes, 2007

el asesoramiento y apoyo a jurisdicciones locales, la promoción e incentivo a la investigación, y la realización de campañas de educación e información ambientales.

Por otra parte establece un sistema de infracciones y sanciones (mínimo o supletorio en caso de no existir éste en la jurisdicción provincial), como así también la responsabilidad solidaria del director, administrador o gerente en caso que el infractor fuese una persona jurídica. Finalmente, y en relación a los fondos que se constituyen con los montos provenientes de multas, dispone que el destino prioritario de los importes percibidos por las autoridades competentes, sea la protección y restauración ambiental de los glaciares afectados en cada una de las jurisdicciones.

La ley aporta una visión superadora de las falsas antinomias que pretenden invocar que la protección del ambiente va a contramano del desarrollo y el progreso. Existe ya un consenso global respecto a que no se puede alentar un progreso “a toda costa” o irrestricto, ya que están a la vista los efectos nocivos y destructivos que este paradigma ha acarreado a la humanidad en las últimas décadas.

Resulta importante volver a remarcar que la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial tiene como objetivo la preservación adecuada de las reservas de agua dulce y los ecosistemas de alta montaña, en los cuales los glaciares son un componente clave. Las regiones en las que se desarrollan actividades de alto impacto, como es el caso de la minería, deberán implementar dichas herramientas y fundamentalmente valorar los servicios ambientales que prestan los ecosistemas contribuyendo a sostener las economías locales.<sup>19</sup>

## 5. Desafíos para la implementación

Es fundamental que el Poder Ejecutivo Nacional avance en la reglamentación de la ley, para que el IANIGLA pueda contar con los recursos suficientes para proceder a la realización del inventario. Dotar rápidamente de un adecuado presupuesto al organismo, es la primera obligación del PEN, que de esta manera *proveerá a la protección del derecho a un gozar de un ambiente sano*, conforme la manda del art. 41 de la CN. En segundo término es necesario que proceda a coordinar la implementación efectiva de la ley con el conjunto de las provincias, lo cual puede articularse debidamente a través del COFEMA. Asimismo, es crucial que las diversas autoridades competentes trabajen en el seguimiento y control de los emprendimientos actualmente en ejecución y que están afectando a la zona glaciar y periglacial, para que los mismos sean sometidos a las auditorias que les demanda la ley.

---

<sup>19</sup> *El hecho de que el 1% del territorio argentino -ocupado por áreas glaciares y periglaciares- sea objeto de protección no representa en modo alguno un obstáculo para el desarrollo de diferentes actividades productivas en el resto del territorio.*

Por otra parte, es menester tener presente que mientras no se cuente con el inventario, los nuevos requerimientos de proyectos deberán analizarse por las autoridades competentes con una visión restrictiva, teniendo en cuenta la pauta del art. 15, la LGA, los principios preventivo y precautorio y los precedentes provinciales en la materia, que muestran que hasta tanto no se establezcan claramente los límites de protección de una determinada zona no puede procederse a autorizar actividades que puedan afectarla. En esta línea, teniendo en cuenta que el emplazamiento del proyecto es uno de los aspectos basales para la determinación de su impacto en el marco de los procedimientos de EAE y EIA, resulta evidente que las autorizaciones a otorgarse quedarán definitivamente supeditadas a los resultados del inventario oficial. Ya no será posible argumentar que la licencia fue otorgada con anterioridad al inventario, si es que luego resulta que el sitio comprometido se encuentra claramente en un área protegida por la ley.

Cabe al mismo tiempo destacar, dado el rol preponderante que adquiere el IANIGLIA en el marco de la nueva ley, que este organismo deberá instrumentar un adecuado sistema de información ambiental que garantice de manera eficaz el derecho de la ciudadanía a acceder a la misma, debiendo este sistema implementarse desde el inicio de las tareas de relevamiento tendientes a construir el inventario. El mismo debe apuntar a que la información recolectada esté disponible para todos, ciudadanos, sociedad civil y decisores públicos y privados.

En esta línea , y dada la pacífica interpretación respecto de la característica de la LGA en tanto “ley marco” resulta fundamental instar a la cabal implementación de esta ley en consonancia con lo dispuesto por aquella, teniendo en cuenta la utilización de las herramientas estratégicas de ordenamiento ambiental del territorio, EAE y EIA con la obligatoria instancia de participación ciudadana. Esto lo remarcamos especialmente debido a que en muchos casos en nuestro país existe un déficit en la forma de implementación del procedimiento de EIA, especialmente en lo que respecta a la instancia de participación.

Así, consideramos fundamental que las provincias cordilleranas inicien un trabajo serio, transparente y participativo en aras de desarrollar sus respectivos ordenamientos territoriales, los cuales deberán abreviar, entre otros elementos, en el inventario nacional de glaciares, teniendo en cuenta no ya exclusivamente un enfoque parcializado, sino ecosistémico y regional.

Finalmente anhelamos que el proceso legislativo llevado a cabo en el país pueda ser también continuado en nuestra hermana República de Chile, dado el ecosistema cordillerano compartido y su importancia para la preservación de los glaciares y el ambiente periglacial.