

# El proceso de juridificación de la Ley de glaciares en las disputas por la megaminería en Argentina

María Laura Isla Raffaele\*

---

**Palabras clave:** Ley de glaciares, juridificación, megaminería a cielo abierto

---

## Introducción

En Argentina, durante la década de los 1990, en el contexto de las políticas neoliberales, se sancionaron leyes de promoción minera que impulsaron la instalación de grandes empresas transnacionales (Svampa y Antonelli, 2009). El desarrollo de estos emprendimientos generó rechazo en las comunidades cercanas, lo que desencadenó la emergencia de una conflictividad en torno a esa actividad (Svampa y Sola Álvarez, 2010).

Estas disputas por la megaminería pueden interpretarse como conflictos ecológico-distributivos (Martínez-Alier, 2005), es decir, como aquellos conflictos que se generan debido a la desigual apropiación y distribución de los servicios ambientales y la consecuente repartición de los costos. También pueden ser comprendidas como procesos creativos, en tanto se generan nuevos actores sociales, saberes y procedimientos institucionales (Svampa y Sola Álvarez, 2010); y a través de los cuales se efectivizan derechos; precisamente Merlinsky (2010) advierte sobre la creciente juridificación de los conflictos, es

decir, como procesos a través de los cuales los conflictos son llevados a la esfera del derecho y re-significados.

Este artículo analiza el proceso de debate y sanción de la denominada “Ley de glaciares” en Argentina como proceso de juridificación que contribuye a la redefinición de los conflictos socioecológicos por la megaminería. Para esto, se utilizan una serie de conceptos y herramientas clave de la ecología política. Se identifican los actores intervinientes, sus posiciones e intereses; y se analizan los saberes y lenguajes de valoración utilizados; así como las tensiones y conflictos que emergieron entre ellos.

## Camino a la primera sanción

En un contexto de preocupación a nivel internacional por los impactos del cambio climático sobre los glaciares, de vigencia de leyes de fomento de la minería, y de conflictividad creciente por la megaminería, en octubre de 2008 se sancionó, en Argentina, la Ley de “Presupuestos Mínimos Ambientales de Protección de los Glaciares y Ambiente Periglacial” (Ley 26418). La misma establecía como objetivo la protección de los glaciares y el ambiente periglacial con el fin de preservarlos como reservas hídricas estratégicas y como proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas. A su vez, prohibía las actividades que pudieran afectar su condición natural o las funciones de los glaciares y el ambiente periglacial, incluyendo específicamente la exploración

---

\* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, Departamento de Desarrollo y Planeamiento Agrícola, Cátedra de Sociología y Extensión Agraria (isla@agro.uba.ar)

y explotación minera o petrolífera. Desde un comienzo, los impulsores de esta Ley señalaron a la megaminería como una de las principales amenazas antrópicas de los glaciares debido al riesgo de contaminación y destrucción que implica la actividad (Maffei, 2010).

En la elaboración del proyecto participaron científicos del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que asesoraron técnicamente a los legisladores; por ejemplo, advirtieron sobre la importancia del “ambiente periglacial” como zona reguladora de las reservas hídricas en las regiones áridas del país.



**Ambiente periglacial<sup>1</sup>** (Fuente: Asociación Argentina y Sudamericana de Permafrost)

## Del veto a la nueva sanción

A las pocas semanas de la sanción, la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, vetó la Ley de glaciares. Dentro de los argumentos esgrimidos, se manifestó la preocupación de los gobernadores de las provincias mineras<sup>2</sup> por

1. El ambiente periglacial es un ambiente frío y criogénico, pero no glaciario, que se ubica por encima del límite del bosque y se caracteriza por la ocurrencia de suelo congelado permanente y la acción intensa de los ciclos de congelamiento y descongelamiento (IANIGLA, 2010).

2. Se considera provincias mineras aquellas en las cuales se prospeccionan, exploran y desarrollan proyectos mineros e integran la

el desarrollo económico y las inversiones en sus jurisdicciones. Se objetó que la restricción de exploración y explotación minera en el ambiente periglacial implicaría dar preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que “podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente” (Decreto 1837/2008).

En un contexto de mayoría legislativa a favor del partido oficialista, no fue posible revocar el veto presidencial, dado que para eso se requerían los dos tercios de los votos a favor de la anulación del mismo. Para los legisladores del partido oficialista,<sup>3</sup> votar a favor significaba oponerse a una decisión política tomada por la presidenta

en defensa de los intereses de las empresas mineras y de las provincias que perciben fuertes ingresos por esta actividad (Maffei, 2010).

Algunos legisladores advirtieron que la minería se estaba imponiendo sobre la protección de los glaciares y el agua. En concordancia con estas denuncias, un senador oficialista, Daniel Filmus, insistió en la importancia de modificar la Ley para adecuarse

a los considerandos del veto. Paralelamente, el diputado Miguel Bonasso, hasta entonces aliado al oficialismo,<sup>4</sup> presentó un proyecto idéntico a la Ley vetada denunciando la injerencia de la empresa minera Barrick Gold<sup>5</sup> en la decisión del veto, y en consecuencia decidió distanciarse

Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Actualmente, diez provincias conforman la OFEMI: Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

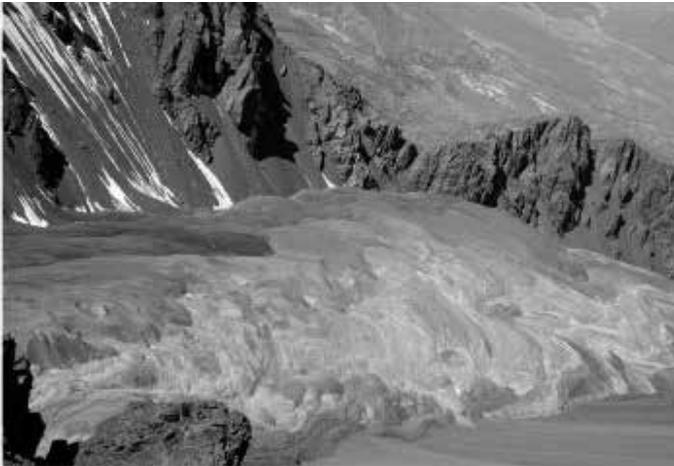
3. Frente para la Victoria: alianza entre el Partido Justicialista y grupos de centroizquierda.

4. Miguel Bonasso fue diputado por Diálogo por Buenos Aires, un espacio de centroizquierda aliado al partido oficialista.

5. Barrick Gold es una compañía canadiense que desarrolla actividades de exploración y explotación minera en distintas partes del mundo. En Argentina, se encuentra operando en la mina Veladero (San Juan) y en el proyecto binacional Pascua-Lama (en la frontera entre Argentina y Chile).

del partido oficialista. La vigencia de la Ley de glaciares podría comprometer la continuidad de los emprendimientos mineros de dicha empresa, ubicados sobre el ambiente periglacial.

Entre 2008 y 2010, el debate giró en torno a la definición de ambiente periglacial y la presión del sector minero y los gobiernos provinciales. Si bien los dos proyectos mencionados tenían como objetivo la protección de los glaciares y del ambiente periglacial, diferían en la definición y el alcance del ambiente periglacial. Mientras que el proyecto Bonasso protegía todo el ambiente periglacial, el proyecto Filmus solo protegía los glaciares de escombros dentro de esta zona. De este modo, lo que se ponía en juego era la superficie (5.660 km<sup>2</sup>) hasta donde se podría extender la actividad minera e industrial.



Glaciar de escombros<sup>6</sup> (Fuente: CONICET)

La discusión por la Ley de glaciares se expandió rápidamente al resto de la sociedad. Paralelamente al debate legislativo, diversas organizaciones sociales y ambientales emitieron comunicados rechazando el veto en defensa de la protección de los glaciares contra la actividad minera, organizaron marchas y actividades de concientización, poniendo en estado público el debate. Esta norma tuvo el apoyo de las or-

6. Un glaciar de escombros es un cuerpo de detrito congelado y hielo que presenta evidencias de movimiento por acción de la gravedad. Al estar sobresaturados en hielo, son las geoformas más importantes dentro del Ambiente Periglacial por contener la mayor reserva hídrica (IANIGLA, 2010).

ganizaciones ambientalistas con acción a nivel nacional y/o internacional (Greenpeace, FARN y Amigos de la Tierra) y de las organizaciones antimineras locales (Asamblea Mendocina por el Agua Pura,<sup>7</sup> Multisectorial del Sur<sup>8</sup> y Unión de Asambleas Ciudadanas,<sup>9</sup> entre otras).

Estas denuncias públicas tomaron mayor repercusión luego del anuncio de la puesta en marcha del polémico proyecto Pascua Lama (a cargo de Barrick Gold), en mayo de 2009. Dicho proyecto, ubicado en la provincia de San Juan, había recibido importantes críticas desde los movimientos antimineros por sus posibles impactos sobre los glaciares y el ambiente periglacial (Tallant, 2013).

Finalmente, en septiembre de 2010 se aprobó la nueva Ley de glaciares (Ley 26639), producto de un acuerdo entre ambos proyectos en disputa. La posibilidad de que el debate se dilatará y la actividad minera siguiera avanzando sobre los glaciares, permitió el acuerdo. De este modo, por primera vez en el mundo se sancionaba una ley que protegía un recurso tan importante como los glaciares, constituyéndose como un hecho inédito en materia ambiental (Iud, 2011). La sanción fue percibida como un triunfo por las organizaciones ambientalistas al haber contribuido a poner el tema en debate y presionado para que fuese sancionada (Ochsensius, 2012).

## Implementación de la Ley

La Ley estableció la realización de un Inventario Nacional de Glaciares, a cargo del IANIGLA, en el cual se individualicen todos los glaciares y geoformas periglaciales. El Instituto debió elaborar una metodología para llevar a cabo el estudio a lo largo de la cordillera de los Andes, una tarea científica sin antecedentes a nivel internacional,

7. <http://poraguapura.com.ar/>

8. <http://asambleapopularporelagua.blogspot.com.ar/>

9. <http://asambleasciudadanas.org.ar/>

basada en la interpretación visual de imágenes satelitales y en la verificación a campo en expediciones de montaña.

Luego de su sanción, la Ley de glaciares continuó sufriendo presiones desde el sector minero. En dos provincias con gran actividad minera, San Juan y Jujuy, los poderes judiciales suspendieron la aplicación de la norma en esas jurisdicciones dando lugar a las demandas presentadas por Barrick Gold y la Cámara Minera de Jujuy contra el Estado Nacional, en noviembre de 2010 y en abril de 2014, respectivamente. En los fallos se argumentó que la Ley era inconstitucional, ya que ponía en riesgo la continuidad de los emprendimientos, y que comprometía el desarrollo económico de esas provincias. Finalmente, en 2012 y en 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó las medidas cautelares que impedían la plena vigencia de la Ley.

## Reflexiones finales

La cronología presentada pone en evidencia un complejo entramado de actores, intereses y saberes en torno a la megaminería en Argentina. Es por esto por lo que las disputas por la Ley de glaciares se desarrollaron en un clima de gran polémica y tensión. En este proceso de juridificación intervinieron una gran variedad de actores: legisladores, Poder Ejecutivo Nacional, gobernadores provinciales, empresas mineras (principalmente Barrick Gold), científicos, asambleas ciudadanas contra la minería, ONGs ambientalistas y el Poder Judicial.

Cada actor se expresó en un lenguaje de valoración diferente. Los gobernadores y las empresas mineras argumentaron sobre las consecuencias económicas que podría generar la Ley en las provincias y en el desarrollo de los emprendimientos mineros. Las asambleas ciudadanas defendieron esta norma como una forma de poner un límite a la actividad extractiva que se estaba llevando a cabo en sus territorios y que pone en riesgo las fuentes de agua dulce. Las ONGs ambientalistas consideraron la Ley como una política de estado necesaria para proteger los glaciares de los efectos del calentamiento global y de los

impactos ambientales de la megaminería. Los legisladores la defendieron la Ley argumentando sobre la importancia de preservar las reservas hídricas nacionales existentes en los glaciares y el ambiente periglacial.

Tanto los legisladores que impulsaron la Ley como las organizaciones antimineras tuvieron un rol protagónico en la defensa de los glaciares frente a los intereses y presiones del sector minero y de los gobiernos provinciales. Otro rol clave fue el que tuvo el IANIGLA en asesorar, difundir y ampliar el conocimiento sobre los glaciares y el ambiente periglacial y en la elaboración de una metodología para el Inventario. De este modo, este saber experto permitió extender el bien jurídico protegido al advertir sobre la importancia del ambiente periglacial. La participación del IANIGLA generó que las ONGs, las asambleas y los legisladores incorporaran en sus discursos términos técnicos, como *ambiente periglacial* y *glaciar de escombros*. De esta forma, estos actores adoptaron lo que Martínez-Alier (2005) denomina un “vocabulario de resistencia”.

Las discusiones por la Ley de glaciares permitieron renovar y ampliar el debate público sobre la política minera argentina. La Ley constituyó un valioso instrumento legal para avanzar en el derecho ambiental al ampliar la protección de un recurso natural y frenar las actividades extractivas en los glaciares y el ambiente periglacial. Los diversos actores que la apoyaron lograron que prevaleciera la importancia de la protección de las reservas hídricas estratégicas por encima del poder de *lobby* del sector minero.

Como evidenciaron las medidas cautelares, el proceso de juridificación de la Ley de glaciares no culminó con la sanción, sino que se abrió un nuevo campo de disputas en torno a la implementación de la misma, que implica la finalización del Inventario de Glaciares prevista para 2016. Actualmente, las presiones continúan, hecho que se ha evidenciado con la dilatación en la presentación pública de los avances del Inventario. ■

## Referencias

- Argentina - Decreto Presidencial 1837/2008: Obsérvase el Proyecto de Ley registrado bajo el n.º 26418.
- IANIGLA (2010). *Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución*, <http://www.glaciares.org.ar/upload/cronogramainventarionacionalglaciares.pdf>.
- IUD, David L. (2011). “La protección de los glaciares”, *Realidad Económica*, 257, pp. 112-137.
- MAFFEI, M. (2010). *Ley de glaciares en Argentina. Proceso y perspectiva regional. Seminario Taller Glaciares, Agua y Cambio Climático: Justicia Climática y Desafíos para los países andinos del Cono Sur*. Buenos Aires.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2005). “Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad”, *Rebelión, Ecología Social*, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- MERLINSKY, M. G. (2010). “La juridificación de los conflictos ambientales en argentina: actores, controversias y construcción de derechos”. En: *Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Toronto.
- OCHSENIUS, F. (2012). *Ley de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y el ambiente periglacial en Argentina. El difícil camino hacia la protección de bienes estratégicos*. Santiago de Chile: OLCA-OCMAL.
- SVAMPA, M.; SOLA ÁLVAREZ, M. (2010). “Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: Los marcos de la discusión en la Argentina”, *Ecuador Debate*, 79 (Quito), pp. 105-126.
- SVAMPA, M.; ANTONELLI, M. (2009). “Introducción: Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto”. En: *Minería transnacional, narrativas del desarrollo, resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- TAILLANT, J. D. (2013). *Los glaciares de Barrick Gold. Informe técnico sobre el impacto de Barrick Gold en glaciares en los Proyectos Mineros de Veladero y Pascua Lama*. Córdoba: CEDHA.