

Minería y Ley de Glaciares

Por Dr. Gonzalo Castañeda Nordmann¹



Dr. Gonzalo Castañeda Nordmann

La Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (Reglamentada por Decreto 207/11), originalmente fue vetada por Cristina Kirchner en 2008, siendo que en 2010 dentro de un fuerte debate público fue sancionada. Se reglamentó pobremente en 2011, y no se avanzó con el paso más importante que era realizar el inventario, para que luego se pongan en marcha las prohibiciones de dicha Ley.

Básicamente, si del inventario

una u otra forma comprenderá o no casi toda la cordillera donde además se prohibirían muchas actividades productivas (entre ellas la minería); (ii) porque no se adaptarían los ambientes periglaciales al bien social que procura proteger (recurso hídrico), (iii) la falta de metodología y recursos para cumplir con la protección de glaciares y periglaciares, (iv) el desconocimiento de ciertas competencias de las provincias en la realización del inventario de los recursos.

La página del CONICET

“Ésta Ley generó controversia principalmente por varios motivos, entre ellos la escasa o mala conceptualización en lo que significa ambiente periglacial, que según se interprete de una u otra forma comprenderá o no casi toda la cordillera donde además se prohibirían muchas actividades productivas (entre ellas la minería)”.

surge la existencia de un glaciar o ambiente periglacial, por imperio de la ley se prohíbe la minería en cualquiera de sus escalas y dimensiones (entre otras actividades y obras que también se vedan).

Ésta Ley generó controversia principalmente por (i) la escasa o mala conceptualización en lo que significa ambiente periglacial, que según se interprete de

El espíritu de la Ley es “la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico”.

Quizás la preservación de los glaciares no ofrezca mucha discusión ni siquiera en el ámbito minero. El problema radicaría en las definiciones utilizadas por la ley. Los manuales de técnica legislativa nos enseñan que “en caso que un término no tenga un significado claro y unívoco... se debe indicar mediante el uso de definiciones, cual es el significado que se le debe atribuir a dicho término en el texto legal.”

La Ley, al especificar lo que es un ambiente periglacial, se refiere a suelos congelados –no agua congelada– que actúan como regulador del recurso hídrico, pero no nos explica qué es un regulador de recursos hídricos, de qué manera considerarlo tal o cómo funcionan. En el artículo 3 ofrece implícitamente una nueva definición de ambiente periglacial al referir que “actúan como reservas hídricas”, entendiendo que son con-

1. El Dr. Gonzalo Javier Castañeda Nordmann es Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Minería de la Provincia de Salta, y representante por Salta para las comisiones de Legales, Canon y Regalías Mineras de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Es abogado egresado de la Universidad Nacional de Tucumán, y cursó diferentes estudios de postgrado, entre los que sobresalen una Diplomatura en “Acción Pública Territorial y Gobierno Local – Terrain L’Action Publique et des Administrations” otorgada por el Instituto de Estudios Políticos de Toulouse (Francia – Años 2011-2013), y un Postgrado en Derecho Minero (UCASAL - Universidad Católica de Salta. Años 2012-2013).

ceptos distintos.

Se cuestiona constantemente la ambigua letra legal en lo que refiere a la definición de ambiente periglacial. Y donde haya una ley de aplicación confusa, habrá inseguridad jurídica, tanto para grupos ambientalistas como para inversores de diferentes actividades productivas. La imprecisión no favorece a nadie.

Existe una aparente contradicción entre el objeto de la Ley (art.1) que es la protección de recursos hídricos, con sus alcances reales, que es la protección de suelos helados, y cuya terminología legal nos sigue demandando diferentes interpretaciones conforme la defina un abogado, un glaciólogo, un político, un geólogo, etc.

Es así que mientras algunos consideran a los ambientes periglaciares "reservas estratégicas del agua donde se produce congelamiento y descongelamiento de agua del suelo en ciclos estacionales". Otros profesionales como Eddy Lavandaio que dis-

tividad minera en glaciares y ambientes periglaciales. San Juan (Ley 8144 - art. 6) y Jujuy (Ley 5647 - art. 6) sin embargo, someten la prohibición a que de una Evaluación de Impacto Ambiental surjan resultados negativos, caso contrario no habría prohibición de actividad minera en dichos ambientes.

En la reunión parlamentaria que dio lugar a la Ley, el Senador Pérez Alsina por la provincia de Salta exclamó: "vinieron dos técnicos muy importantes, creo que del Instituto de Geología de Mendoza y del Instituto de Geología de San Juan. Uno de ellos dijo: "¿Aquí no han estudiado las áreas del norte argentino? ¿Cómo pueden definir esto así? ¿No saben que hay suelos secos que se congelan?". Esto es un enorme error técnico que va a dar tanta amplitud que va a haber una inseguridad en las provincias que, la verdad, no van a saber qué hacer. Está hecha en forma de una quita a las provincias."

¿Acaso la determinación de un ambiente periglacial dependerá

res.

En este panorama de incertidumbre, un poco de tranquilidad para sosegar estas ambigüedades debería generar el hecho de que quienes realizan el inventario son profesionales del Instituto Nacional de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) conjuntamente con el CONICET. Pero la realidad es que no dan a basto.

En la práctica los estudios se hacen sin la colaboración o acompañamiento de autoridades locales que conocen su cordillera en toda su extensión, y que podrán aportar al conocimiento profundo y con otras tecnologías, y eso es otro problema.

Que del inventario no participen las mismas Provincias dueñas del recurso natural acuifero que busca protegerse, y que la definición de qué es un ambiente periglacial en una que otra provincia quede en manos de unos cuantos funcionarios nacionales (cuya idoneidad y profesionalismo es indiscutible) es cuanto menos cuestionable desde el punto de vista Constitucional.

¿Quiénes van a decidir cuáles son las áreas que potencialmente entran en la prohibición? Las provincias no lo van a decidir. Es claro el art. 41 de la Constitución que prevé que corresponde a la Nación dictar los presupuestos límites de protección, pero sin que se alteren las jurisdicciones locales, como también es claro que los recursos naturales son de dominio de las provincias (art. 124 C.N).

Respecto a los estudios para el inventario, según manifestación del Dr. Fidel Roig (Director del IANIGLA), se realizan "en base a imágenes satelitales e incluye un control de campo de algunas geoformas seleccionadas. Este trabajo consiste en tomar fotografías para validar el mapeo realizado y para documentar la

"La Ley al especificar lo que es un ambiente periglacial se refiere a suelos congelados -no agua congelada- que actúan como regulador del recurso hídrico, pero no nos explica qué es un regulador de recursos hídricos, de qué manera considerarlo tal o cómo funcionan".

pone categóricamente que no se tratan de recursos hídricos y expresa graficándolo en una carta abierta que "Nadie puede extraer agua de un suelo y menos aún de la alta montaña. Si quiere convencerse, congele unas cuantas piedras del suelo de la Cordillera y trate de sacarles agua. Si congela piedras, lo único que va a sacar son piedras", descartando el Geólogo que merezca protección de la Ley 26.639 al no ser un recurso hídrico que es lo que la norma viene a proteger.

La Ley en su art. 6 prohíbe la ac-

de la estación del año en la que se haga el Estudio, de manera que si es verano, el clima caluroso y el seco viento arroje un resultado distinto si se hiciese en invierno?. El proyecto original en Diputados hablaba de "hielos permanentes", que luego fue modificado por "suelos congelados".

El Decreto 207/11, al reglamentar la ley, tuvo la oportunidad de dar mayor claridad a los conceptos referidos, pero solo se avocó a brindar más objetivos y funciones al órgano que realiza el Inventario Nacional de Glacia-

situación actual de los glaciares". Asimismo, el organismo ha dicho que "el objetivo del Inventario Nacional de Glaciares no es identificar "áreas" sino "geoformas" o "cuerpos con/de hielo" que actúan como reservas estratégicas de agua en estado sólido, las cuales representan el objeto principal de preservación de la ley (artículo 1° Ley 26.639)". Es por ello que se delimitan cuerpos² o geoformas con/de hielo y no ambientes periglaciales propiamente dichos.

En este contexto, es importante señalar que el documento "Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución", elaborado en respuesta a la disposición transitoria del artículo 15 de la citada ley, indica claramente en el Capítulo 5: "En el territorio de la República Argentina podemos agrupar a las reservas hídricas estratégicas en estado sólido en dos grandes grupos: glaciares (descubiertos y cubiertos) y glaciares de escombros. Estos grandes grupos contienen, tanto en volumen como

rio no sirve, la ley de glaciares tampoco, y será letra muerta. Este tipo de leyes, cual espíritu es digno de rescatar y enaltecer, no viene a solucionar el problema ambiental o hídrico del país. Si bien pueden medirse ciertos impactos como el calentamiento global, sequías, mortandad de especies, etc., señalar o inculpar a una u otra actividad en particular resulta caprichoso e insensato, por cuanto existe un universo multicausal y dinámico de todos los impactos y cambios que vienen aconteciendo en el medio ambiente, y puedo asegurar que la minería no es el factor fundamental de impacto, sino otras actividades productivas.

La protección que se procura con la Ley (los recursos hídricos), es una protección por si las dudas y sin estudios en cada caso en particular. La ley no nos dice qué riesgos traería la minería en zonas de glaciares o periglaciares, como ser contaminación de aguas, derretimiento y pérdida irreparable de los hielos, desvío de causas fluviales en épocas de derretimiento, etc.,

manera uniforme el medio ambiente, pero si intentos aislados de parchar con prohibiciones algún que otro ambiente ecosistémico con un fuerte sustento ideológico y no científico.

Creo que el recurso hídrico no está protegido en su integridad con esta ley³, tanto por no comprender las aguas subterráneas como otras fuentes del recurso. Las actividades vedadas del art. 6 (minería, obras de infraestructura, instalación de industrias, elementos contaminantes y residuos) se prohíben más por una posible contaminación que por el uso real, desgaste y derroche del recurso, ya que está demostrado que el sector agropecuario es el que más agua dulce utiliza de todas las actividades en Argentina (frente a la minera que no supera el 2%). El uso doméstico del agua es indiscriminado superando todos los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El agua es un recurso natural estratégico, pero mal cuidado, y mal regulado frente a su real desprotección.

La disminución de las reservas de agua dulce es un problema determinante para muchos países que tuvieron que avanzar con la desalinización de las aguas marítimas. Pero seguimos sin evidenciar casos de contaminación y derroche de agua en la cordillera, más si en otros sectores productivos como el agro y en las grandes urbes donde el despilfarro y la contaminación del agua es enorme. Nótese la desproporción de la protección y su ineficacia.

Mientras tanto seguiremos discutiendo si es política o científicamente correcto modificar la Ley o reglamentarla en un sentido u otro, con la intención de cuidar los recursos hídricos, pero mirando siempre al lado equivocado.

2. Concordante con la visión allí expresada, la Reglamentación de la Ley 26.639 establece: "A los efectos de los artículos (ARTICULOS 4° y 5°) que se reglamentan, se establece que los objetivos específicos del Inventario Nacional de Glaciares atiende a los siguientes fines: 1) Implementar metodologías apropiadas para un mapeo y monitoreo eficiente y detallado de los cuerpos de hielo en las distintas regiones del país", sin hacer referencia a ambientes o áreas.

3. La distribución total de agua dulce en el planeta refleja solo un 3%. De ese número solo el 0,6% del agua dulce se encuentra en capas de hielo y glaciares, siendo las aguas subterráneas el 0,4%, y el resto se encuentra en lagos, ríos y pantanos.

"Se cuestiona constantemente la ambigua letra legal en lo que refiere a la definición de ambiente periglacial. Y donde haya una ley de aplicación confusa, habrá inseguridad jurídica, tanto para grupos ambientalistas como para inversores de diferentes actividades productivas. La imprecisión no favorece a nadie".

en superficie cubierta, las mayores reservas hídricas en estado sólido de la cordillera."

Asimismo, para el que quiera ahondar sobre el procedimiento que utiliza el IANIGLA para validar el Inventario, véase la Resolución N° 1141/15 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Nación.

En este panorama, si el inventa-

nada dice. Debemos suponer que la minería contamina per se, desde la minería artesanal a la gran minería.

Mientras tanto, actividades como las agro-ganaderas cuyo consumo de agua es por mucho superior a otros sectores productivos, siquiera presentan estudios de impacto ambiental. La lógica ambientalista no tiene lógica. No se está protegiendo de