

(S-2200/09)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1: Objeto. La presente ley establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano, la agricultura y las actividades industriales, como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas y la generación de energía hidroeléctrica, como fuente de información científica y como atractivo turístico.

Artículo 2: Definición. A los efectos de la presente ley, la protección se extiende, dentro del ambiente glacial, a los glaciares descubiertos y cubiertos; y dentro del ambiente periglacial, a los glaciares de escombros; cuerpos que cumplen uno o más de los servicios ambientales y sociales establecidos en el Artículo 1. Se entiende por:

- a) Glaciares descubiertos: aquellos cuerpos de hielo perenne expuestos, formado por la recristalización de la nieve, cualquiera sea su forma y dimensión.
- b) Glaciares cubiertos: aquellos cuerpos de hielo perenne que poseen una cobertura detrítica o sedimentaria.
- c) Glaciares de escombros: aquellos cuerpos de detrito congelado y hielo, cuyo origen esta relacionado con los procesos criogénicos asociados con suelo permanentemente congelado y con hielo subterráneo, o con el hielo proveniente de glaciares descubiertos y cubiertos.

Son parte constituyente de cada glaciar, además del hielo, el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua.

Artículo 3: Inventario. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán todos los glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo.

Artículo 4: Información Registrada. El Inventario Nacional de Glaciares deberá contener la información de los glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros, por cuenca hidrográfica, ubicación, superficie y clasificación morfológica. Este Inventario deberá actualizarse con una periodicidad no mayor a 5 años, verificando los

cambios en superficie de los glaciares, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación y prevención de riesgos.

Al efectuarse la tarea de Inventario de glaciares y ambiente periglacial se dará intervención al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Artículo 5: El Inventario Nacional de Glaciares será realizado por el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) en coordinación con la Autoridad Nacional de Aplicación de la presente ley y con otras instituciones nacionales y provinciales competentes.

Artículo 6: Actividades Prohibidas. Se prohíben las actividades que puedan afectar la condición natural de los glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros, o sus funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado; o las que interfieran en su avance. Se prohíben, en particular las siguientes actividades:

- a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen;
- b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura, con excepción de las necesarias para la investigación científica y la prevención de riesgos.
- c) La exploración y explotación minera o hidrocarburífera.
- d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.

Artículo 7: Todas las actividades proyectadas en los glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros, que no se encuentran prohibidas estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental que corresponda conforme a su escala de intervención, previo a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente.

Se exceptúan de dicho requisito las siguientes actividades:

- a) De rescate, derivado de emergencias aéreas o terrestres;
- b) Científicas, realizadas a pie o sobre esquíes, con eventual toma de muestras, que no dejen desechos en los glaciares y el ambiente periglacial;
- c) Deportivas, incluyendo andinismo, escalada y deportes no motorizados que no perturben el ambiente.

Artículo 8: Autoridad Competente. A los efectos de la presente ley, será autoridad competente aquella que determine cada jurisdicción. En el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351, será autoridad competente la Administración de Parques Nacionales. En el

Sector Antártico Argentino, será autoridad competente la Dirección Nacional del Antártico.

Artículo 9: Autoridad de Aplicación. Será autoridad de aplicación de la presente ley el organismo nacional de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental.

Artículo 10: Serán funciones de la autoridad de aplicación:

a) Formular las acciones conducentes a la conservación y protección de los glaciares y del ambiente periglacial, en forma coordinada con las autoridades competentes de las provincias, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y con los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional en el ámbito de sus respectivas competencias.

b) Realizar y mantener actualizado el Inventario Nacional de Glaciares, a través del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA);

c) Elaborar un informe periódico sobre el estado de los glaciares existentes en el territorio argentino, así como los proyectos o actividades que se realicen sobre glaciares o sus zonas de influencia, el que será remitido al Congreso de la Nación;

d) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de monitoreo, fiscalización y protección de glaciares;

e) Crear programas de promoción e incentivo a la investigación;

f) Desarrollar campañas de educación e información ambiental conforme los objetivos de la presente ley.

Artículo 11: Infracciones y Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley y las normas complementarias que en su consecuencia se dicten, previo sumario que asegure el derecho de defensa y la valoración de la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado, serán objeto de las siguientes sanciones, conforme a las normas de procedimiento administrativo que correspondan:

a) Apercibimiento;

b) Multa de CIEN (100) a CIEN MIL (100.000) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la administración correspondiente;

c) Suspensión de la actividad de TREINTA (30) días hasta UN (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso;

d) Cese definitivo de la actividad.

Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere imputarse al infractor.

Artículo 12: En caso de reincidencia, los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) podrán triplicarse. Se considerará reincidente al que, dentro del término de CINCO (5) años

anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de causa ambiental.

Artículo 13: Cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en la presente ley.

Artículo 14: El importe percibido por las autoridades competentes, en concepto de multas, se destinará, preferentemente, a la protección y restauración ambiental de los glaciares afectados en cada una de las jurisdicciones.

Artículo 15: Disposición Transitoria. Las autoridades competentes deberán, en un plazo máximo de 180 días a partir de la culminación del inventario en cada jurisdicción, someter a las actividades contempladas en el artículo 6 en ejecución al momento de la sanción de la presente ley, a una auditoria ambiental en la que se identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales generados sobre glaciares descubiertos, cubiertos y de escombros. En caso de generarse impacto significativo sobre los mismos, las autoridades competentes ordenarán las medidas pertinentes para que dichas actividades se adecuen a la presente ley.

Artículo 16: En el sector Antártico Argentino, la aplicación de la presente ley estará sujeta a las obligaciones asumidas por la República Argentina en virtud del Tratado Antártico y del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.

Artículo 17: La presente ley se reglamentará en el plazo de noventa (90) días a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 18: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Daniel F. Filmus. Carlos Rossi. – María E. Estenssoro. - Alfredo Martinez. -Elida M. Vigo. –Julio A. Miranda. - Pedro G. Guastavino. María R. Díaz. –María C. Perceval. - Delia N. Pinchetti de Sierra Morales. –Ada Iturrez de Cappellini. – Horacio Lores.-Jorge Banicevich. –Silvia E. Gallego. -Rubén Giustiniani. -

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El agua es un recurso natural fundamental para el desarrollo de la vida en el planeta. Esta afirmación pronunciada en tantas oportunidades es una circunstancia indiscutida de la que no se ha tomado debida

conciencia en aquellos países o regiones donde la misma aún se brinda generosa.

El agua dulce, corresponde solo al 3% del total de agua en el planeta, y un 77,06% de ella esta congelada en los polos y en los glaciares de latitudes medias. Su uso ineficiente, la contaminación y su distribución espacial heterogénea la han situado en una condición de escasez, poniendo a la población mundial en situación de vulnerabilidad, generándose graves conflictos sociales, políticos, económicos y ambientales, que concitan la preocupación de los gobiernos, la ciudadanía y los organismos internacionales.

Actualmente, la disputa por este recurso entre distintas fuentes productivas y de consumo han profundizado la preocupación mundial y puesto en evidencia la fuerte conexión existente entre escasez de agua, pobreza y degradación ambiental.

El proyecto de ley que se pone a consideración tiene por objeto, la protección de los glaciares y el ambiente periglacial, los que en virtud de los procesos de acumulación y fusión, permiten la regulación hídrica de los diferentes afluentes, abasteciendo los ecosistemas, la población y las actividades productivas de gran parte del país.

La necesidad de contar con una ley de protección de glaciares y ambientes periglaciales responde al mandato constitucional establecido en el Artículo 41, en cuanto a que el derecho a un ambiente sano y equilibrado sea apto para el desarrollo humano y que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, así como al deber de todos los habitantes de preservarlo, en un verdadero punto de equilibrio armónico entre el ambiente, la producción, el empleo y la inclusión social, incorporando al hombre y a la mujer en dicha relación virtuosa.

Ya en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo en 1972, se advertía la necesidad de que las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones proveyeran la legislación necesaria en materia ambiental, preservando los recursos naturales y alentando a la planificación del desarrollo económico, atribuyendo importancia a la conservación de la naturaleza (Principio 4).

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM – ONU 2000), acordados en la “Declaración del Milenio”, se destaca el Punto 7 en cuanto a la necesidad de “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, lo que implica, entre otras cuestiones, integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de cada país con

el fin de revertir la pérdida de los recursos ambientales y reducir la pérdida de biodiversidad.

Es necesario tener presente que, el Principio 11 de la Declaración de Río (1992) como asimismo, entre los fundamentos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificado por Ley N° 24.295, se reconoce la necesidad de que los Estados deben promulgar leyes ambientales eficaces y que las normas, los objetivos de gestión y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, en este sentido, la ley que se propicia responde a ese requerimiento esencial en pos de la aplicabilidad normativa.

Asimismo el Principio 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) sostiene que “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.

La formación de los glaciares se debe al proceso de transformación de nieve a hielo, conocido como diagénesis. Dicho proceso se genera por la compactación de la nieve en sucesivos estratos de acumulación, con la consiguiente pérdida parcial del aire, aumentando la densidad y pasando de una textura suave y esponjosa a una granular y más dura (Paterson, 2001).

Un glaciar es un sistema abierto, con interacciones internas y con el medio ambiente; esto le da una dinámica compleja cuya formación obedece a condiciones ambientales únicas. Por ello cualquier acción que se desarrolle sobre los glaciares o en territorios circundantes puede generar vulnerabilidad a los ecosistemas de montaña, poniendo en riesgo a toda la población que se abastece de agua de los glaciares gracias a los deshielos (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA, 2004).

En ambos lados de la Cordillera de los Andes, la mayoría de los glaciares están atravesando como consecuencia del Calentamiento Global un proceso de retracción generalizado. El adelgazamiento y la pérdida de sus superficies se han más que duplicado durante la década de los noventa. Así también elevaron los volúmenes de agua que aportan al aumento del nivel del mar, según reveló un estudio realizado con la ayuda de cartografía y radares (Rignot et al., 2003).

Este estudio, publicado en la revista Science de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia, advirtió el retroceso, con una aceleración mayor a la prevista de la mayoría de los 63 glaciares que monitorearon en los Campos de Hielo Patagónicos. Nueve de estos glaciares son argentinos y están ubicados en Santa Cruz.

"El retroceso actual de los glaciares es un fenómeno generalizado en los Andes, con la excepción de algunos glaciares, como el Perito Moreno. El retroceso ha sido paulatino durante los últimos cuatro siglos, siendo más intenso desde la década del 70", dijo Ricardo Villalba, director del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales.

En las regiones áridas del oeste argentino, las actividades agrícolas y económicas son altamente dependientes del recurso agua. En las provincias de Mendoza y San Juan, el agua potable así como aquella empleada para el regadío y la producción de energía eléctrica se origina a partir de la nieve y de los cuerpos de hielo en las altas cumbres de la Cordillera de los Andes.

En los Andes Centrales la nieve se acumula como consecuencia de tormentas frontales que alcanzan la región principalmente en invierno. En aquellos sectores más elevados y protegidos de la fuerte radiación solar, particularmente alta en verano, la nieve persiste de un año al siguiente y forma con el tiempo cuerpos de hielo permanentes. Estos cuerpos de hielo persistirán a través de los años si existe un balance entre el agua que se acumula en la parte superior del glaciar (generalmente en forma de nieve) y el agua que se derrite por ablación en la parte baja del glaciar. Dependiendo de las variaciones anuales en la precipitación nival y la temperatura, los glaciares aumentan su masa en años con grandes nevadas invernales y temperaturas relativamente frescas en verano, mientras que sus volúmenes se reducen en años secos y muy cálidos. En años de escasa precipitación nival en la Cordillera, los glaciares suministran hasta el 70% de los caudales de los ríos en Mendoza y San Juan, porcentaje que se incrementa hasta el 85% si se considera la contribución de los glaciares cubiertos por detritos y de escombros (Leiva, 2004, 2007; Milana 1998). Este balance les confiere a las masas de hielo en los Andes Centrales un papel fundamental en la regulación del recurso hídrico.

En años particularmente húmedos el agua se acumula en estos cuerpos de hielo para ser entregada posteriormente cuando el recurso agua se torna más escaso (Leiva, 1989, 2007). Los glaciares durante los períodos estivales o de sequía, son las fuentes principales de abastecimiento debido a su respuesta inversa al déficit hídrico, ya que en períodos secos y con menor caída de nieve aflora el hielo más antiguo y sucio, provocando menor reflectancia, con lo cual el glaciar absorbe más energía solar, ocasionando un mayor derretimiento. Al contrario, durante los años en que la nieve caída es mayor, la reflectancia aumenta, disminuyendo la fusión y la escorrentía de agua (Paterson 2001).

Por ello, para la protección de los glaciares y el ambiente periglacial, uno de los puntos centrales de la presente, propugna conocer el número, área y distribución espacial de los cuerpos de hielo en las diferentes cuencas andinas, siendo imprescindible para toda planificación de las actividades humanas.

La creación de un inventario de glaciares que individualice y registre todos los glaciares existentes en el territorio nacional, su dimensión, avance, retroceso y su aporte al caudal de las cuencas en que se encuentran, a fin de conocerlos, monitorearlos y poder planificar la gestión y uso del agua potable, se torna una tarea necesaria que llevará adelante el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) que en la actualidad es una unidad ejecutora del CONICET (Consejo Nacional de Investigación, Ciencia y Técnica), en la que participan además la Universidad Nacional de Cuyo y los gobiernos de Mendoza y San Juan. Esta propuesta se debe a que dicho organismo ya ha avanzado en esta tarea en parte de las provincias de San Juan y Mendoza, sin perjuicio de otras aportaciones del sistema científico e institucional que puedan sumarse.

El Inventario que propugna esta ley, especifica y complementa los instrumentos de protección ambiental vigentes, y permitirá ampliar significativamente nuestro conocimiento sobre los glaciares y su dinámica de retracción por el cambio climático, constituyendo un verdadero aporte al desarrollo sustentable como las Políticas de Estado que proclama el Gobierno Nacional ante la sociedad.

Es necesario tener presente que la Ley 25.675 ha establecido el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación interjurisdiccional de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el que en la presente ley, como en el resto de la normativa ambiental, se constituye en el ámbito pertinente de articulación federal, conforme se establece en el Art. 10 de la presente.

Como es de público conocimiento, el proyecto de ley registrado bajo el número 26.418 sobre Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sancionado el 22 de octubre de 2008, fue objeto de veto por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Tal como lo manifestamos en oportunidad de la aprobación del proyecto de ley en el Senado, así como posteriormente en reiteradas ocasiones, mantenemos la convicción respecto de que la protección de los glaciares, constituye uno de los temas más importantes para el futuro de la Argentina, y que resulta un tema fundamental y decisivo porque alude a las reservas de agua de nuestro país.

En ese sentido, en la sesión del 10 de diciembre pasado nos comprometimos, a redactar un texto que supere o mejore las condiciones de protección de los glaciares teniendo en cuenta los aspectos señalados en los considerandos del veto.

En cumplimiento de tal compromiso, y en virtud de diversas reuniones convocadas en primer término por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y luego por la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable de este Senado, en la que participaron representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de gobiernos provinciales, senadores y diputados nacionales, técnicos y especialistas, etc., se ha logrado consensuar la elaboración de este proyecto de ley.

Cabe destacar que la propuesta respeta absolutamente el espíritu de protección que ostentaba el proyecto original, pero con el agregado de una serie de precisiones y consideraciones que lo hacen superador. Un claro ejemplo de ello son las nuevas definiciones incorporadas al artículo 2, donde se detallan las especificidades de los tres tipos de glaciares que se busca proteger; los glaciares descubiertos, los glaciares cubiertos y los glaciares de escombros. Ciertamente, esta modificación le otorga fortaleza jurídica a la norma, pues evita la posibilidad de interpretaciones erróneas respecto del alcance de la protección.

Otra de las modificaciones realizadas, que responde directamente a uno de los cuestionamientos del veto, es la incorporación al artículo 4 de una mención a la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en las tareas de inventario.

También fue modificado el artículo 8, incorporando como autoridades competentes, en el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351, a la Administración de Parques Nacionales, y en el caso del Sector Antártico Argentino, a la Dirección Nacional del Antártico.

Por su lado, en el artículo 15 se introduce la referencia a la culminación del inventario en cada jurisdicción, a partir de cuando corre el plazo para la realización de las auditorías ambientales sobre las actividades preexistentes.

En síntesis, creemos que con las incorporaciones y modificaciones realizadas se ha logrado perfeccionar en gran medida el texto de la ley. De esta manera se cumple con el compromiso de reformulación de la ley, atendiendo a la superación cualitativa del texto legal anterior.

Agradecemos la enriquecedora colaboración de los investigadores y técnicos del IANIGLA en la elaboración del presente proyecto de ley.

Resulta asimismo significativo la determinación de plazo legal para su reglamentación, a fin de que el Poder Ejecutivo adopte las medidas necesarias en pos de la efectividad de la ley.

Por lo expuesto, solicitamos nos acompañen con la aprobación de este proyecto de ley.

Daniel F. Filmus.. -Carlos Rossi. – María E. Estenssoro. - Alfredo Martinez. -Elida M. Vigo. –Julio A. Miranda. - Pedro G. Guastavino. María R. Díaz. –María C. Perceval. - Delia N. Pinchetti de Sierra Morales. –Ada Iturrez de Cappellini. – Horacio Lores.-Jorge Banicevich. –Silvia E. Gallego. -