

Seminario Taller  
Glaciares, Agua y Cambio Climático  
Argentina noviembre 22 y 23 de 2010

### EXPOSICIÓN MARTA MAFFEI

#### **Ley de Glaciares en Argentina. Proceso y Perspectiva Regional**

Voy a procurar en la exposición explicar como llegamos a la ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario; cuál es su importancia y que perspectivas vemos para adelante.

Como punto de partida quisiera plantear cual ha sido el objetivo central de mi trabajo como legisladora en defensa del derecho ambiental. Es en realidad un desafío que consiste en procurar que la información científica y los conocimientos socialmente valiosos que hemos ido construyendo, puedan transformarse en políticas concretas que aseguren, que establezcan garantías específicas para el ejercicio de los derechos ambientales y la sustentabilidad ambiental en los modos de producción y consumo.

Puedo asegurar que se trata de una tarea difícil. El derecho ambiental es de reciente creación, los juristas y académicos de más edad no han recibido formación al respecto, no estaba incorporado en sus planes de estudio, ni en su carrera profesional salvo en los últimos años. No son pocos los que descreen y lo consideran una suerte de moda pasajera, una obsesión de los ambientalistas. Hay un vasto repertorio discursivo que ustedes ya conocen: "Toda producción contamina". "Es imposible crecer sin contaminar", responsabilidad empresarial...

Esto genera dificultades severas para la formación y sanción de leyes y una verdadera odisea para lograr luego su efectiva aplicación. Particularmente el principio precautorio genera enormes resistencias. Se lo suele mirar como un obturador de progreso, su aplicación concreta es muy resistida, siempre piden pruebas eficientes de la contaminación, cuya demostración es enormemente costosa, de difícil acceso para las comunidades y evidentemente, cuando se logra ya no es precautorio. La inversión de la carga de la prueba parece no escrita.

Las comunidades afectadas están dispersas, son pobres, padecen todo tipo de carencias, no acceden a la información. no tiene recursos económicos para litigar y sufren, como bien se ha señalado aquí, todo tipo de presiones y extorsiones por parte de las autoridades y las empresas, para arrancarles la licencia social a favor de emprendimientos contaminantes, inciertos y riesgosos cuyos efectos recién se perciben años después, en muchos casos cuando ya son irreversibles.

Por eso desde el Congreso un grupo pequeño de legisladores procuramos generar instrumentos legales claros y bien definidos que nos provean de herramientas específicas en esa lucha por salvar el derecho a vivir sin enfermarse, sin morir, sin perder la biodiversidad, sin comprometer el futuro, en el altar de la voracidad sin medida de los grupos económicos que crecen acelerada y desmesuradamente merced a la explotación sin medida de nuestra fuerza de trabajo, el saqueo y la destrucción de nuestros bienes comunes, esos que los textos legales suelen llamar "recursos naturales" (sucumbiendo

claramente a la mirada comercial que los grupos económicos tienen sobre la Tierra, el agua, el aire, la biodiversidad, los minerales y todos los bienes que ofrece la naturaleza)

Y digo que es una tarea difícil no solo porque somos la minoría de la minoría dentro del Parlamento, sino porque además debemos enfrentar intereses muy poderosos, alianzas y negocios compartidos entre funcionarios y empresarios, corrupción en asombrosas variables, incapacidad, ignorancia, discursos hegemónicos alrededor del crecimiento y sus bondades, descalificación de nuestras opiniones y conocimientos siempre considerados “palos en la rueda”.

Sin embargo, está claro que si somos capaces de no sucumbir a las presiones y sobre todo de gestar alianzas sociales con los afectados (actuales y futuros), con los espacios académicos, con las organizaciones sociales, estamos en condiciones de avanzar. Hoy, el crecimiento de la conciencia ambiental, la sospecha, la evidencia, la información, la educación, son nuestros aliados y debemos aprender a movernos en esta realidad con astucia y efectividad.

Voy a contar brevemente como fue la experiencia de creación de la que hoy es la Ley 26.639 de Protección de Glaciares.

Hará unos 8, tal vez 10 años, visitaba Chile para participar de un encuentro gremial (por entonces era la Secretaria General de la CTERA, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) y fui testigo de una marcha de protesta organizada por los regantes que alegaban una creciente insuficiencia de agua para sus plantaciones, para la vida de sus ganados y de sus familias, como consecuencia del uso intensivo de las cuencas hídricas por parte de los emprendimientos mineros a cielo abierto. Hasta ese momento yo desconocía la problemática. En Argentina ese tipo de explotación era absolutamente incipiente y su problemática, muy poco conocida.

Me propuse entonces reunir información y tener un panorama de los riesgos implícitos en la actividad, sobre todo por la infinita liberalidad que el gobierno de Menem les había otorgado. Tanto que en la reunión de Canadá los empresarios mineros, habían declarado a la Argentina como la vedette de la minería. No puedo en esta oportunidad hacer una referencia específica pero se trata de un paquete de 12 o 13 leyes que conceden inauditas liberalidades y ventajas sórdidas que no ha concedido ningún país. En la práctica, pagamos para que se lleven el mineral. Todo amparado en los supuestos beneficios de la “inversión”, en los convenios bi o multilaterales y en la omnipresente amenaza del CIADI.

Particularmente señalo los convenios firmados con Chile (Menem-Frei) el Acuerdo atado de Complementación Económica e inmediatamente el Tratado de Integración y Complementación Minera que nuestro país aprobó por ley sin objeción alguna, en tanto que en Chile hubo un requerimiento ante el Tribunal Constitucional cuyo dictamen terminó por deslegitimar aspectos relevantes.

El desarrollo de estos vaivenes está bien plasmado en el libro “El País Virtual” del economista chileno Alcayaga. En él se incluye el reconocimiento expreso de funcionarios de la empresa Barrick Gold, sobre que el Tratado es de autoría de la empresa. Un reconocimiento formulado ante el Senador Lavandero, Presidente por entonces de la Comisión de Minería.

Al Tratado le siguieron varios Protocolos Adicionales. En especial destaco el firmado en 2004 por el Canciller argentino Rafael Bielsa y la chilena María Soledad Alvear Valenzuela. Entre otras arbitrariedades se establece allí que la tributación por el mineral extraído en emprendimientos binacionales se hace efectiva por el lugar de extracción del mineral sin considerar el lugar de procesamiento. La salida del mineral a un territorio diferente al de su origen es “exportación “del país de origen, “importación” para el receptor/comprador y “en tránsito” para el receptor cuando el destino final sea un tercer país. Por este Protocolo Argentina permite la industrialización, procesamiento, lixiviado, refinado, provee el agua, energía, se queda con todos los pasivos, por ejemplo, de Pascua Lama, sin recibir nada. El mineral está “en tránsito”. Dudo que Argentina haya firmado un tratado más ruinoso que este.

Este es marco jurídico/político en el que comenzamos a pensar en una ley que protegiera los glaciares acechados por el Cambio Climático y las distintas formas de producción industrial como la minería a cielo abierto y la extracción de hidrocarburos, en las zonas glaciares.

Trabajamos mucho, en especial las compañeras que eran asesoras en mi despacho (Andrea Burucúa), consultando a geólogos y especialistas en nivología y glaciación (que no son muchos) para establecer el riesgo, las agresiones concretas a que están sometidos los glaciares y ambiente peri glaciar, su vulnerabilidad y as medida legales que podían acompañar la defensa de nuestra fuentes de agua más importantes.

Fuimos construyendo un conocimiento que nos permitió comprender cabalmente que más allá de su imponencia, los glaciares son formaciones de extrema fragilidad, sometidos al impacto de los vientos, los movimientos sísmicos, pero muy especialmente del Cambio Climático que ha favorecido su retroceso acelerado en las últimas 3 décadas.

El PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) expresa claramente que:..”los glaciares se forman bajo condiciones ambientales únicas y de alta fragilidad, cualquier acción que se desarrolle sobre los glaciares o en territorios circundantes, impacta su vulnerabilidad, poniendo en riesgo a los ecosistemas de montaña y a la población que se abastece de ellos...”

Efectivamente el calentamiento global está elevando anualmente la isoterma de 0 grado y simultáneamente la altura del 0 grado en la atmósfera llevando a los glaciares a una incesante pérdida por adelgazamiento y retracción que supera en promedio el 30% de su volumen para el 87% de los casos estudiados. Muchos han desaparecido. Esto se produce en un período en el cual, simultáneamente, se registra una retracción en las precipitaciones cuestión que redundo en menor cantidad de nieve sobre el glaciar y reducción del caudal de las cuencas hídricas cada vez más dependientes del derretimiento de los hielos milenarios. En particular las del oeste de nuestro país cuyo territorio es, en un 70%, árido

Finalmente llegamos a la elaboración de un Proyecto muy consensuado enmarcado en las condiciones de legalidad que establece la Constitución Nacional sancionada en 1994 y que respecto a los bienes naturales fija dos cuestiones básicas:

- Por un lado en el Art 124 se dispone el dominio originario de los estados provinciales respecto a sus recursos naturales
- Por otro en su art 41 establece los principios fundamentales del derecho ambiental

- \* el derecho de los habitantes a un Ambiente Sano
- \* la obligación de que las actividades productivas satisfagan necesidades sin comprometer las de generaciones futuras
- \* el daño ambiental genera prioritariamente la obligación de recomponer
- \* la obligación de las autoridades de proteger la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural, la diversidad biológica, el derecho a la información y educación ambientales.

Y, finalmente, la atribución del gobierno Nacional de dictar normas que contengan los presupuestos mínimos para la protección de estos principios y derechos. Las Provincias las complementan.

Estas disposiciones dejan claramente establecido que más allá del dominio de los “recursos” que corresponde a las Provincias ( no, como algunos pretenden, a los Gobernadores que se sienten dueños y se consideran autorizados a disponer a su antojo), es la Nación la que debe dictar los presupuestos mínimos que no son las menores restricciones, sino los presupuestos básicos para asegurar la protección de los principios y derechos, la utilización racional de los recursos y las condiciones que permitan su preservación para que subsistan el mayor tiempo posible en las mejores condiciones..

Junto a la construcción de consensos en el ámbito técnico fuimos trabajando principalmente con los afectados y con las organizaciones ambientalistas. La Comisión de Medio Ambiente consultó el proyecto con distintos organismos especializados en particular la Secretaría Nacional de Medio Ambiente que tuvo una opinión muy favorable. Nosotros mismos recortamos el capítulo de financiamiento destinado a la elaboración del Inventario para evitar que el proyecto fuera derivado a la Comisión de Presupuesto que obstaculizaría su sanción.

Los científicos y especialistas que colaboraron con la redacción de la ley, asesoraron también a los legisladores y las comisiones que trataron el proyecto.

Construimos una buena ley que fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras y se sancionó bajo el número 26.418, seguramente porque varios legisladores no tomaron debida nota de los intereses que podrían verse afectados. Una situación que no fue inadvertida para las empresas mineras que negociaron con la Presidenta Cristina Kirchner el Veto total a la Ley. Fue tan evidente el acuerdo gobierno/empresa que el propio Director del INTI –Instituto Nacional de Tecnología Industrial- aseguró públicamente que se trataba del “veto Barrick Gold”.

Este giro político generó mucha indignación en todos los actores que había tenido la ley y particularmente en las comunidades amenazadas o directamente afectadas por la insuficiencia de agua en un presente que difiere enormemente del panorama que teníamos 10 años atrás, por las consecuencias ya evidentes de varios emprendimientos y la multiplicidad de pedidos de exploración y explotación que ponen en riesgo la Cordillera toda afectando el agua en su mayor estado de pureza

Sin embargo, a pesar de la evidencia del origen espurio del Veto sobre una Ley aprobada por unanimidad, teníamos claro que las chances de insistir con el voto de las 2/3 partes del Congreso estaban casi perdidas. Para los legisladores del Bloque mayoritario, una cosa era votar una buena ley y otra muy distinta el oponerse a una decisión política de la

Presidenta que respaldaba intereses muy concretos a nivel nacional, internacional y provincial. Al menos los gobernadores pro mineros, en particular el de San Juan que en forma directa y ostensible había operado para que la ley fuera vetada, alertaban ahora a los legisladores de sus provincias para que no la volvieran a apoyar.

Sin embargo el Veto, produjo un efecto inesperado: popularizó la ley que hasta entonces había evolucionado en el círculo más restringido de entendidos y afectados directos. Se sucedieron las invitaciones a foros, conferencias, jornadas, charlas, entrevistas. Todo contribuyó a la difusión y particularmente a una visión más socializada de la importancia de los glaciares más allá del atractivo turístico en que los colocaba la mayor parte de la ciudadanía.

Fueron 2 años de recorrer sin descanso todo el país y aún los foros internacionales a que fuimos convocados. Los medios de comunicación del interior del país ayudaron a darle visibilidad y aún varios periodistas prestigiosos de medios nacionales colaboraron decididamente. Muchas veces el tema glaciares fue tapa de los diarios.

En todos los casos, además de la información técnica, dejábamos perfectamente claro que se trataba de una disputa de intereses en la cual, por un lado estaba la voracidad del oro, las empresas y sus aliados políticos y por el otro el derecho al agua de los pueblos. Así se acuñó la frase “El agua vale más que el oro”

Cientos de ONGs contribuyeron formidablemente a la difusión incluso con una muy exitosa campaña de firmas a favor de la Ley. Las UAC, Unión de Asambleas Ciudadanas, trabajaron a la par nuestra desde el momento que advirtieron la importancia de la Ley y que clase de herramienta podía generar.

En fin, el veto sacó a la ley del anonimato y la puso en debate, la popularizó, construyó la sospecha sobre las causas que lo habían promovido y sobre los intereses que se protegían.

La porfía y la dedicación de todos los interesados, contribuyó sin duda a socializar una información preciosa que puso a la sociedad en guardia en defensa de los glaciares.

Esta evidencia movió al Diputado Miguel Bonasso y al Senador Daniel Filmus a encarar nuevamente el dictado de una Ley de protección glaciar. (yo había dejado de ser legisladora). Bonasso representó mi proyecto y Filmus sobre la misma base fue construyendo alternativas con algunas liberalidades que favorecían a las empresas mineras. El proyecto de Filmus fue aprobado y girado a Diputados donde fue modificado quedando tal como lo había presentado Bonasso, es decir volvíamos a proyecto original. Filmus advirtió que tenía pocas posibilidades y decidió consensuar con el proyecto original agregando algunas cuestiones que reforzaron los objetivos planteados en la Ley 26.418 y establecieron el vínculo glaciares/Cambio Climático.

El gobierno nacional ya tenía los números, sospechaba que la ley volvería a ser aprobada y sabía que ahora tendría grandes dificultades políticas para volver a vetarla. Es así que la Presidenta adelantó que esta vez no habría Veto pero en simultáneo trabajó febrilmente con los gobernadores mineros y las empresas, para presentar leyes provinciales supuestamente protectoras de glaciares pero laxas con la minería (se sancionaron en 48hs,) y por otro urdieron la posibilidad de cuestionar en los tribunales la constitucionalidad de la ley que supuestamente violentaba los derechos provinciales.

La ley se aprobó por 2 votos y fue sancionada (sin veto) bajo el número 26.639

Sintéticamente dispone algunas cuestiones clave

- 1- Define científicamente que es un glaciar y un ambiente periglacial con criterios científicos universalmente aceptados y amplios-
- 2- Ordena a un ente público, el IANIGLA, El Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales, la realización del Inventario y su actualización cada 5 años.
- 3- Establece la prohibición de realizar en la zona glaciar y periglacial actividades que impliquen su traslado, desvío, contaminación, destrucción o que interfieran en su avance, específicamente:
  - liberación de sustancias contaminantes,
  - obras de arquitectura o infraestructura,
  - exploración y explotación minera e hidrocarburíferas,
  - instalación de industrias.
- 4- Todas las actividades permitidas en la zona, además del Estudio de Impacto Ambiental, deberán someterse a la Evaluación Ambiental Estratégica.
- 5-. Establece las responsabilidades de la Autoridad Competente: las Provincias y de la Autoridad de Aplicación: la Nación.
- 6- Fija un régimen de sanciones para los infractores,
- 7- Dispone la realización de auditorías sobre los emprendimientos que estén ejecutando actividades prohibidas en la zona glaciar a efecto de verificar de que manera los pueden estar afectando.

Es obvio que las disposiciones contenidas en los puntos 3 y 7 han sido las más resistidas por las empresas. Sin embargo permítanme aclarar que habiendo leído con detenimiento los Estudios de Impacto Ambiental presentados y aprobados para esos emprendimientos, no fue posible establecer si efectivamente están o no operando sobre glaciares porque no está consignado. Por esta razón se ordenan las auditorías y por lo mismo se generan las resistencias. Los estudios satelitales y las denuncias de los vecinos permiten establecer con un grado bastante significativo de certidumbre que sí los están afectando más allá de los EIA dudosos.

Ya para finalizar permítanme señalar una vez más la importancia que ha tenido la participación ciudadana. La ley es un triunfo de las luchas populares, de las luchas que no se abandonan, es el resultado de no darse por vencido, de seguir una causa justa más allá de la aparente situación de inviabilidad.

Creo que esta Ley de protección de glaciares es única en el mundo, al menos no conocemos otra y es sin duda la medida más concreta en materia de Cambio Climático generada por nuestro país hasta el presente. Y es un valioso instrumento legal para avanzar en el derecho ambiental

Es una buena Ley, no es perfecta ni resuelve todos los problemas como algunos compañeros quisieran, pero es sin duda un paso significativo en la dirección correcta.

Enfrenta intereses poderosos y presiones muy significativas para países como los nuestros que se han lanzado a una verdadera carrera de apoyo a emprendimientos neoextractivistas, neocoloniales, que avanzan con verdadero desprecio por nuestras vidas, nuestros bienes, nuestra tierra, nuestra soberanía, naturalizando el capitalismo del desastre que teje, como todos sabemos, una trama de complicidades políticas y mediáticas difíciles de penetrar.

En ese escenario pudimos encontrar caminos para visibilizar, comprometer, difundir, socializar, sumar, presionar. No fue fácil pero valió la pena.

Tengo la profunda convicción de que podemos ampliar el horizonte.

Necesitamos desarrollar estrategias alternativas, inesperadas para el poder

Podemos trabajar desde el lugar que ocupamos, no debemos esperar hasta conquistar el poder político para hacer algo, porque no nos van a dejar nada

Podemos influir sobre la Licencia Social

La educación es un campo extraordinario. Desde CTERA impulsamos por más de 20 años la formación ambiental de los docentes. Se han calificado más de 40.000 compañeros y eso ha sido un paso también extraordinario

Necesitamos democratizar realmente la información y la educación, no es solo la circulación de saberes significativos, tenemos que aprender a comunicarlos, avenirnos al lenguaje sencillo, utilizar los medios, aprender a instalar los temas profundos en el interés social, en la adversidad de medios *idiotizantes*. La participación social en los términos que propone la dominación es un retroceso.

Trabajar para que las propuestas de nuestros gobiernos en el ALBA o en el G77 sean relevantes. Alguien planteó aquí que nuestros países no son poderosos. Permítanme decirles que Bolivia tampoco lo es, pero cuando hay convicción y decisión se pueden hacer cosas. La inclusión por parte de la ONU del Derecho Humano al agua potable y al saneamiento impulsada por Evo Morales, es la demostración de que la cuestión no se reduce a ser países chicos o grandes, poderosos o no. Nosotros estamos en inmejorables condiciones para tejer estrategias conjuntas en América Latina, si no lo hacemos es más por una cuestión de convicciones que de poder. A nuestros gobernantes, por lo menos en materia ambiental, pero estoy segura que en muchas otras, les faltan convicciones, compromisos, decisiones, transparencia, veracidad.

Incluso en materia científica y tecnológica nos debemos la construcción de conocimientos alternativos, de tecnologías a favor de la gente en medio de un conocimiento que ha sido secuestrado desde su producción a favor de los intereses económicos. Menciono simplemente la llamada "siembra de agua" que realizan nuestros pueblos originarios. Acá algunos compañeros han planteado la necesidad de crear grandes depósitos protegidos con geomembranas, sin embargo otros pueblos, solo con el esfuerzo de puñados de campesinos muy pobres, casi sin herramientas, a fuerza de apilar piedras, conducen el agua de lluvias o deshielos hacia las rocas porosas, drenándola hacia los acuíferos como forma de excelente reserva. Algo que también está realizando Israel.

Esencialmente nos debemos la construcción de consenso social y apoyo popular alrededor de la remoción de las causas y no solo el alivio de las consecuencias del desastre ambiental. La injusticia ambiental está en la base del conflicto.

Estamos a tiempo. Trabajemos duro en la dirección correcta

Muchas Gracias por su atención