

REPRESAS SOBRE EL RÍO SANTA CRUZ:

IMPACTOS Y DERECHOS VULNERADOS¹

Documento elaborado por FARN^{2,3}

Resumen Ejecutivo

En un contexto de necesidad global de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y nacional de satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica, la cuestión energética surge actualmente como uno de los desafíos más complejos a resolver, tanto desde el punto de vista económico, ambiental y social, como desde el ámbito de las políticas públicas y la planificación estratégica de mediano y largo plazo.

Si bien Argentina necesita afianzar sus fuentes de energía, la evaluación de las distintas opciones existentes –entre las que se encuentran las represas hidroeléctricas– debe hacerse cuidadosamente, y valorando de manera integral e informada el conjunto de impactos que las mismas generan. Este documento profundiza el análisis de la información generada en relación al proyecto de construcción de las represas Kirchner y Cepernic sobre el río Santa Cruz.

¹ Este trabajo es una versión resumida de “Represas sobre el río Santa Cruz: una decisión que demanda un debate participativo, informado y estratégico”. La versión completa se encuentra disponible en: <http://farn.org.ar/archives/20398>

² Este documento fue elaborado por Andrés Nápoli (Director Ejecutivo de FARN), Ana Di Pangraco (Directora Ejecutiva Adjunta de FARN), María Marta Di Paola (Coordinadora en Economía y Política Ambiental) y Pía Marchegiani (Directora de Participación de FARN).

³ Éste trabajo se realizó con el apoyo de la Fundación Charles Stewart Mott.

1. Introducción

El complejo Kirchner–Cepernic⁴, ex Cándor Cliff–La Barrancosa, es un emprendimiento para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz, en la provincia homónima. Se prevé ubicar la presa Presidente Dr. Néstor Kirchner (en adelante, Kirchner) en la transición entre el valle medio y el superior, en el km 250 del río Santa Cruz y a unos 170 km al este, por caminos, de la localidad de El Calafate, principal centro poblado más próximo al sitio. Por su parte, la presa Gobernador Jorge Cepernic (en adelante, Cepernic) prevé instalarse en la porción del valle medio, en el km 185 del cauce actual del río, y a unos 135 km al oeste por caminos de la localidad de Comandante Luis Piedra Buena, principal centro poblado más cercano al sitio.

Desde el convenio firmado en julio de 2007 por el Gobierno Nacional y la provincia de Santa Cruz para ejecutar la entonces llamada obra “Cándor Cliff” y “La Barrancosa, el proceso de adjudicación se caracterizó por distintas idas y vueltas, incluyendo adjudicaciones que luego fueron dejadas sin efecto sin conocer los motivos⁵.

Recién en agosto de 2012 se cursó un nuevo llamado a licitación –el tercero – informándose que el monto total de la obra sería el equivalente a unos USD 4100 millones, tendría un plazo de construcción de cinco años y demandaría al consorcio empresario una integración mínima del 30% de participación nacional.

En enero de 2013 se realizó la apertura de sobres con las ofertas para la licitación y en agosto del mismo año la obra fue adjudicada al consorcio conformado por Electroingeniería S.A., China Gezhouba Group Company Limited e Hidrocuyo S.A. Su oferta fue de USD 4.715.347.111 previendo realizar la

⁴ En mayo de 2011 la Legislatura de la provincia de Santa Cruz sancionó, mediante Ley Provincial N° 3206 y Ley Provincial N° 3207, el renombramiento de las represas Cándor Cliff y La Barrancosa como Represa Dr. Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic, respectivamente.

⁵ En agosto de 2012 FARN presentó un pedido de acceso a la información pública ante la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MINPLAN), solicitando se informara -entre otras cuestiones- cuáles eran esas “*causas ajenas a ambas partes*” que impidieron la ejecución de la obra ya adjudicada al consorcio integrado por Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. (IMPESA), Camargo Correa Construcciones Civiles S.A. y Corporación América S.A. y que posterior aprobación en la Legislatura de la provincia. El 10 de septiembre de 2012 la SSRH contestó que la información solicitada debía ser requerida a la provincia de Santa Cruz y en consecuencia, el 23 de enero de 2013 se presentó un pedido de informes ante la Subsecretaría de Medio Ambiente (SSMA) de Santa Cruz el cual nunca fue contestado.

misma en el plazo de cinco años y medio⁶. El acuerdo de crédito⁷ se firmó entre el Ministerio de Economía de la Nación (MEN) y las siguientes entidades financieras: China Development Bank Corporation (CDB), Industrial and Commercial Bank of China Limited y Bank of China Limited. El primer desembolso se hizo efectivo el último día hábil de enero de 2015 por USD 287.723.536 (un 6% del monto total), para los trabajos iniciales de caminos, obradores y puentes en Santa Cruz, y el anticipo para la fabricación de los equipos de generación en China. El 15 de febrero de 2015 se firmó en El Calafate el “Acta de Inicio de Obra” y comenzó a correr el plazo.

Un dato que no debe soslayarse es que en mayo de 2015 el Grupo del Banco Mundial anunció la inhabilitación de la referida Gezhouba y sus subsidiarias por un período de 18 meses debido a la mala conducta de estas entidades en tres proyectos financiados por el Banco en China vinculados a la conservación del agua, recuperación tras terremotos y gestión de inundaciones.

El complejo hidroeléctrico Kirchner–Cepernic se encuentra en proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)⁸, el cual se rige por Ley General del Ambiente N° 25675 (LGA) y normativa de la provincia de Santa Cruz (Ley N° 2658 y decretos reglamentarios). El Estudio de Impacto Ambiental (EslA) del Consorcio Electroingeniería, Gezhouba e Hidrocuyo fue aprobado mediante Declaración de Impacto Ambiental (DIA) N° 2049/2015 por el término de un año, reduciendo el plazo de dos años como es habitual, con la obligación adicional de presentar informes cuatrimestrales de avances. En el marco de este proceso se celebró en diciembre de 2015 una audiencia pública.

De igual forma, surge importante destacar que a la fecha se han iniciado dos acciones judiciales contra el proyecto hidroeléctrico en cuestión, que se encuentran en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Estas acciones, iniciadas en diciembre de 2014 por la Asociación de Abogados

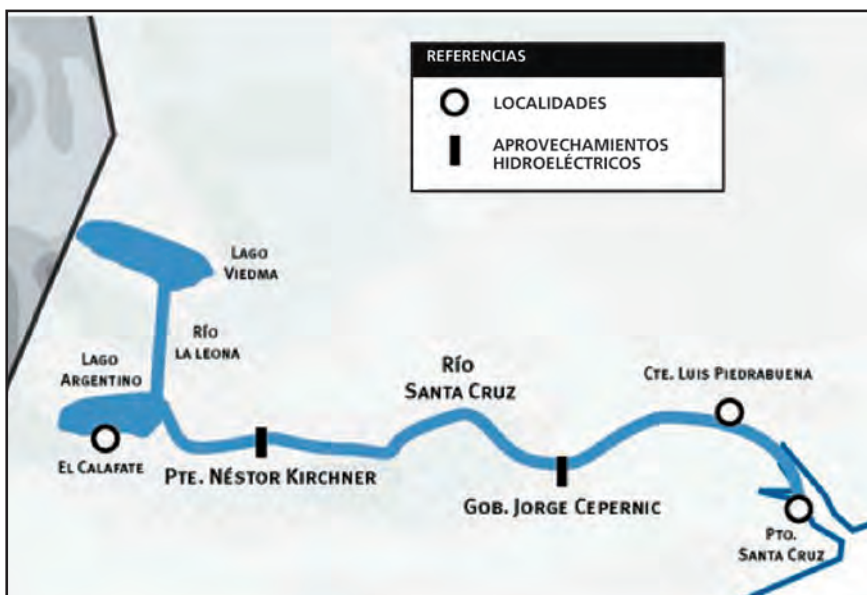
⁶ Cinco consorcios de empresas presentaron ofertas, uno de ellos –compuesto por la empresa argentina Pescarmona y las brasileñas Odebrecht (sucursal local) y Alston Brasil Energía y Transporte– habría ofrecido como propuesta de financiamiento al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil.

⁷ A través del Decreto N° 1091/2014 se aprobó el crédito para avanzar con dicha obra.

⁸ Tramitando bajo el expediente N° 902.907/JGM/2015 de la Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz.

Ambientalistas de la Patagonia⁹ y en octubre de 2015 por la Fundación Banco de Bosques¹⁰ cuestionan principalmente los defectos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, en especial que no se hubiera efectuado los estudios ambientales correspondientes.

A pesar de la celebración de la audiencia pública y el avance de las distintas etapas del procedimiento de EIA arriba señalados existen serios cuestionamientos, tanto a aspectos procedimentales como de fondo del proyecto, y en lo que hace a la valoración y la omisión de asuntos cuyo conocimiento, estudio y ponderación resultan sustanciales para este proceso, y los cuales se han omitido o no han sido debidamente tenidos en cuenta. Este documento realiza una breve síntesis de dicho aspectos.



Fuente: Plan Energético Nacional 2004-2019.

⁹ CSJ 005258/2014-00 "Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/Santa Cruz provincia de y otro s/lamparo ambiental". El dictamen de la Procuración General de la Nación entendiendo que no corresponde la competencia originaria de la CSJN puede verse en: http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014%5CIGarcia%5Cdiciembre%5CAs oc_Abog_Amb_CSJ_5258_2014.pdf

¹⁰ CSJ 004390/2015-00 "Fundación Banco de Bosques para el manejo sustentable de los recursos naturales c/Santa Cruz, provincia de y otros s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

II. Falta de prioridad de la construcción de las represas

La crisis energética que atraviesa el país, con una creciente demanda de energía eléctrica, genera una serie de complejos desafíos que requiere medidas de corto, mediano y largo plazo. A su vez, las distintas decisiones deben ser cuidadosamente estudiadas y tomadas en base a fundamentos técnicos, económicos, ambientales y sociales.

En ese sentido se destaca un estudio¹¹ realizado por la ex Secretaría de Energía de la Nación (SE) y la firma Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA) titulado "*Evaluación expeditiva de aprovechamientos hidroeléctricos*", el cual evaluó 30 proyectos hidroeléctricos teniendo en cuenta aspectos económicos, técnicos y ambientales. Dicho estudio oficial situó a la presa Kirchner en el 11° lugar de preferencia para su construcción, mientras que la presa Cepernic quedó en la 21° posición, lo cual denota el bajo nivel de prioridad y viabilidad técnica que la máxima autoridad energética de la Argentina le otorgaba a la construcción de ambas represas. En cuanto a su calificación económica, las represas Kirchner y Cepernic se ubican en el orden 23 y 25 de prioridad, respectivamente.

Dentro de las recomendaciones, además de destacar la necesidad de actualizar la información vigente, el estudio establece que se deberá realizar una evaluación ambiental estratégica, la evaluación de impacto acumulativa a nivel inventario y un análisis integral de la *cuenca hidrográfica*, de conformidad con la legislación ambiental actual.

El estudio referido ha suscitado distinto tipo de críticas, especialmente de sectores que defienden el emprendimiento y/o promueven las energías hidroeléctricas. Entre ellas¹² se argumentó que las concepciones y criterios de diseño se encuentran desactualizados y que resulta necesario que la Nación acuerde con las provincias la planificación energética ya que éstas resultan las titulares del dominio originario de los recursos naturales.

¹¹ Disponible en: http://www.ebisa.com.ar/sites/default/files/Evaluacion_proyectos_hidroelectricos_Resumen_Ejecutivo.pdf

¹² "*De Defensores y detractores en el debate sobre la construcción de las hidroeléctricas en Santa Cruz*" publicada el 21 de enero de 2016 en el diario digital Energía Estratégica. Disponible en: <http://www.energiaestrategica.com/revuelo-periodistico-cuestionamientos-y-acciones-emprendidas-acerca-de-la-construccion-de-los-dos-aprovechamientos-hidroelectricos-sobre-el-rio-santa-cruz/>

Ahora bien, respecto de las preocupaciones y del alcance e importancia del estudio de la SE y EBISA resulta importante señalar algunos aspectos. En primer lugar, el propio estudio señala que la información debe ser actualizada. No obstante ello, la información resulta desactualizada para todos los proyectos hidroeléctricos evaluados de igual manera, motivo por el cual resultaría sumamente auspicioso la posibilidad de contar con un nuevo estudio, de iguales características, que incorpore los datos nuevos relacionados con los proyectos, como así también, la consulta a organismos públicos y la opinión de expertos. En ese sentido, una actualización del mencionado estudio tendría también en cuenta de mejor manera, por ejemplo, la existencia de áreas protegidas tales como el PN Los Glaciares, más de 170 unidades arqueológicas y la presencia de comunidades originarias, circunstancias todas que ameritan mayor rigor en la evaluación del proyecto¹³.

En segundo lugar, y más allá de la necesidad de actualización de la información disponible para su realización, cualquier proceso de planificación energética debe contar con un estudio comparativo multi-criterial del estilo del citado, que permita identificar claramente los proyectos prioritarios de los no prioritarios, y todos dentro de la misma fuente de generación de energía.

En relación con esta apreciación debemos destacar que la planificación energética es una función que corresponde de manera ineludible al Estado Nacional, quien debe llevarla adelante siempre en consulta con las provincias como titulares del dominio originario de los recursos naturales. Ello por cuanto la producción de energía abarca además de su generación, el transporte, la distribución y el consumo, aspectos que sin duda trascienden los límites de las competencias meramente locales.

Este es el esquema que prevé la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 30 al referirse a los establecimientos de utilidad nacional; además, la CSJN determinó que las represas hidroeléctricas deben ser consideradas como establecimientos de utilidad nacional¹⁴, criterio que fue sostenido por la Procuración General de la Nación (PGN) en "*Hidroeléctrica el Chocón S.A. c/ provincia de Buenos Aires*" de 1997, referido a la generación, transporte y consumo de energía eléctrica.

La planificación energética demanda por tanto, una articulación permanente entre Nación y provincias, y los estudios integrales cobran un rol preponderante por cuanto permiten armonizar las necesidades de desarrollo local con aquellas que hacen al conjunto del país.

¹³ Ver metodología para la evaluación ambiental en el citado informe de la SE y EBISA.

¹⁴ Fallos 302: 1461.

Por otra parte, y más allá de la consideración especial relacionada con el aporte energético que ambas represas integrarían al Sistema Interconectado Nacional de Energía Eléctrica¹⁵, se debe tener en cuenta que los estudios técnicos realizados indican que las mismas tendrán un factor de capacidad de un 32%, estando situadas en una zona donde el tendido de alta tensión sólo podrá transportar el 43% de la energía que se producirá.

El Instituto Argentino de la Energía, que se define como promotor de la hidroelectricidad, opinó¹⁶ que el sistema de transmisión de la energía generada por las represas Kirchner y Cepernic implica una muy alta inversión que no puede ser soslayada, y que la construcción de un tendido que transporte el resto de la energía tendría un costo aproximado de USD 2000 millones, encareciendo en un 45% la obra que ya era muy cara para el beneficio proyectado.

De esa manera, **resulta especialmente importante que en un contexto de crisis energética se pongan en marcha mecanismos adecuados de planificación que eviten la generación de cuellos de botella o problemas que podrían sortearse con adecuadas instancias de análisis.** Para ello, es elemental contar con estudios que faciliten el poder definir las prioridades de inversión de acuerdo a análisis integrales que ponderen distintos criterios; y si en todo caso, los estudios existentes requirieran actualización, ello debe llevarse a cabo. **Al mismo tiempo, no resulta recomendable que se avance con proyectos que no se encuentran en el mejor orden de mérito, como es el caso de las represas Kirchner y Cepernic.**

III. La falta de una evaluación completa e integral: impactos ambientales no suficientemente abordados

El río Santa Cruz fluye desde los campos de hielo y nieve eterna hasta el mar. Se trata de una geografía virgen, testimonio de las últimas glaciaciones, que ha sido lugar de las exploraciones emprendidas, entre otros, por Charles Darwin, Robert Fitz Roy y Francisco P. Moreno.

¹⁵ La represa Kirchner aportará 1140 megavatios de potencia y la represa Cepernic 600 megavatios totales, con los que el complejo generará una potencia eléctrica de 1740 megavatios.

¹⁶ Leer más en: http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Comunicado_IAE_Hidroelectricas_mar_2015.pdf

Las represas hidroeléctricas Kirchner y Cepernic alterarán el curso del río Santa Cruz, convirtiendo más del 50% del mismo en espejos de agua superficiales, modificando en forma notoria su caudal y dejando bajo el agua 47.000 hectáreas de nuestra Patagonia.

Pero además, la construcción de dos represas sobre el curso alto y medio del río Santa Cruz podría tener un impacto no estimado en el flujo de las aguas, cambiando el vertido de los sedimentos característicos de un río glaciario, y con impactos en las comunidades costero-marinas desconocidos y aún pendientes de estudio.

Cabe resaltar, con gran preocupación, la opinión de una autoridad central en el caso del complejo hidroeléctrico que nos convoca, la Administración de Parques Nacionales (APN). Este organismo produjo recientemente un estudio titulado "*Construcción de las represas JC y NK en el río Santa Cruz: resumen de valores del área e impactos*¹⁷" que da cuenta de los distintos impactos ambientales que podría ocasionar un proyecto de este tipo y envergadura.

La APN resalta que una de las principales falencias resulta la errónea determinación del área de influencia del proyecto, circunstancias que determinan la insuficiencia del análisis de los posibles impactos en distintos componentes del ambiente. Así, sostiene que el proyecto genera, por un lado, irreversibles impactos, y por el otro, potenciales impactos hoy desconocidos que requieren un mayor estudio.

Entre los principales efectos que podría generar este proyecto la APN destaca **la severa afectación e irreversible pérdida de valiosa biodiversidad, flora, comunidades limnológicas, así como valores culturales, debido a la pérdida de información arqueológica y patrimonio paleontológico.**

Asimismo, la APN indica que la modificación del régimen hidrológico del río Santa Cruz generará variaciones en los patrones de acumulación, erosión, temperatura, con repercusiones en los acuíferos y variación en los niveles de base, afectando la diversa y valiosa flora y fauna.

Agrega la APN que los cambios en el régimen hidrográfico mencionados podrían afectar la zona estuarial -vecina al Parque Nacional Monte León (PN Monte León)- y que por tanto, la pluma de sedimentos se vean afectadas, impactando a distintas aves marinas y costeras.

El río Santa Cruz conforma un área de gran riqueza ornitológica. En el área de influencia de la ría se registran seis especies globalmente amenazadas: el

¹⁷ Disponible en: <http://www.parquesnacionales.gob.ar/>

Choique (*Rhea pennata*), el Pingüino Patagónico (*Spheniscus magellanicus*), el Macá Tobiano (*Podiceps gallardoi*), el Petrel Gigante Común (*Macronectes giganteus*), el Flamenco Austral (*Phoenicopterus chilensis*) y el Chorlito Ceniciento (*Pluvianellus socialis*).

En particular, preocupa el posible impacto de las obras y su influencia en el sector mencionado, en virtud de ser esta ría un sitio de invernada para el críticamente amenazado Macá Tobiano, ave endémica¹⁸ de Argentina y Monumento Natural Provincial¹⁹, y sobre el que se están enfocando numerosos esfuerzos de conservación por parte de organizaciones no gubernamentales, y los Estados provincial y nacional. En el área ha sido registrada hasta un 12% de la población estimada de una especie que resulta además un recurso eco-turístico reconocido, y un símbolo y emblema de la problemática ambiental santacruceña.



▼
Macá tobiano por *Santiago Imberti*.

¹⁸ El Macá tobiano es una especie de zambullidor que habita lagos y lagunas de las mesetas patagónicas por encima de los 700 msm durante el período reproductivo (noviembre a marzo). Durante los meses invernales, al congelarse gran parte de los cuerpos de agua en que habita, atraviesa la estepa patagónica y se desplaza hacia la costa Atlántica de la misma provincia, en los estuarios de los ríos Santa Cruz, Coyle y Gallegos. Si bien cuenta con pocos registros provenientes de Chile, siendo allí una especie ocasional, es considerado exclusivo (endémico) de la Argentina. Luego de su descubrimiento en el año 1974, su población se estimaba en unos 3000 / 5000 individuos. En el presente, estudios preliminares indicarían que no superaría las 300-400 parejas reproductivas. Fuente: Aves Argentinas, más información en http://www.avesargentinas.org.ar/12/03-aves_en_peligro_macá_tobiano.php

¹⁹ Ley N° 2582, disponible en: <http://www.hcdcaletaolivia.gov.ar/pdf/archivos/lp/2582.pdf>

A la voz de la APN se suma la de otros profesionales advirtiendo posibles impactos del complejo hidroeléctrico sobre el río Santa Cruz. El Ingeniero Civil Gerardo Bartolomé²⁰ ha alertado sobre los efectos ambientales negativos que podría ocasionar la presa Kirchner.

En particular, **cómo podría afectar al glaciar Perito Moreno el hecho de que la cota del Lago Argentino ya no dependa de cambios de altura que se producen naturalmente sino de la demanda energética del país.**

Por su parte, Juan Pablo Milana –Doctor en Ciencias Geológicas e Investigador principal del CONICET²¹– ha afirmado que los efectos e impactos negativos de la construcción de las represas también podrían ser irreversibles respecto de los glaciares.

En efecto, tal como reconoce el propio EsIA del proyecto Kirchner-Cepernic, uno de sus aspectos ambientales más preocupantes es la posible afectación de glaciares (Perito Moreno, Spegazzini y Upsala) según la mayor vinculación con el Lago Argentino. En efecto, **se aprecia que la construcción de este complejo hidroeléctrico podría constituir un potencial riesgo a la preservación de los glaciares en la cuenca del Lago Argentino** –por la alteración de su ciclo natural–, justificando la adopción de medidas pertinentes para su preservación conforme lo prevé la Ley N° 26639²² de Presupuestos Mínimos para la preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial sancionada en el año 2010.

Cabe recordar que esta norma nacional busca la protección de los glaciares y del ambiente periglacial, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público (artículo 1, Ley N° 26639).

Para la efectiva protección de los glaciares, se crea un **inventario de glaciares** como instrumento clave para individualizar los glaciares y geformas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional, y con toda la información necesaria para su adecuada protección,

²⁰ Bartolomé, Gerardo (2014) “El Perito Moreno En Peligro”. Revista Digital de Argentina Ambiental N° 56 Año 2 <http://issuu.com/argentinambiental/docs/revargamb56>

²¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

²² Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>

control y monitoreo (artículo 3, Ley N° 26639)²³. Este inventario incluye tanto a los glaciares como al ambiente periglacial porque para proteger los primeros hace falta también proteger el entorno periglacial, ya que las condiciones que afectan a los ambientes periglaciales inciden en el comportamiento de los glaciares²⁴.

Ahora bien, **aunque la obra de las represas Kirchner y Cepernic no se encuentre emplazada en zona glacial o periglacial, y toda vez que los glaciares resultan una parte fundamental de los regímenes hídricos del país, para autorizar un proyecto de tales características resulta sumamente necesario contar con suficiente información para prevenir cualquier tipo de daño, o en su defecto actuar precautoriamente.**

El informe de la APN además de llamar la atención sobre aspectos centrales de falta de información, refiere a **incertidumbre sobre la posible afectación al nivel del Lago Argentino y su efecto sobre los glaciares; alerta sobre la falta de definición del rango de variación de la cota de los lagos que conforman el PN Los Glaciares y sus posibles efectos en sitios arqueológicos.** Asimismo, indica que *“siempre cabe la posibilidad de que la cota máxima de endicamiento modelada rebase lo estipulado, produciendo el anegamiento de estos sitios y, también, modificaciones en el nivel de aguas del Lago Argentino.”*

Por otra parte, **el EsIA del proyecto y sus estudios complementarios, se enfocan principalmente a analizar el área de la obra, no abordando suficientemente las consecuencias de la instalación de las presas en los ecosistemas y entorno ambiental.** La justificación de que no habría impactos al PN Los Glaciares viene dada en el EsIA del proyecto por dos cuestiones: distancia de las obras y criterios de operación, priorizando la no afectación al sistema natural.

En razón de ello, resulta central realizar un estudio completo e integral de todo el sistema hidrogeológico del río Santa Cruz, que integre

²³ El inventario registra información por cuenca hidrográfica, ubicación, superficie y clasificación morfológica de los glaciares y del ambiente periglacial. El mismo debe ser actualizado cada cinco años, para verificar los cambios en superficie de los glaciares y del ambiente periglacial, su estado de avance o retroceso y otros factores que sean relevantes para su conservación (artículo 4, Ley N° 26639). El organismo responsable de la confección y el monitoreo del estado de los glaciares y del ambiente periglacial será el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales con la coordinación de la autoridad nacional de aplicación, que en la actualidad es el recientemente creado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), anteriormente la SAyDS (artículo 5, Ley N° 26639).

²⁴ Canziani O. y Nosedá P. (2012) *“Los glaciares en Argentina. Cambio climático, vulnerabilidad y protección jurídica”* en Informe Ambiental Anual de FARN - 2012.

también las características y dinámicas particulares de los glaciares y ambiente periglacial en la zona. Para ello, el inventario de glaciares es una pieza fundamental.

Según información recabada²⁵ por FARN mediante distintos pedidos de informes, a la fecha **el inventario nacional de glaciares del río Santa Cruz no habría sido finalizado y/o publicado.** La preocupación por la situación de los glaciares frente al proyecto Kirchner-Cepernic llevó a FARN a solicitar información²⁶ específica sobre el avance del inventario en la provincia de Santa Cruz, y sobre la participación e interacción de la SAyDS –como autoridad de aplicación de la Ley N° 26639– en la EIA del complejo hidroeléctrico de referencia. Así también, se le requirió a la autoridad responsable de velar por la protección de los glaciares brindara información sobre las áreas comprendidas en los valles de inundación de los embalses y la posible afectación de los ciclos naturales mediante la modificación del nivel de las aguas del Lago Argentino. Se recibió como respuesta en septiembre de 2015 que la SAyDS no contaba con información al respecto por exceder su competencia. Sin embargo, refirió a un intercambio con la SSRH en la que se solicitaba información sobre las características y geo-referenciamiento de los glaciares en Santa Cruz²⁷.

A la inquietud sobre la posible afectación de glaciares se suma que **el propio EsIA de la obra da cuenta del escaso conocimiento sobre los distintos procesos que influyen en la dinámica de los glaciares.** Además llama la atención la **ausencia de consultas a organismos especializados en el conocimiento de glaciares y ambiente periglacial como el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA).**

Estas circunstancias requieren justamente el más detallado conocimiento de la dinámica de los glaciares posible, y los apartados anteriores dan cuenta de que la información sobre los impactos de las represas resulta incompleta e insuficiente, ya que abarca principalmente el área de la obra sin tener adecuadamente en cuenta el entorno ambiental y los distintos tipos de impactos ambientales directos e indirectos. **El área de influencia del proyecto debería integrar una mirada ecosistémica, y de este modo,**

²⁵ Disponible en:

http://www.glaciaresargentinos.gov.ar/wp-content/uploads/legales/informe_tecnico_2013.pdf

²⁶ El pedido de informes se encuentra disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Pedido-a-SAyDS-por-Represa-Kirchner-Cepernic-por-Glaciares.pdf>

²⁷ El contenido de la respuesta recibida por FARN puede verse en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/01/1-07-2015-Respuesta-SAyDS-Glaciares-Santa-Cruz.pdf>

abarcar la totalidad de la cuenca hídrica. Es decir, tener en cuenta la influencia regional y marco del proyecto y así, ponderar el impacto a nivel de toda la cuenca con especial consideración de la situación de los glaciares y áreas periglaciales.

Cabe recordar que el sistema de protección y gestión ambiental que se instaura a partir de la reforma de la CN en 1994 integra toda una serie de principios y herramientas para asegurar el derecho a un ambiente *“sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las futuras generaciones”* (artículo 41, CN).

El **principio preventivo**²⁸ es uno de los institutos clave del paradigma ambiental ya que se dirige directamente a modificar la forma en que se llevan a cabo las distintas actividades humanas. Propone que el accionar del hombre tienda, en una primera instancia, a evitar la generación de daños al ambiente y sus distintos componentes, y en su defecto, una vez producido el daño se lo remedie y repare.

De esa manera, la lógica preventiva irradia todo el conjunto de objetivos, acciones, herramientas e instrumentos necesarios para llevar a cabo una gestión adecuada del ambiente en miras a su protección. Entre ellos, se destacan los **distintos tipos de evaluaciones ambientales** (EAE, EIA, entre otras) como instrumentos de gestión de riesgos de vital importancia para la gestión del ambiente. Buscan identificar los posibles impactos negativos de planes, programas, proyectos o actividades para evitarlos o minimizarlos.

Dado las características del proyecto Kirchner-Cepernic, en primer lugar, se requiere de una EAE conforme lo establece la Ley N° 26639, resaltado también en el citado estudio de la SE y EBISA. La EAE se define como un procedimiento que tiene como objetivo la valoración de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. La EAE se encuentra muy ligada a las políticas de desarrollo del territorio y a los planes de ordenamiento vigentes.

Luego de ello, se debe realizar una EIA con alcance a toda la cuenca hídrica del río Santa Cruz. **La EIA se define como un proceso técnico-administrativo, interdisciplinario, de múltiples pasos, que busca identificar efectos significativos que las actividades, obras o proyectos puedan**

²⁸ Establece que las causas y fuentes de los problemas ambientales deberán atenderse en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

generar sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas, con el fin de actuar anticipadamente y prevenirlos; toda vez que una vez que se producen son muy difíciles o imposibles de remediar.

Tanto la EAE como la EIA son instrumentos que buscan la prevención de daños en función del nivel de información que manejan, y prevén como obligatoria la participación ciudadana. La EAE permite generar los marcos iniciales de contenidos y alcances para las EIA de aquellos proyectos que surjan de las decisiones estratégicas analizadas, permitiendo una mayor compatibilización con los objetivos del desarrollo sostenible.

Para el proyecto de las represas Kirchner y Cepernic, la EAE no fue realizada y la EIA no fue realizada de modo completo e integral, adoleciendo además de serios déficits que dan cuenta de que la información presentada, discutida y evaluada no alcanza para asegurarse que el proyecto no genere impactos ambientales graves e irreversibles.

IV. Déficit en el procedimiento de EIA

El procedimiento de EIA, como fue mencionado con anterioridad, está previsto en el ordenamiento jurídico nacional y en normativa de la provincia de Santa Cruz. Para que este procedimiento se considere cumplimentado, debe respetar cada uno de distintos pasos (Estudio de Impacto Ambiental con identificación de los distintos impactos ambientales en los distintos componentes del ambiente, etapa de consulta a la ciudadanía con discusión amplia de aspectos técnicos y no técnicos, toma de decisión de la autoridad que podrá autorizar, modificar o no autorizar la obra), en ese orden y garantizarse el amplio y adecuado acceso a la información pública, que permitirá al público conocer el proyecto para poder discutir el mismo en igualdad de condiciones, que todas las personas que por cualquier motivo puedan considerarse interesadas en el proyecto se involucren.

En el caso de estudio, se identificaron los siguientes déficits:

a. Insuficiente e incompleta información

La información pública constituye uno de los pilares fundamentales para llevar a cabo una adecuada gestión ambiental y resulta al mismo tiempo, indispensable para evaluar el resultado de las políticas implementadas y apreciar las previstas para el largo y mediano plazo.

Asimismo, es un requisito esencial para que la sociedad conozca, comprenda y participe en las decisiones que puedan afectar su propia calidad de vida y la de futuras generaciones. En materia ambiental, tanto la Ley N° 25831²⁹ (de modo específico) como la LGA (de modo general) regulan la materia y resultan de aplicación en todas las jurisdicciones nacionales.

El proceso de EIA del complejo Kirchner-Cepernic a la fecha no ha incluido información sobre variados aspectos relevantes para evaluar ajustadamente sus impactos ambientales, circunstancia que atenta no solo contra la participación ciudadana –ya que quien esté desinformado o deficientemente informado difícilmente podrá participar en igualdad de condiciones en los procesos de toma de decisiones– sino que además, no permite asegurar que el procedimiento mismo cumpla sus primordiales fines preventivos. Esto es, en tales condiciones no se puede evitar o minimizar la generación de impactos graves e irreversibles.

En tal sentido, **a lo largo de la tramitación de proceso de licitación y adjudicación de las represas se destacan dificultades para acceder a la información sobre distintos elementos e instancias del proyecto.**

Desde el año 2012, FARN viene realizando una serie de pedidos de acceso a la información pública a distintos organismos provinciales y nacionales³⁰. En tanto se avanzó en el conocimiento de ciertos aspectos del proyecto, a través de información brindada por los entonces organismos nacionales, llama la atención la falta de respuesta de parte de los organismos provinciales como el de ambiente (SSMA) a cargo de la conducción del procedimiento de EIA, el cual nunca contestó al pedido de informes realizado el 23 de enero de 2013³¹.

²⁹ Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=91548>

³⁰ Los pedidos y respuestas pueden verse en el Anexo.

³¹ El pedido y la constancia de su recepción puede verse en: <http://www.farn.org.ar/plataformae-nergia/wp-content/uploads/2014/03/Pedido-de-informe-a-Subsecretaria-de-Ambiente-de-la-Prov.-de-Santa-Cruz-y-respuesta..pdf>

b. Inadecuada delimitación del área de influencia

El EsIA, que constituyó la principal fuente e insumo de todo el procedimiento de EIA, delimitó el área de influencia del proyecto con un criterio restrictivo, dejando afuera importantes zonas que conforman una unidad ecosistémica.

La delimitación del área de influencia de determinado proyecto es uno de los aspectos más importantes a la hora de definir los términos de referencia para los EsIA correspondientes, ya que determina la principal área de estudio de impactos.

Para la APN, el EsIA se circunscribió exclusivamente al área de afectación de la obra dejando fuera al entorno ambiental y sus impactos directos e indirectos del funcionamiento de la presa sobre 200 km de extensión que debería ser el área de influencia del proyecto.

De esa manera, la unidad de análisis principal debería comprender la cuenca hidrográfica del río Santa Cruz, aspecto que además había sido expresamente planteado como recomendación en las conclusiones efectuadas por el estudio oficial de la SE y EBISA.



▼
Toma área del río Santa Cruz por Alberto Hemlich.

C. Falta de participación de organismos clave en el procedimiento de EIA

La legislación local además de designar a la SSMA de Santa Cruz como autoridad competente para llevar adelante el procedimiento de EIA, prevé la conformación de una Comisión Evaluadora integrada por distintos organismos estatales cuando se vean involucradas otras actividades ya previstas en normativa ambiental.

Así, el artículo 5 de la Ley N° 2658 sobre EIA de Santa Cruz establece que cuando existan actividades reguladas por otras normativas ambientales, provinciales o nacionales, se debe conformar una comisión para evaluar los informes técnicos. De esa manera, se asegura que todas las autoridades -sin importar la jurisdicción- con competencia en aspectos relevantes de protección ambiental u otras actividades alcanzadas por el proyecto, no solo participen del proceso sino especialmente formen parte de su evaluación.

Por ello, llama significativamente la atención la ausencia de voces especializadas en materia de protección ambiental con directa vinculación a los impactos más significativos del proyecto. En particular, no se ha dado participación al ya referido IANIGLA, dependiente del CONICET, y al ahora MAYDS con arreglo a la Ley N° 26639, a efectos de determinar en forma fehaciente el impacto en los glaciares y ambiente periglacial que estos organismos son responsables de proteger. Por otra parte, y como el sistema de glaciares conforma el PN Los Glaciares, tampoco se ha dado intervención a la APN como su autoridad de aplicación^{32 33}. La opinión de estos organismos resulta de trascendental importancia y no pueden estar ausentes del presente proceso de evaluación, y de acuerdo con la información recabada no han tenido participación oficial.

d. EIA fragmentada

El procedimiento de EIA como procedimiento técnico-administrativo de múltiples etapas, requiere que no se inicien fases posteriores en

³² Ley N° 22351.

³³ Para más información ver respuesta dada por la SAyDS al pedido de informes de FARN sobre este punto, agregada al Anexo.

tanto no se hayan concluido las fases previas. Esto es, que no se autoricen aspectos del proyecto, no habiendo evaluado participativamente su totalidad.

Conforme surge de los fundamentos de la ya referida demanda presentada ante la CSJN por la Fundación Banco de Bosques³⁴, la citada norma de EIA de Santa Cruz³⁵ estaría en contradicción con la LGA, al permitir la fragmentación en etapas circunstancias toda vez que la LGA establece con carácter de presupuesto mínimo -aplicable a todo el territorio nacional- que la evaluación de impacto ambiental debe ser presentada previo al inicio de las obras, no pudiendo darse inicio hasta que se cumpla con este procedimiento.

En ese sentido, se destaca la propuesta de trabajo denominada "Plan de Gestión Ambiental" presentada por la Unión Transitoria de Empresas (UTE) ante la SSMA santacruceña el 12 de septiembre de 2014, la cual da cuenta de la existencia de una serie de etapas administrativas en la que se dividió el proyecto "Aprovechamiento Hidroeléctrico del río Santa Cruz". Cada una de ellas contaría con su correspondiente DIA. Estas etapas fueron denominadas "Confección del Proyecto Ejecutivo" y "Ejecución del Proyecto Ejecutivo"³⁶. Las obras involucradas en el proyecto ejecutivo comenzarían a partir de un año de la firma del acta de inicio de obras (15 de febrero de 2015). El plan de trabajo definitivo resultaría del ajuste a las distintas observaciones y fechas fijadas en distintas etapas ambientales³⁷.

La cantidad de estudios complementarios que van surgiendo a las distintas observaciones que efectúa la Comisión Evaluadora impide tener un panorama general y completo de los impactos del proyecto. Para la propia Comisión Evaluadora existen aspectos de fondo que no han sido abordados del todo, así como también, le resulta insatisfactoria la línea de base en el EsIA por no resultar representativa para tomar una decisión definitiva.

³⁴ CSJ 004390/2015-00. Op. Cit.

³⁵ Artículo 8, Ley N° 2658 establece las siguientes etapas de la EIA: "a) La presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental; b) La presentación del Estudio Técnico de Impacto Ambiental solicitado por la autoridad de aplicación; c) La participación ciudadana, a través de audiencias públicas, presentación de denuncias, opiniones o pareceres que serán recepcionadas por la autoridad de aplicación, de acuerdo con los requisitos establecidos en la reglamentación de la presente; d) El dictamen técnico; e) La Declaración de Impacto Ambiental, renovable cada dos años durante toda la vida útil del emprendimiento; f) El Certificado de Aptitud Ambiental."

³⁶ Para más información ver respuesta brindada por la SOP del MINPLAN en el Anexo.

³⁷ Se indican una serie de estudios de distinto tipo (EIA-Obras temporarias, 1 Etapa; EIA-Obras Temporarias, 2 Etapa; EIA-Obras Generales 1 Etapa; EIA-Obras Generales 2 Etapa + operación y mantenimiento) sumando más de 50 elementos a ser considerados.

En esa línea, no se entiende por qué si la propia Comisión Evaluadora considera que la información resulta incompleta para evaluar los impactos ambientales, de todos modos aprueba el proyecto.

De igual forma, el análisis de las consecuencias e impactos correspondientes al llenado de los perlagos que conforman las represas se deja para una etapa posterior, en tanto dicha situación se producirá recién dentro de cuatro años, tiempo en el que se terminarán de concretar los impactos ambientales previstos y no previstos. Sin embargo, resulta infundado postergar o dejar abierta la evaluación de los impactos ambientales para un momento en el que será sin dudas más difícil poder analizar, y en su caso, evitar dichos impactos. **Esto es, con la obra muy avanzada y los desembolsos realizados, cabe preguntarse ¿cómo se podrá en todo caso suspender y/o modificar sustancialmente el proyecto del que se tendrá certeza que genera impactos significativos para el ambiente y la salud humana?**

e. Falta de antecedentes del responsable del EsIA

Especialistas en el análisis de los impactos de las represas destacan el evidente conflicto de intereses que se da cuando quien tiene que evaluar la viabilidad ambiental de un proyecto, es luego contratado para la construcción de la represa. Sostienen que aunque los consultores parezcan independientes, muchas veces tienen interés en minimizar los impactos ambientales ya que si sus conclusiones no son favorables a los proyectos, no volverán a ser contratadas.³⁸

Este tipo de dificultades no ocurre exclusivamente en el caso de proyectos de represas, sino que puede verse en proyectos de otras características (mineros, hidrocarburíferos, entre otros). A ello, se suma que en la actualidad Argentina no cuenta con legislación nacional (de presupuestos mínimos, y aplicable a todo el territorio nacional) que regule las características y requisitos mínimos para la contratación de consultoras y profesionales para la confección de EsIA.

Sin perjuicio de ello, el análisis de los antecedentes de los profesionales que realizan los EsIA debería abarcar al menos dos aspectos. Por un lado, poseer antecedentes específicos en el tipo de proyectos que se pretende analizar;

³⁸ Ver cita página 11 del “Informe Guardianes de los Ríos”, International Rivers. Disponible en: http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/los_guardianes10-07.pdf

en especial cuando se trata de impactos sumamente complejos y de difícil previsión como aquellos que generan los aprovechamientos hidroeléctricos de gran envergadura³⁹. Por el otro, se requiere cierta capacidad para efectuar análisis sólidos e independientes que puedan servir de insumo a la mejora de proyectos en términos ambientales.

Patrick McCully en su libro “Ríos silenciados⁴⁰” explica que decidir si el daño ambiental que generará una gran represa será compensado o no por los beneficios, se trata eventualmente una decisión política y subjetiva que debe adoptarse luego de un debate informado entre la gente afectada y el público general. Agrega que decidir si el costo de la extinción de una especie o la desaparición de un estuario es más o menos importante que los beneficios suministrados por la generación de electricidad, no debería ser responsabilidad exclusiva de una empresa de consultores con interés en su construcción.

El EsIA de las represas sobre el río Santa Cruz fue realizado por la consultora “Serman y Asociados” la cual carece de antecedentes que permitan demostrar su independencia respecto de las empresas adjudicatarias de la obra.

Entre sus antecedentes se destaca que en el 2014 fue contratada por la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas (DPSOH) para la realización del “Estudio Integral y Proyecto de Obras de Regulación y Saneamiento para el Río Luján”. El proyecto presentado adolecía una serie de defectos e inconsistencias, que adquirieron una nueva dimensión luego de las inundaciones que azotaron a la ciudad de Luján, en la provincia de Buenos Aires. No abordaba en forma integral la problemática y la solución propuesta, no contemplaba alternativas que tendieran a preservar el ecosistema hídrico, o medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Así también el EsIA efectuado respecto de la central térmica de Río Turbio, 50 observaciones por parte de la SSMA de Santa Cruz en su dictamen técnico; un hecho inédito en la provincia. El EsIA presentado por la consultora no fue impedimento para que la central de carbón (distante a menos de 100 kilómetros del glaciar Perito Moreno) se construyera sin atender los requerimientos de la citada autoridad.

Los ejemplos de los últimos párrafos, a los que se suman otros que por motivo de espacio no se pudo citar, dan cuenta de **un historial empañado de dudas respecto de los antecedentes de la consultora contratada;**

³⁹ bid.

⁴⁰ McCully, Patrick (2001) *“Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas”*. Zed Books (Londres), International Rivers and The Ecologist.

al contrario de los incuestionables antecedentes que se esperan de quien resulte responsable de realizar un estudio de la envergadura e importancia requerida para un proyecto de estas características.

f. Audiencia pública como una mera formalidad

La audiencia pública se compone por un conjunto de actos que comprenden diversos tiempos y acciones, pero que tienen como finalidad garantizar la efectiva y amplia participación del público interesado en el proceso, cuyo cumplimiento debe ser necesariamente garantizado por la autoridad de aplicación, y que en el caso de análisis presentan algunas dudas.

La convocatoria a audiencia pública por la construcción de las represas Kirchner y Cepernic fue publicada en el Boletín Oficial⁴¹ santacruceño el 25 de noviembre de 2015, siendo convocada para el día 9 de diciembre de 2015. En tal sentido, hay que tener en cuenta que **desde la fecha de la convocatoria hasta la celebración de la audiencia transcurrieron 14 días, de los cuales tan solo 6 fueron días hábiles** administrativos.

Sin duda, este plazo resulta sumamente exiguo para hacer posible que organizaciones e interesados pudiesen trasladarse hasta la ciudad de Comandante Luis Piedra Buena, lugar en donde se realizaría la audiencia.

Por otra parte, el plazo también resulta insuficiente para que el público interesado pueda acceder y analizar la información generada en el proceso de EIA⁴², que como podrá advertirse en este caso es sumamente extenso y de una alta complejidad técnica, lo cual incluso amerita la interconsulta con profesionales de distintas ramas del conocimiento.

Asimismo, se halla en absoluta contradicción con el objetivo y fundamento de la convocatoria a la audiencia pública, que se efectúa en relación a la envergadura de las obras, el impacto ambiental y la relevancia socioeconómica del emprendimiento⁴³.

⁴¹ B.O. AÑO LX N° 4992. Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204992%2025-11-15.pdf>

⁴² Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/medio-ambiente/aprovechamiento-hidroelectrico-del-rio-santa-cruz>

⁴³ Ver disposición N° 468/15 de la SSMA de Santa Cruz disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204990%2023-11-15.pdf>

Además, el hecho de que la audiencia pública se hubiese celebrado el día 9 de diciembre de 2015, un día antes del recambio de autoridades -tanto a nivel provincial como nacional- impide en los hechos la libre participación de las autoridades competentes y aquellas que de una u otra forma pueden resultar interesadas en la realización del proyecto. Esto afecta y debilita la calidad y la legitimidad de todo el proceso de EIA.

Otro aspecto que también llama la atención en el presente proceso de EIA es que la amplia mayoría de las más de 60 personas que expusieron sus argumentos en la audiencia pública, se hayan encontrado vinculados o con un fuerte interés ligado al desarrollo del proyecto. Más del 50% de provenían directamente de empresas u organismos públicos (provincial y nacional), de sectores investigación vinculados a la construcción de las represas, o personas contratadas por las propias empresas que ratificaron la importancia de haber sido contratados para trabajar en los proyectos.

Las visiones u opiniones críticas fueron escasas. Representantes de las ONG⁴⁴ que asistieron tuvieron la oportunidad de disertar brevemente sobre las preocupaciones que les despierta el proyecto. **Las respuestas a sus interrogantes y cuestionamientos fueron superficiales y genéricas, sin atender los puntos concretos.**

De ese modo, **la audiencia pública se constituyó en una mera formalidad a los fines de refrendar el proceso de EIA, pero sin que sirviera de real instancia participativa** donde el de las opiniones vertidas en la misma, pudieran dar lugar a mejorar las condiciones de evaluación del proyecto.

V. Decisiones de política energética nacional ¿más amigable con el ambiente?

Las grandes represas generan una serie de altísimos impactos ambientales vinculados a la gran envergadura que implican. Suponen, en términos generales, la desaparición de biodiversidad y ecosistemas a gran escala por la anegación de grandes superficies de tierra, como así también en muchas ocasiones, la relocalización de comunidades humanas enteras.

⁴⁴ Aves Argentinas y Ambiente Sur.

Los grandes complejos hidroeléctricos son muchas veces presentados públicamente como proyectos que coadyuvan al crecimiento económico de países que, al poseer caudalosos cursos de agua, tienen la posibilidad de expandir la generación y oferta eléctrica global. Se busca crear un clima favorable para la construcción de estos emprendimientos, como posibilidad de avance económico, social y motivo de orgullo local y hasta nacional⁴⁵.

En este sentido, existen numerosas voces que sostienen que las represas hidroeléctricas deben ser consideradas como energías renovables y limpias -similar argumentación asociada a la energía nuclear- en contraposición a las provenientes de combustibles fósiles, que generan la mayor contribución a la generación de gases de efecto invernadero (GEIs). Energía a bajo costo, limpia, abundante, renovable y sin contaminación, es la premisa que se pregona desde distintos ámbitos, incluido el académico.

Cabe resaltar, que nuestro sistema legal no incluyó a este tipo de represas en el régimen de energías renovables, el cual excluye expresamente a los proyectos de centrales hidroeléctricas que superen un máximo de 50 MV (artículo 2, Ley N° 27191).

El binomio limpio/sucio encierra una excesiva simplificación de la realidad que termina invisibilizando los severos y gravísimos impactos que generan las represas, e incluso sus propias contribuciones en la generación al calentamiento global.

Las grandes represas adolecen también de presupuestos excesivamente caros e ineficientes que impactan en los recursos públicos. Su construcción es lenta, desapareja, inflexible y cada vez más costosa⁴⁶.

Por otro lado, **cuando se pretende impulsar proyectos hidroeléctricos como amigables con el ambiente, no se analiza suficientemente la contribución de los mismos al cambio climático**, y particularmente el rol que juegan en la vulnerabilidad al mismo. Según lo estimado por la CMR ya referida, posiblemente las emisiones brutas de los embalses representen entre el 1% y el 28% del total de las emisiones mundiales de GEIs liberados por las actividades humanas. Posteriormente, investigadores canadienses continuaron refinando los resultados de este estudio sugiriendo que los embalses son responsables del 7% del total de las emisiones de GEIs⁴⁷.

⁴⁵ M'Biguá (2010) Op. Cit.

⁴⁶ International Rivers Network (2003) Op. Cit.

⁴⁷ M'Biguá (2010) Op. Cit.

Así, **lo importante no es la denominación específica sino el análisis profundo de los distintos tipos de impactos de las diferentes fuentes de energía, como también de la cartera de proyectos disponibles;** con información seria y confiable se podrá optar por proyectos prioritarios, con mayor eficiencia y menores impactos socio-ambientales.

En ese contexto, **no se ha evaluado profunda, estricta e interdisciplinariamente la necesidad y razonabilidad de las represas en el río Santa Cruz, esto es, quiénes serán afectados y quiénes beneficiados; examinar alternativas, incluyendo la opción de desistir de tan cuestionado emprendimiento y, si resultara aceptable, su mejor ubicación, diseño y construcción.** Es decir, **el emprendimiento Kirchner-Cepernic debe ser evaluado no solo desde sus impactos locales en los ecosistemas** ya referido en el presente documento **sino desde su factibilidad técnica, económica, ambiental y social para todo el territorio nacional**, como elemento clave de la política energética nacional y a la luz de las distintas alternativas existentes, previo a que sean discutidos sus impactos en particular.

Previo al avance de este tipo de proyectos es necesario un debate participativo amplio, de largo plazo y con verdadero fundamento energético. Hasta el día de hoy, la instancia ni la escala permiten discutir ampliamente decisiones que involucren la matriz energética sino en todo caso, propugnar por modificaciones (escala, ubicación) de una decisión que fue tomada en otra instancia.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Se destacan una serie de consideraciones y recomendaciones, que dan cuenta que el proceso de evaluación de los impactos de las represas Kirchner y Cepernic debe ser revisado, ampliado y completado en un marco de debate amplio, informado y estratégico sobre las decisiones energéticas del país, que habilite, rechace o modifique la aprobación de los mencionados proyectos. Hasta tanto ello ocurra, deberán paralizarse todo tipo de obras vinculadas al proyecto.

Consideraciones respecto del proceso de EIA:

En primer lugar, el proceso de EIA se caracterizó por la ausencia de información de vital importancia, que le impide cumplir con los fines preventivos y precautorios que dicho proceso persigue como instrumento de gestión de riesgos para la gestión del ambiente. La falta de información sobre cómo la modificación del cauce del río Santa Cruz afectará a la biodiversidad y ecosistemas críticos y frágiles –en especial la situación de los glaciares y ambiente periglacial– imposibilita la evaluación integral de los impactos ambientales que generarán las represas. Por otra parte, los principales déficits de su procedimiento de EIA –tanto desde el punto de vista del diseño como de la propia implementación– contribuyeron a que la situación de falta de información se mantuviera.

- ▶ Se llevó a cabo **una delimitación del área de influencia del proyecto con un criterio restrictivo**, que se limitó exclusivamente al área de afectación de la obra, dejando afuera importantes zonas que conforman una unidad ecosistémica. Así, quedaron fuera del análisis impactos directos e indirectos que el funcionamiento de la obra ocasionaría a la cuenca hidrográfica del río Santa Cruz que debió haber sido la principal unidad de análisis, y en la que se encuentra el Lago Argentino e importantes glaciares como el Perito Moreno, el Spegazzini y el Upsala;
- ▶ Pese a que la normativa local contempla la conformación de una comisión evaluadora integrada por distintos organismos estatales cuando se encuentran involucradas otras actividades ya previstas en normativa ambiental, **no se dio intervención a autoridades como la APN, a la ex SAyDS, al actual MAyDS ni al IANIGLA**. Esta circunstancia resulta preocupante, ya que no sólo estas instituciones poseen responsabilidades en la protección de biodiversidad, en especial de los glaciares y el ambiente periglacial, sino que además cuentan con información relevante –y equipos de técnicos y profesionales con conocimiento sobre la materia– que en este proyecto no fue suficientemente estudiada;
- ▶ La **instancia de participación ciudadana**, que busca integrar al ciudadano –en forma colectiva o individual– al proceso de toma de decisiones, **adoleció de falencias que impidieron una real y genuina participación del público**. De igual forma, ha hecho que dicho ejercicio quedara reducido a un mero formalismo. El exiguo

plazo de 6 días hábiles entre la convocatoria y la celebración de la audiencia impidió una participación amplia de personas con interés en aportar puntos de vista críticos que permitieran enriquecer el debate. Además, el escaso tiempo otorgado por las autoridades entre la convocatoria y la realización de la audiencia impidió en los hechos la realización de un análisis pormenorizado de la compleja información que formaba parte del estudio de impacto ambiental y estudios complementarios, poniendo en juego la capacidad de injerencia real de la ciudadanía;

- ▶ La **fragmentación de las etapas del procedimiento de EIA dificultó la comprensión, discusión y análisis del proyecto** y sus impactos ambientales.

En otro orden de ideas, la EIA no fue precedida por una evaluación más amplia. Previo a la EIA del proyecto hidroeléctrico Kirchner-Cepernic debería haberse llevado adelante una EAE de modo participativo –de conformidad con legislación vigente– para analizar a un nivel más estratégico y amplio una decisión de este tipo.

Consideraciones sobre las decisiones de política energética:

- ▶ La **planificación energética**, que demanda una articulación permanente entre Nación y las provincias, **asume un rol preponderante** por cuanto permite realizar estudios integrales que abarcan el conjunto de necesidades e impactos que hacen a la generación, distribución y consumo de energía en el país, y en donde las necesidades de desarrollo local no pueden imponerse a aquellas que hacen al desarrollo del conjunto. **Esta planificación debe ir en línea con los compromisos asumidos por Argentina en el Acuerdo de París**⁴⁸ para atender la problemática del cambio climático global.
- ▶ Para efectuar dicha planificación, debe tenerse presente en el debate sobre decisiones estratégicas que **limitar la discusión al binomio energías limpias/energía sucias, simplifica e invisibiliza análisis más complejos sobre impactos ambientales**. Por el contrario, **las discusiones deben llevarse a analizar de la ma-**

⁴⁸ Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>

nera más amplia y participativa posible, todos los impactos sociales y ambientales que generan los distintos proyectos de energía.

- ▶ En particular, cuando se trata de **proyectos de aprovechamiento hidroeléctrico de gran envergadura** como las represas Kirchner y Cepernic, **no debe soslayarse que su alto nivel de impacto ambiental llevó precisamente a la decisión de política legislativa de dejar fuera del régimen de energías renovables a emprendimientos de más de 50 MW.**
- ▶ Es por ello, que en el contexto de crisis energética actual **resulta especialmente importante que en la planificación se incorporen estudios comparativos multi-criteriales que permitan identificar proyectos prioritarios dentro de la misma fuente de generación de energía de acuerdo a su mejor ecuación entre aspectos técnicos, ambientales, sociales y económicos.**
- ▶ En ese sentido, **la información oficial existente da cuenta de que el complejo Kirchner-Cepernic no se encuentra situado en el mejor orden de mérito**, habiendo al menos una decena de proyectos que cuentan con mejor calificación y perspectiva de viabilidad económica, social, energética y ambiental.

ANEXO

PEDIDOS DE INFORMES REALIZADOS POR FARN Y RESPUESTAS

10/08/2012	Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
17/08/2012	Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
23/01/2013	Subsecretaría de Ambiente de la provincia de Santa Cruz
11/02/2014	Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
8/7/2015	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

Sólo se obtuvo respuesta formal de autoridades nacionales, no así de las provinciales. Las notificaciones recibidas fueron las siguientes:

10/09/2012	Respuesta conjunta de los organismos a los pedidos de acceso a la información pública
25/02/2015	Respuesta de Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
1/9/2015	Respuesta Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación