

## La politisation des glaciers en Argentine : une analyse de l'application de la loi nationale sur les glaciers (2010)

*La politización de los glaciares en Argentina : un análisis del tratamiento de la Ley nacional de glaciares (2010)*

*The Politicization of Glaciers in Argentina : Analysis of the Glaciers National Law Enforcement (2010)*

**Lorena Bottaro et Marian Sola Álvarez**

Traducteur : Hélène Harry

---



### Édition électronique

URL : <http://cal.revues.org/4353>  
ISSN : 2268-4247

### Éditeur

Institut des hautes études de l'Amérique latine

### Édition imprimée

Date de publication : 13 décembre 2016  
Pagination : 113-128  
ISBN : 978-2-37154-069-9  
ISSN : 1141-7161

### Référence électronique

Lorena Bottaro et Marian Sola Álvarez, « La politisation des glaciers en Argentine : une analyse de l'application de la loi nationale sur les glaciers (2010) », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 82 | 2016, mis en ligne le 13 décembre 2016, consulté le 18 janvier 2017. URL : <http://cal.revues.org/4353> ; DOI : 10.4000/cal.4353

---

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Les *Cahiers des Amériques latines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.

Lorena Bottaro et Marian Sola Álvarez\*

*Texte traduit de l'espagnol par Hélène Harry*

# La politisation des glaciers en Argentine

## Une analyse de l'application de la loi nationale sur les glaciers (2010)

**D**epuis une quinzaine d'années, une nouvelle « géographie d'extraction » [Sassen, 2015, p. 23] connaît un essor important dans plusieurs pays d'Amérique latine qui se traduit par le développement de technologies complexes et la multiplication des projets d'extraction à grande échelle (mines, hydrocarbures, monoculture, etc.). D'un point de vue critique, certains auteurs latino-américains ont signalé l'apparition d'un modèle de développement « néo-extractiviste<sup>1</sup> ».

L'intensification de ce modèle dans la région a entraîné une multitude de conflits socio-environnementaux<sup>2</sup> dans le cadre desquels les communautés résistent face à l'avancée des activités économiques principalement liées à la surexploitation des ressources naturelles sur leur territoire. À l'instar de Maristella Svampa :

« Par conflits sociaux autour des questions environnementales, nous entendons les conflits liés à l'accès et au contrôle des ressources naturelles qui supposent de la part des acteurs en présence, des intérêts et des valeurs différents autour de ces dernières,

---

\* Universidad Nacional de General Sarmiento.

1. Le terme « néo-extractivisme » désigne un modèle d'accumulation fondé sur la surexploitation des ressources naturelles en grande partie non renouvelables et sur l'expansion des frontières des territoires jusqu'alors considérés comme « improductifs » [Gudynas, 2009 ; Svampa, 2011, 2013].
2. Le terme « socio-environnemental » désigne et souligne le fait « qu'il ne peut avoir de conflit environnemental sans dimension sociale » [Fontaine, 2003, p. 506].

dans un contexte d'asymétrie de pouvoir. Les divergences concernant les ressources naturelles portent sur le territoire (partagé ou à contrôler) et, plus généralement, sur la nécessité de le préserver ou de le protéger. Allant de pair avec la nouvelle division territoriale et mondialisée du travail, un des traits spécifiques des conflits environnementaux est leur caractère plurifactoriel qu'illustre la complexité de liens entre acteurs sociaux, économiques et politiques aux différents stades de l'action et aux divers niveaux juridictionnels. Enfin, de tels conflits sont l'expression de conceptions de la nature qui, en dernière instance, manifestent une divergence de fond concernant la notion de "développement" » [Svampa, 2011, p. 4].

Les manifestations qui émergent dans l'espace public suscitent des débats autour des supposés bienfaits du développement en termes d'impact à moyen et long terme sur l'environnement et le territoire. Les discussions montrent, non sans inquiétude, qu'il s'agit dans certains cas de dommages irréversibles [Merlinsky, 2014, p. 19]. Parmi les conflits socio-environnementaux qui, en Argentine et dans d'autres pays d'Amérique latine, ont au cours des dernières années donné lieu à différentes expériences de résistance et à diverses instances de débat intégrant l'arène publique, se trouvent les discussions autour de l'avancée de l'exploitation minière à ciel ouvert à grande échelle<sup>3</sup>.

L'un des projets qui a suscité le plus de résistances, en raison de son ampleur et de son caractère binational, est le chantier Pascua Lama<sup>4</sup>. C'est ce projet, en particulier, qui a donné l'alerte, en mettant en évidence la relation entre le territoire recherché de l'exploitation minière et les glaciers de la cordillère des Andes. Dès lors, la question de la protection des masses de glace s'est associée aux demandes et aux mobilisations des assemblées socio-environnementales qui, depuis 2003, sont apparues dans plusieurs provinces du pays<sup>5</sup>. Cette demande converge également avec les revendications des différentes organisations environnementales qui mènent une importante campagne nationale pour la protection des glaciers.

Nous allons montrer dans le présent article comment l'inquiétude d'une partie des citoyens face à l'essor de l'industrie minière dans les zones de glaciers et les

---

3. D'après la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal), entre 2003 et 2010, les budgets d'exploration dans la région ont été multipliés par cinq, passant de 566 millions de dollars à 3,024 milliards de dollars par an [Cepal, 2013, p. 26]. Suivant la tendance de l'Amérique latine, en Argentine, au cours de la période 2002-2011, on a observé un essor du secteur minier du fait de l'industrie minière métallifère à ciel ouvert à grande échelle. Le secrétariat à l'Industrie minière de la Nation a fait savoir que le secteur avait connu une croissance de 1,948 % dans les investissements, une augmentation de 3,311 % dans le nombre de projets et une augmentation de 434 % dans les exportations [Secrétariat à l'Industrie minière de la Nation, 2013, p. 2-4].

4. Le chantier Pascua Lama de la société Barrick Gold se situe dans la province de San Juan, sur le territoire argentin et dans la province de Huasco au Chili. Le projet est suspendu depuis 2003 sur ordre de la justice chilienne.

5. Les caractéristiques du processus de résistance à l'exploitation minière à grande échelle en Argentine et le rôle central qu'ont joué les assemblées socio-environnementales ont été développés dans de précédents travaux. Cf., entre autres, Bottaro et Sola Álvarez [2012].



conflits occasionnés sont devenus un problème public. Nous allons voir comment à mesure que le conflit exerce une influence sur l'espace public, des acteurs et des alliances entre ces derniers surgissent et intègrent une arène politique commune de discussion, donnant lieu à un champ de coopération, de compétence ou de conflit entre institutions et acteurs sociaux impliqués [Merlinsky, 2014, p. 44]. À cet égard, nous affirmons que la politisation des glaciers a ouvert un espace de débat autour des impacts de l'exploitation minière à grande échelle et de son lien avec les sources d'eau.

## Les glaciers : un problème public

Avec le Chili, l'Argentine est l'un des pays d'Amérique du Sud qui possède le plus grand nombre de glaciers sur son territoire. D'après des calculs approximatifs, en Amérique du Sud, les glaciers couvrent 26 000 km<sup>2</sup>, dont 75 % de la surface totale au Chili et 15 % du territoire argentin<sup>6</sup>. En dépit de la présence importante de glaciers dans les deux pays, la question de leur protection et de leur conservation n'a fait son apparition dans l'agenda des problèmes publics qu'au cours de la dernière décennie, dans le cadre d'un processus de politisation des glaciers<sup>7</sup>. La politisation renvoie de façon générale aux actions qui transforment une problématique particulière ou locale en un sujet d'intérêt public. En d'autres termes, la politisation renvoie à un processus pour lequel une question qui semblait restreinte à certains groupes ou secteurs sociaux devient un sujet d'intérêt public sur lequel on estime devoir agir. Aussi bien la définition de l'objet que la façon de l'aborder donnent lieu à différents positionnements de la part des acteurs [Benedicto et Moran, 2014, p. 434]. Ils impliquent donc l'attente d'une évolution d'une situation vers un horizon désiré ou l'espoir d'éviter un changement dans une direction non souhaitée. La politisation des glaciers comprend moins la recherche d'une solution que la demande d'une partie des citoyens pour que l'État intervienne, régule et interdise le développement d'activités économiques, en particulier extractives, qui pourraient les affecter.

Pour les besoins de l'analyse, nous nous concentrerons sur le processus qui a eu lieu dans le cadre des débats précédant et suivant l'approbation de la loi nationale sur les glaciers (*Ley Nacional de Glaciares*) en septembre 2010<sup>8</sup>. Avant tout,

6. Ianigla/Conicet, *Inventario Nacional de Glaciares y Ambiente Periglacial: Fundamentos y Cronograma de Ejecución*, 2010, p. 3.

7. Nous entendons par «politisation de l'eau» un processus plus large mené dans le cadre des actions de résistance socio-environnementale face à l'exploitation minière à grande échelle dans différents pays [Bottaro, Latta, et Sola Álvarez, 2014, p. 100].

8. La stratégie méthodologique utilisée pour l'étude de la question consiste à convoquer des sources primaires, telles que les transcriptions de sessions parlementaires, d'audiences publiques, d'entrevues à des informateurs importants, ainsi que des sources secondaires, comme des articles de presse, des sites Internet etc., auxquelles s'ajoute le matériel spécialisé sur la problématique.

il est important de signaler qu'il s'agit d'une loi qui fixe des normes minimales, notion figurant dans l'article 41 de la constitution nationale, qui a fait l'objet d'une révision en 1994. Selon cet article, il doit exister un seuil minimum de protection de l'environnement au niveau national, ce qui signifie que la Nation promulgue des lois fixant les normes minimales, et que les provinces édictent des lois pour les compléter<sup>9</sup>. Ainsi, les provinces ne peuvent adopter des lois moins protectrices que celles existant au niveau national.

Toutefois, et comme c'est le cas ici, aux yeux des gouvernements provinciaux, ainsi que des acteurs politiques et économiques qui promeuvent le développement de l'exploitation minière à grande échelle, cette loi est en contradiction avec l'article 124, également introduit dans la réforme constitutionnelle de 1994, qui concède aux provinces la reconnaissance de la souveraineté (*dominio originario*) sur les ressources naturelles. Comme le signalent Svampa et Viale :

«Ainsi, avec les dénommées normes minimales, un nouvel édifice normatif se construit pour la problématique de l'environnement en Argentine qui a modifié, de manière implicite et partielle, le caractère absolu de la souveraineté des provinces sur les ressources naturelles» [2014, p. 59].

Le conflit portant sur les glaciers se déploie donc sur deux niveaux, à l'échelle nationale et à l'échelle provinciale. Les discussions autour de l'approbation de la loi ont donné lieu à une arène de débat public favorable à la manifestation de tensions entre la protection de l'environnement et les intérêts de certains gouvernements provinciaux.

Il faut signaler que le conflit s'inscrit dans le cadre d'un régime fédéral, à savoir «dans un type d'arrangement institutionnel spécifique où le pouvoir politique est divisé entre un gouvernement central et des gouvernements provinciaux pour la gestion de la politique et des enjeux territoriaux» [Falleti, 2012, p. 15]. C'est la raison pour laquelle nous devons adopter une approche qui soit attentive au rôle joué par les divers acteurs dans le cadre du conflit, sur les deux échelles d'analyse.

Au niveau national, nous allons plus particulièrement nous pencher sur les demandes et les revendications des assemblées socio-environnementales territoriales et des organisations environnementales qui, en collaboration avec des acteurs extraterritoriaux, ont donné de la visibilité à la problématique et l'ont intégrée à l'agenda public national. Parallèlement, nous allons analyser les

---

9. L'article 41, intégré dans la Constitution nationale en 1994, consacre le droit à un environnement sain et impose un développement productif lié aux nécessités des générations à venir. De la même façon, il introduit le concept des normes minimales de protection de l'environnement qui sera ratifié en 2002 par la loi générale sur l'environnement (*Ley General del Ambiente*). C'est sur ces préceptes, ainsi que sur les concepts de «principe préventif» et de «principe de précaution» que l'on commence à débattre une loi spécifique sur la protection des glaciers, jusqu'alors, inexistante dans le pays.



flottements du traitement de la question sur le plan législatif et le rôle joué par le pouvoir exécutif, tant au niveau national que l'influence des administrations locales. Au niveau de la province, nous nous attarderons sur les stratégies et les arrangements institutionnels qui cherchent à rendre difficile l'approbation de la loi et son application postérieure par les gouvernements provinciaux qui encouragent le développement de l'exploitation minière à grande échelle sur leurs territoires (San Juan, Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, Santa Cruz, etc.), faisant valoir la nécessité de développement économique de leurs provinces.

En 2005, le conflit portant sur les glaciers autour du projet Pascua Lama, dans la vallée de Huasco, au Chili, acquiert de la visibilité; les mobilisations se multiplient, tout comme les actions cherchant à révéler les menaces qu'entraînerait la réalisation du chantier [Olca, 2011, p. 40].

En Argentine, la demande sociale de protection des glaciers se canalise sur le plan législatif; la promulgation d'une loi fixant les normes minimales pour la protection des glaciers est en effet proposée à la Chambre des députés de la Nation. La députée Marta Maffei, du parti *Afirmación para una República Igualitaria* (Affirmation pour une République égalitaire), dépose une première version de la loi en 2007. Elle a élaboré son projet de loi quand elle a eu connaissance du conflit portant sur les glaciers au Chili. La rédaction a été possible grâce à l'articulation et à la collaboration de divers acteurs sociaux : assemblées socio-environnementales, organisations sociales, environnementales et intellectuels. La loi, approuvée par une large majorité au Congrès de la Nation<sup>10</sup> prévoit la constitution d'un inventaire national des glaciers afin d'individualiser et de contrôler les ressources hydriques. Par ailleurs, la loi interdit l'exploration et l'exploitation minière et pétrolière, ainsi que toute activité mettant en péril la condition naturelle des glaces.

Cependant, la présidente de la Nation, Cristina Fernández de Kirchner oppose son veto (décret 1837/08) en arguant, entre autres raisons, que la loi « pourrait affecter le développement économique des provinces concernées, entraînant l'impossibilité de développer tout type d'activités ou de chantiers dans la région de la cordillère » (extrait du décret). Le veto à la première loi sur les glaciers se fait donc l'écho des gouvernements des provinces de la cordillère et des intérêts du secteur minier autour de l'exploitation de la cordillère argentine.

10. Le pouvoir législatif est exercé en Argentine par le Congrès de la Nation, composé de deux chambres : la Chambre des députés et la Chambre des sénateurs. Les députés sont élus directement par la population. Pour des besoins électoraux, le pays est divisé en districts, chacun d'entre eux élisant ses candidats proportionnellement au nombre d'habitants. Le Sénat de la Nation est composé de 72 sénateurs à raison de trois par province et pour la ville de Buenos Aires. Tous les districts sont également représentés, deux sénateurs étant affectés au parti majoritaire, ainsi qu'un sénateur à celui qui le suit en quantité de suffrages obtenus (Source : <http://www.senado.gov.ar/conformacion>).

Suite au veto présidentiel, plusieurs assemblées et organisations environnementales travaillent avec les élus nationaux et provinciaux dans le but d'obtenir une législation protégeant les glaciers. Les militants socio-environnementaux, en collaboration avec d'autres acteurs sociaux (intellectuels, hommes politiques, artistes, petits producteurs agricoles, dont les exploitants viticoles et vinicoles de la province de San Juan), continuent d'intégrer la question dans l'agenda politique à l'échelle nationale. Des forums spécialisés sur la thématique et des conférences sur différents sujets sont organisés, des textes sont publiés dans les médias, des conseils sont dispensés à des élus de différents partis politiques susceptibles de porter la discussion au Congrès afin de rejeter le veto présidentiel ou, à défaut, de proposer une nouvelle loi.

Parmi les diverses actions mises en œuvre, mentionnons le Forum pour la protection des glaciers et la vulnérabilité de l'écosystème andin, qui a eu lieu en 2009 à l'Universidad Nacional de San Juan. Il a proposé des débats autour des impacts de l'exploitation minière à grande échelle et plus particulièrement sur les glaciers<sup>11</sup>.

Sur le plan législatif, le débat sur les glaciers suit son cours, et deux élus déposent de nouveaux projets de loi. À la Chambre des sénateurs, Daniel Filmus – du Frente para la Victoria (Front pour la victoire), parti au pouvoir –, a essayé de parvenir à un accord avec les gouverneurs et les fonctionnaires provinciaux et propose un texte qui donne lieu à un nouveau projet de loi, approuvé par la moitié des sénateurs, en octobre 2009. À la Chambre des députés, seul le projet de Miguel Bonasso (qui s'est écarté du Front pour la victoire à la suite du veto présidentiel) obtient, parmi les différentes propositions présentées, un avis favorable de la Commission des ressources naturelles. Il s'agit d'une copie conforme de la loi originale rejetée par la présidente en 2008. Il diffère du projet présenté par le sénateur Daniel Filmus dans certains articles nuanciant la portée de la protection et il est plus complet dans la définition qu'il donne des glaciers, notamment en ce qui concerne la reconnaissance et l'insertion du milieu périglaciaire, ainsi que l'étendue des activités interdites dans ces zones.

Suite à une série de débats publics relayés par d'importants médias à l'échelle du pays, les deux élus arrivent à un accord et déposent à la Chambre des députés un projet de loi commun incluant les éléments des deux textes, même si ce sont les dispositions du projet Bonasso qui prédominent. Le 14 juillet 2010, le projet est approuvé à la Chambre des députés<sup>12</sup>. La principale opposition à l'adoption

---

11. D'éminentes personnalités, des défenseurs des droits de l'Homme, des intellectuels, des hommes politiques, des organisations sociales, des universitaires et des représentants des assemblées socio-environnementales y ont participé.

12. Il est important de signaler qu'entre 2009 et 2011, le Front pour la victoire (FPV) n'a obtenu la majorité ni à la Chambre des députés ni à la Chambre des sénateurs, ce qui a permis aux membres des deux chambres, plus particulièrement aux élus de différents partis politiques, de mener des négociations.



de la loi émane désormais des représentants politiques de la cordillère, ainsi que du *lobby* formé par les entreprises minières et les entrepreneurs du secteur, dont la Chambre argentine des entrepreneurs miniers (CAEM), l'Association ouvrière minière argentine (AOMA), Barrick Gold, BGC, cabinet de conseils canadien travaillant pour des entreprises minières, mais aussi des ingénieurs et des glaciologues, etc. Comme nous allons le voir plus loin, les gouverneurs et les représentants des différentes provinces se mettent d'accord pour proposer dans leurs législatures respectives une loi propre sur la protection des glaciers, devançant ainsi la loi nationale débattue parallèlement à la Chambre des sénateurs.

Par ailleurs, au cours des mois où la loi est débattue, une discussion apparaît autour de la terminologie technique utilisée pour définir les termes de « glacier » et de « milieu périglaciaire ». Dans ce contexte, les innombrables discours des gouvernements provinciaux servent autant à nier l'existence des glaciers dans les régions où se développe actuellement l'exploitation minière à grande échelle, qu'à minimiser les éventuels impacts sur les masses de glace, ou encore à revendiquer leur pouvoir de décision sur les ressources naturelles<sup>13</sup>.

Parallèlement, les organisations environnementales, les assemblées socio-environnementales des différentes provinces et des intellectuels jouent un rôle de premier plan tout au long des débats autour de la loi. Les collectifs lancent différentes campagnes et créent les mots d'ordre : « On ne touche pas aux glaciers », « Nos glaciers sont nos réserves d'eau potable ». Ils recourent à différents types d'action : performances dans l'espace public (principalement devant le Congrès de la Nation), recueil de signatures, lettres aux élus, mobilisations à diverses occasions, participation aux audiences publiques et aux débats sur la loi.

Différents documents circulent en faveur de l'approbation de la loi, dont celui intitulé « *Defendamos nuestra fábrica de agua* » (« Défendons notre usine d'eau »), diffusé par un groupe de chercheurs d'universités nationales et du Conseil national de la recherche scientifique et technique. Ce document présente dix raisons pour soutenir la loi sur la protection des glaciers approuvée par la Chambre des députés<sup>14</sup>. Par ailleurs, plus de 200 organisations signent un article commun où elles expriment leur adhésion au projet de loi intitulé « Régime de

13. Le second argument est celui que les gouverneurs de San Juan, La Rioja et Jujuy ont fait prévaloir dans le cadre d'une réunion de la Commission pour l'environnement et le développement durable de la Chambre des sénateurs de la Nation, le 21 septembre 2010. Pour plus d'informations sur les déclarations des gouverneurs, cf. la version sténographiée de la réunion. Disponible sur : <http://eventos.senado.gov.ar:88/9489.pdf> [consultée le 15 février 2016].

14. C'est la sociologue Maristella Svampa et l'avocat défenseur de l'environnement Enrique Viale qui ont eu l'initiative d'un tel document. Ils ont joué un rôle central tout au long du conflit, notamment en tant qu'intermédiaires entre les assemblées socio-environnementales et les élus. Cf. « *Defendamos nuestra fábrica de agua: diez razones para apoyar la Ley de protección de los glaciares sancionada por la cámara de diputados* », 20 septembre 2010, p. 1. Disponible sur : <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ddhh09.pdf>



normes minimales de préservation des glaciers et du milieu périglaciaire<sup>15</sup>», tout en poursuivant une campagne nationale de recueil de signatures.

Ces actions contrebalancent le *lobby* minier et les gouvernements des provinces de la cordillère qui font pression pour que la loi sur la protection des glaciers ne soit pas approuvée. Mais les collaborations et les alliances tout au long du conflit entre mouvements socio-environnementaux, organisations environnementales, intellectuels et élus aboutissent finalement, le 30 septembre, à l'approbation, d'une version plus complète de la loi à la Chambre des sénateurs, à raison de 35 voix pour et de 33 contre.

## Le contenu de la loi

L'importance de la loi réside essentiellement dans la définition qu'elle donne des glaciers : réserves stratégiques de ressources hydriques destinées à la consommation humaine et à l'agriculture ; fournisseurs d'eau pour les bassins hydrographiques et la protection de la biodiversité ; source d'information scientifique ; attrait touristique. Par ailleurs, la loi classe les glaciers en tant que « biens à caractère public », c'est-à-dire, relevant du service public et non de fins privées.

La loi inclut en outre comme objet de protection non seulement le milieu glaciaire, mais aussi le périglaciaire, en interdisant toute activité susceptible d'affecter leur condition naturelle ou leurs fonctions, à savoir les activités impliquant leur destruction, leur déviation ou interférant dans leur progression, telles que l'exploration et l'exploitation de mines et d'hydrocarbures. La loi précise que toutes les activités protégées mais non interdites en milieu glaciaire et périglaciaire doivent être soumises à une procédure d'évaluation de l'impact environnemental et d'évaluation environnementale stratégique, selon le cas en fonction du niveau d'intervention ; une instance de participation citoyenne doit être mise en place, avant d'autoriser et de mettre en œuvre l'activité, conformément à la loi en vigueur<sup>16</sup>.

La constitution d'un inventaire national des glaciers et des zones périglaciaires constitue l'un des points importants de la loi. L'Institut argentin de nivologie, glaciologie et sciences de l'environnement (Ianigla) est le laboratoire chargé, sous la coordination de l'autorité nationale d'application de la loi, de créer cet inventaire. L'objectif principal est d'identifier, de caractériser et de surveiller tous les glaciers et cryoformes agissant en tant que ressources hydriques stratégiques en

---

15. Cf. « Organizaciones de todo el país reclaman la urgente sanción de la Ley de los glaciares aprobada en diputados », texte présenté en septembre 2010. Disponible sur : [http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/cambio\\_climatico/octubre\\_2010/ongs\\_glaciares\\_final\\_210\\_2010.pdf](http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/cambio_climatico/octubre_2010/ongs_glaciares_final_210_2010.pdf)

16. Cf. loi nationale 26.639 « Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial », adoptée le 30 septembre 2010.



Argentine<sup>17</sup>, ainsi que de déterminer les facteurs environnementaux qui régulent leur comportement et l'importance hydrologique des masses de glace<sup>18</sup>.

Avant la politisation des glaciers, l'information existante était limitée à certaines régions. En 2010, l'Ianigla lui-même indique :

« En dépit de l'importance que revêtent les glaciers et cryoformes le long de notre cordillère, il est difficile de comprendre qu'il n'existe pas d'information précise sur le nombre, l'emplacement et la taille de ces masses de glace en Argentine. [...] Encore aujourd'hui dans la cordillère des Andes, il y a des bassins de grande importance hydrologique sans aucune information glaciologique<sup>19</sup>. »

L'inventaire national des glaciers doit commencer à se constituer dans les « zones prioritaires » dans les 180 jours suivant l'adoption de la loi. Pour cela, sont considérées « zones prioritaires » les régions où se déroulent des activités signalées comme « interdites », à savoir, susceptibles d'affecter la condition naturelle des glaciers ou l'une des fonctions de ces écosystèmes. Dans les différents comptes rendus présentés jusqu'alors par l'Ianigla (2010 et 2013), aucune information permettant d'identifier clairement la présence d'activités d'exploration ou d'exploitation minière dans des zones de glaciers n'avait été publiée, car les zones de glaciers où l'on développe des activités minières n'étaient pas répertoriées. Ceci renvoie au fait qu'en dépit de l'approbation de la loi, sa mise en application dans les provinces promotrices de l'exploitation minière à grande échelle s'effectue avec difficulté ou n'a pas commencé, dans la mesure où les gouvernements provinciaux font valoir aussi bien leurs droits sur les ressources naturelles que les lois provinciales sur les glaciers, approuvées de manière opportune. Comme nous allons le voir, ces lois ont pour objectif de réserver la surveillance et le contrôle des glaciers aux autorités provinciales.

En 2013, l'Ianigla publie un compte rendu technique où il présente l'état d'avancement de l'inventaire national des glaciers dans différentes provinces. Le rapport indique que le nombre total de glaciers répertoriés au 31 décembre 2013 est de 12 946, couvrant une superficie de 5 587 km<sup>2</sup>. Les travaux de relevé se font dans divers bassins hydrographiques, avec la collaboration d'institutions locales : universités, centres de recherche et organismes publics. En revanche, aucun progrès significatif concernant l'inventaire – prévu à la fois par la loi provinciale et par la loi nationale – n'est enregistré dans la province de La Rioja<sup>20</sup>.

Si la participation des institutions locales aux travaux de relevé des glaciers dans chaque province peut être vue sous l'angle de la collaboration et du partenariat, il est important de signaler que dans certains cas, ces entités sont proches

17. Pour approfondir ce thème, cf. Brenning et Azocar [2010].

18. Ianigla/Conicet, 2010, *op. cit.*, p. 7.

19. *Ibid.*, p. 9.

20. Cf. Ianigla/Conicet, *Informe técnico de avance 2013*, 2013, p. 3-17.

des États provinciaux qui se sont systématiquement opposés à l'approbation de la loi sur les glaciers, ou des instituts universitaires qui dans le cadre de précédents relevés n'avaient pas fait état de l'impact de l'industrie minière sur les masses de glace<sup>21</sup>.

## Le conflit portant sur les glaciers au niveau provincial

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les provinces jouissent dans le cadre législatif en vigueur de la souveraineté sur les ressources naturelles et du pouvoir d'attribuer la concession d'exploitation des mines (stipulé dans la mise à jour du Code minier<sup>22</sup>). C'est la raison pour laquelle, bien que la loi nationale de protection de glaciers régit l'ensemble du territoire du pays, les gouvernements provinciaux engagés dans le modèle de l'industrie minière s'opposent à l'appliquer, faisant valoir la nécessité de développer l'exploitation minière en vue de la croissance de l'économie provinciale.

L'une des premières actions menées par les gouvernements des provinces qui considèrent la loi sur les glaciers comme une menace est la réunion des gouverneurs et des représentants des différentes provinces de la cordillère impliqués dans le développement de l'exploitation minière à grande échelle (San Juan, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, Rio Negro et Tierra del Fuego). Au cours de la réunion qui s'est tenue à la Casa de Salta (dont le siège se trouve à Buenos Aires), le 6 juillet 2010, les représentants des provinces se sont engagés à inscrire dans leurs législations respectives une loi sur la protection des glaciers. À l'issue de la réunion, ils ont rédigé une déclaration commune dans laquelle ils réaffirment le pouvoir des provinces à édicter des lois concernant les ressources naturelles.

« En plein exercice du fédéralisme, et en vertu de leurs pouvoirs, compétences et juridictions, les provinces de la cordillère souhaitent manifester :

1°. Que conformément à l'article 124 de la Constitution nationale, toutes les ressources naturelles, dont les glaciers, sont du ressort de la province dans laquelle elles se trouvent.

2°. Que les gouvernements provinciaux des provinces de la cordillère se trouvent actuellement engagés dans la protection de l'environnement sur chacun de leur territoire, le fédéralisme étant un système politique de distribution territoriale des

---

21. C'est le cas du compte rendu « Relevamiento inicial de los glaciares en San Juan », effectué par l'Institut de géologie (IGEO) de l'Universidad Nacional de San Juan à la demande du secrétariat d'État à l'Industrie minière de la province en 2010

22. Les États provinciaux comptaient déjà sur la reconnaissance de la souveraineté (*dominio originario*) des ressources minières, mais depuis la réforme du Code minier, l'État ne peut exploiter ni disposer des mines, raison pour laquelle il doit les concéder à des particuliers.



compétences permettant de répondre efficacement aux questions environnementales spécifiques et vérifiables sur les territoires de chacune des dites provinces<sup>23</sup>.»

Les lois provinciales cherchent à limiter ou à freiner l'application de la loi nationale. La première loi provinciale sur les glaciers est adoptée dans la province de Santa Cruz (loi 3123) le 8 avril 2010, avant même l'accord signé par les gouverneurs. Elle est suivie par les provinces de La Rioja (loi 8773 du 8 juillet 2010), Jujuy (loi 5647 du 8 juillet 2010), San Juan (loi 8144 du 14 juillet 2010) et Salta (loi 7625 du 3 août 2010). La province de Catamarca tente également d'adopter une loi provinciale sur les glaciers avant le vote de la loi nationale, sans toutefois parvenir du fait de désaccords au sein de l'assemblée législative provinciale.

Les lois provinciales cherchent à affirmer que si les glaciers constituent des biens à caractère public, ils relèvent du ressort de l'État provincial en tant que titulaire du droit de souveraineté sur les ressources naturelles qui se trouvent sur son territoire. Ainsi, si ces lois reproduisent certains articles de la loi nationale autour de la nécessité de protéger les glaciers, leur objectif est d'éviter l'intervention de l'État national sur les masses de glace et de réserver leur expertise et leur contrôle aux autorités provinciales.

Les lois locales obligent également à constituer un inventaire provincial des glaciers, dans un délai qui varie selon la province entre six mois et un an et encouragent la création de commissions de contrôle et de suivi. Ainsi, en se protégeant derrière le droit des provinces sur les ressources naturelles, les gouvernements provinciaux reconnaissent l'existence des glaciers dans la région de la cordillère des Andes, tout en essayant de réaffirmer qu'ils relèvent des compétences des administrations locales.

Considérant que la loi nationale sur les glaciers est un obstacle, différents acteurs déposent des requêtes dans certaines provinces. Ainsi, à San Juan, des entreprises minières (Barrick Gold et Exploraciones Mineras Argentinas), des chambres de commerce (Chambre argentine des entrepreneurs miniers, Chambre argentine de la construction, Chambre des services miniers) et des syndicats (Confédération générale du travail de San Juan et Association ouvrière minière argentine) prennent des mesures conservatoires dénonçant l'inconstitutionnalité de la loi auprès d'un juge fédéral basé à San Juan. Suite à un jugement accéléré (à peine 20 heures), celui-ci fait droit à la requête et suspend les articles mettant en péril la poursuite de l'exploitation minière dans les zones de glaciers. Deux ans plus tard, en juillet 2012, la Cour se prononce en faveur des organisations socio-environnementales et annule les mesures conservatoires approuvées par le juge fédéral en 2010.

23. Secrétaire d'État à l'Industrie minière de la Nation argentine, *Declaración de las provincias cordilleranas: Afirmación de sus competencias en materia de cuidado ambiental*, juillet 2010, p. 1.

Une scène similaire et se terminant de la même façon a lieu à partir d'une requête de la Chambre minière de la province de Jujuy dénonçant l'inconstitutionnalité de la loi nationale sur les glaciers. Lors du jugement, en décembre 2014, la Cour suprême de justice ne fait pas droit à l'action entreprise par la Chambre minière, derrière laquelle se trouve le gouvernement de la province, et annule la mesure conservatoire, édictée par le tribunal fédéral n° 2 de Jujuy, qui avait suspendu la validité de la loi nationale sur les glaciers.

## Conclusion

Le processus de politisation des glaciers, dans lequel les assemblées et les diverses organisations socio-environnementales ont joué un rôle fondamental, a permis que la problématique soit inscrite dans l'agenda des problèmes publics. Suite à d'importants débats, la loi « Régime de normes minimales de préservation des glaciers et du milieu périglaciaire » est approuvée en 2010.

La discussion en faveur des glaciers et de leurs possibles préjudices provoqués par les activités extractives devient une priorité de l'agenda public national au cours des années 2009 et 2010. Le conflit prend alors différents aspects. D'un côté, il va au-delà de l'échelle provinciale, où se règlent en général les conflits socio-environnementaux autour de l'exploitation minière à grande échelle. De l'autre, il obtient une visibilité publique inhabituelle pour les conflits socio-environnementaux ; jusqu'alors, les médias se limitaient à couvrir le conflit autour de l'installation d'usines de pâte de cellulose sur le fleuve Uruguay<sup>24</sup>.

Le caractère central du débat au niveau national donne lieu à une arène propice à la participation d'un ensemble hétérogène d'acteurs sociaux travaillant avec les assemblées socio-environnementales : des représentants de partis politiques, des fondations et des organisations environnementales, des scientifiques et des spécialistes en glaciologie et en industrie minière, des universitaires, des petits producteurs viticoles et vinicoles, etc.

Pour éviter que la loi ne soit approuvée, les gouverneurs des provinces de la cordillère, les représentants des entreprises minières, les syndicats du secteur, ainsi que des spécialistes (glaciologues, ingénieurs) favorables à l'exploitation minière à grande échelle participent également à cette arène. Tous ces acteurs mettent au point diverses stratégies, alliances et arrangements institutionnels autour de la loi. Cela a donné lieu à un processus où une problématique particulière, réservée à un groupe de spécialistes devient un sujet d'intérêt public face auquel divers positionnements se manifestent et sur lequel de multiples acteurs ont exprimé le besoin d'intervenir.

---

24. Pour une analyse du conflit pour les usines de pâte à papier du fleuve Uruguay, cf. Delamata [2007]; Merlinsky [2008].



Selon nous, la politisation des glaciers s'inscrit dans un processus plus ample de politisation de la question environnementale en Argentine, qui se développe depuis quelques années, élargissant le champ de protection en matière de droit de l'environnement au niveau national, et ce, paradoxalement, dans un contexte d'expansion de l'extractivisme. L'émergence d'un « nouveau cycle d'activisme *sociolégal* ou *socioconstitutionnel* collectif » [Delamata, 2013, p. 307] aisément observable dans la plupart des conflits socio-environnementaux, allie la revendication de droits consacrés dans la législation existante et la demande, à travers des actions directes, de créer une nouvelle législation.

Parallèlement, il faut signaler que dans le cadre des conflits socio-environnementaux autour de l'exploitation minière à grande échelle, la question de l'environnement soulève plusieurs enjeux importants: le conflit pour l'accès et pour le contrôle des ressources naturelles; la revendication de différents langages de valorisation concernant la nature et le territoire; les divers styles de vie et de culture. L'espoir de sa résolution ne se limite donc pas à sa dimension législative.

La politisation des glaciers a ouvert de multiples perspectives pour problématiser les questions environnementales, généralement circonscrites à l'échelle locale. À cet égard, bien que l'existence d'une loi nationale ne garantisse pas son application à l'échelle provinciale, elle n'en reste pas moins un outil que peuvent faire valoir les organisations et les assemblées socio-environnementales dans le cadre d'un conflit clairement inégal.

## BIBLIOGRAPHIE

- **BENEDICTO Jorge et MORÁN María Luz**, « ¿Otra clase de politización? Representaciones de la vida colectiva y procesos de implicación cívica de los jóvenes en situación de desventaja », *Revista internacional de sociología*, vol. 72, n° 2, p. 429-452, 2014.
- **BOTTARO Lorena, LATA Alex et SOLA ÁLVAREZ Marian**, « La politización del agua en los conflictos por la megaminería: discursos y resistencias en Chile y Argentina », *Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe*, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos y del Caribe (Cedla), n° 97, 2014, p. 105-125.
- **BOTTARO Lorena et SOLA ÁLVAREZ Marian**, « Conflictividad socioambiental en América Latina: el escenario post crisis de 2001 en Argentina », *Argentina, política y cultura*, n° 37, 2012, p. 159-184.
- **BRENNING Alexander et AZÓCAR Guillermo**, « Minería y glaciares rocosos: impactos ambientales, antecedentes políticos y legales, y perspectivas futuras », *Revista de geografía Norte Grande*, n° 47, 2010, p. 143-158.
- **CEPAL/UNASUR**, « Recursos naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional », Santiago du Chili, 2013.
- **DELAMATA Gabriela**, « Amanecer y progreso de un repertorio social activista de derechos bajo la

democracia recuperada», *Revista de la sociedad argentina de análisis político*, vol. 7, n° 2, 2013, p. 307-325.

- **DELAMATA Gabriela**, « El movimiento asambleario de Gualeguaychú: construcción y reclamo [internacional, nacional y transnacional] de un derecho colectivo », *Serie Documentos de trabajo*, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín, n° 31, 2007, p. 1-23.
- **FALLETI Tulia, GONZÁLEZ Lucas et LARDONE Martín** (dir.), « Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada », in **Tulia FALLETI, Lucas GONZÁLEZ et Martín LARDONE** (dir.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Ed. Universidad de Córdoba, 2012.
- **FONTAINE Guillaume**, « Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales, escrito a propósito del petróleo y los grupos étnicos en la región amazónica », [en ligne], 2003, p. 503-533 [consulté le 3 février 2016]. Disponible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/01993/12.pdf>
- **GUDYNAS Eduardo**, « Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo » [en ligne], in **Jürgen SCHLUDT et al.**, *Extractivismo, política y sociedad*, Quito, CAAP/Claes, 2009, p. 187-225 [consulté le 17 février 2016]. Disponible sur : <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>
- **MERLINSKY María Gabriela**, « Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay » [en ligne], *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, 2008 [consulté le 16 février 2016]. Disponible sur : <http://nuevomundo.revues.org/16412>
- **MERLINSKY María Gabriela** (dir.), « La cuestión ambiental en la agenda pública », in **María Gabriela MERLINSKY**, *Cartografías del conflicto ambiental en argentina*, Ciccus, 2014.
- **OLCA** (Observatoire latino-américain des conflits environnementaux), *Minería al límite: análisis de tres casos de minería de frontera en América Latina* [en ligne], Chili, 2011 [consulté le 20 mars 2015]. Disponible sur : [http://olca.cl/oca/informes/Mineria\\_al\\_Limite.pdf](http://olca.cl/oca/informes/Mineria_al_Limite.pdf)
- **SASSEN Saskia**, *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires, Katz, 2015.
- **SVAMPA Maristella et VIALE Enrique**, *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz, 2014.
- **SVAMPA Maristella**, « Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina » [en ligne], *Nueva Sociedad*, 2013, n° 244, p. 30-46 [consulté le 10 février 2016]. Disponible sur : [http://nuso.org/media/articles/downloads/3926\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3926_1.pdf)
- **SVAMPA Maristella**, « Néo-“développementisme” extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine » [en ligne], *Problèmes d'Amérique latine*, n° 81, 2011, p. 101-127 [consulté le 10 février 2016]. Disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-problemes-d-amerique-latine-2011-3.htm>



## RÉSUMÉ

LA POLITISATION DES GLACIERS EN ARGENTINE : UNE ANALYSE DE L'APPLICATION DE LA LOI NATIONALE SUR LES GLACIERS (2010)

Dans cet article, nous nous proposons d'examiner la façon dont la demande des « assemblées de voisins autoconvoqués » pour défendre les glaciers a vu le jour. Nous analysons le processus de collaboration et de mobilisation des divers acteurs qui a abouti à la promulgation de la loi fixant les normes minimales de protection de l'environnement glaciaire et périglaciaire (*Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección del Ambiente Glaciar y Periglacial*). Le Congrès de la Nation a le pouvoir d'adopter des lois fixant un standard ou un seuil commun de protection de l'environnement au niveau national, donnant lieu à un instrument juridique que les acteurs mobilisés ont fait valoir pour freiner les avancées de l'exploitation minière à grande échelle.

Nous cherchons à identifier la manière dont s'est construit le processus de politisation des glaciers en prenant en compte à la fois l'échelle nationale et l'échelle provinciale. Au niveau national, nous nous concentrons sur le processus qui a eu lieu dans le cadre des débats et des actions autour de l'adoption de la loi. À cet égard, nous analysons le traitement de la question au niveau législatif et le rôle qu'a joué le pouvoir exécutif national. Au niveau des provinces, nous nous penchons sur les stratégies visant à empêcher l'application de la loi par les gouvernements provinciaux qui promeuvent l'expansion de l'exploitation minière à grande échelle sur leurs territoires.

## RESUMEN

LA POLITIZACIÓN DE LOS GLACIARES EN ARGENTINA:  
UN ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO DE LA LEY NACIONAL DE GLACIARES (2010)

En este artículo nos proponemos indagar el proceso de gestación de la demanda de las asambleas de vecinos "autoconvocados" en defensa de los glaciares, y el proceso de articulación y movilización de actores diversos que condujo a la promulgación de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección del Ambiente Glaciar y Periglacial (en adelante, Ley nacional de glaciares). La facultad que posee el Congreso de la Nación para sancionar normas que fijen un estándar o piso común de protección ambiental a nivel nacional funcionó, en este caso, como un instrumento jurídico al cual apelaron los actores movilizados para frenar el avance de la megaminería sobre los glaciares. Nos interesa identificar cómo se construyó el proceso de politización de los glaciares atendiendo a dos escalas: la nacional y la provincial. En la escala nacional, nos centraremos en el proceso que tuvo lugar en el marco de los debates y acciones realizadas en torno a la sanción de la Ley nacional de glaciares. En este sentido, indagaremos sobre el tratamiento del tema en el ámbito legislativo y el rol que desempeñó el poder ejecutivo nacional. En el nivel provincial, nos detendremos en las estrategias y arreglos institucionales tendientes a dificultar la aplicación de la norma por parte de los gobiernos provinciales que promueven la expansión de la megaminería en sus territorios.



---

## ABSTRACT

### THE POLITICIZATION OF GLACIERS IN ARGENTINA: ANALYSIS OF THE GLACIERS NATIONAL LAW ENFORCEMENT (2010)

In this article we explore the birth of «self-mobilizing» community associations and the articulation and mobilization process of different stakeholders whose efforts led to the enactment of the Law on Minimum Standards for the Protection of Glacial and Periglacial Environment. By sanctioning rules which lay a common ground of environmental protection at the national level, the Argentinian National Congress produced a powerful legal instrument for activists, including those who used it to mobilize against the growth of megamining.

We are interested in identifying how the politicization of glaciers is constructed on a dual scale: one national, one provincial. At the national level, we focus on the process that framed the debate and actions leading to the enactment of the law. In this context, we will investigate how the issue was treated in the legislative sphere and what the role of the national executive was. At the provincial level, we will explore the strategies and institutional structures designed to hinder the implementation of the law by provincial governments that promote the expansion of megamining in their territories.

*Nous remercions Maristella Svampa pour ses commentaires sur une version préliminaire de cet article.*

*Texte reçu le 27 juillet 2015, accepté le 31 décembre 2015.*

### MOTS-CLÉS

- glaciers
- exploitation minière
- conflits socio-environnementaux
- environnement

### PALABRAS CLAVES

- glaciares
- minería
- conflictos socioambientales
- ambiente

### KEYWORDS

- glaciers
- mining
- environmental conflicts
- environment