



INFORMARSE ES PARTE DE LA SOLUCIÓN

Represas sobre el río Santa Cruz

Enero 2016

Represas sobre el río Santa Cruz: una decisión que demanda un debate participativo, informado y estratégico.

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.

La planificación energética 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.

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. Limitar la discusión al binomio energías limpias/energía sucias, simplifica e invisibiliza análisis más complejos sobre impactos ambientales.

Este documento profundiza el análisis de la información generada en relación con el proyecto de construcción de las represas Kirchner y Cepernic sobre el río Santa Cruz, incorporando elementos que según la opinión de expertos y organismos públicos especializados no han sido debidamente abordados hasta el presente, y que son de sustantiva importancia a la hora de llevar adelante un proceso de toma de decisiones.

Así se advierte que el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental del referido emprendimiento hidroeléctrico se caracterizó por la ausencia de información de vital importancia que le impide cumplir con sus fines preventivos y precautorios. La fragmentación de las etapas de este procedimiento también dificultó la comprensión, discusión y análisis de la iniciativa y sus impactos ambientales.

Tampoco se realizó una Evaluación Ambiental Estratégica de modo participativo a fin de analizar a un nivel más estratégico y ampliar una decisión de este tipo.

La falta de información sobre cómo la modificación del cauce del río Santa Cruz afectará a la biodiversidad y ecosistemas críticos y frágiles como glaciares y ambiente periglacial, imposibilita la evaluación integral de los impactos ambientales que generarán las represas. Adicionalmente, 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.

La instancia de participación ciudadana adoleció de falencias que impidieron una real y genuina participación del público, haciendo que dicho ejercicio quedara reducido a un mero formalismo. Asimismo, no se dio intervención a autoridades nacionales de Parques Nacionales, Ambiente y Glaciares.

El contexto de crisis energética actual amerita 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.

Así, 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 su aprobación. Hasta tanto ello ocurra, deberá paralizarse todo tipo de obras vinculadas a este proyecto hidroeléctrico.

Contenido

Represas sobre el río Santa Cruz: una decisión que demanda un debate participativo, informado y estratégico.	02
1. Antecedentes del complejo Kirchner-Cepernic: adjudicación y proceso de evaluación de impactos.	05
1.1 El proyecto y las circunstancias de su adjudicación.	05
1.2 Una historia de idas y vueltas.	06
1.3 Avances y cuestionamientos al procedimiento de evaluación de impactos.	09
2. Principales problemas con las decisiones y evaluaciones del proyecto.	10
2.1 Falta de prioridad de la construcción de las represas. Informe oficial y potencia del complejo hidroeléctrico.	10
2.2 La falta de una evaluación completa e integral.	14
2.2.1 Impactos ambientales no suficientemente abordados.	14
2.2.2 Particular incertidumbre sobre la situación de los glaciares.	18
2.3 Déficits en el procedimiento de EIA.	23
2.3.1 Insuficiente e incompleta información.	23
2.3.2 Inadecuada delimitación del área de influencia.	24
2.3.3 Falta de participación de organismos clave en el procedimiento de EIA.	25
2.3.4 EIA fragmentada.	26
2.3.5 Falta de antecedentes del responsable del EsIA.	28
2.3.6 Audiencia pública como una mera formalidad.	30
2.4 Decisiones de política energética nacional ¿más amigable con el ambiente?	34
3. Conclusiones y recomendaciones.	37
ANEXO – Pedidos de informes realizados por FARN y respuestas	40

1. Antecedentes del complejo Kirchner-Cepernic: adjudicación y proceso de evaluación de impactos.

1.1 El proyecto y las circunstancias de su adjudicación.

El complejo Kirchner-Cepernic¹, ex Cónдор 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.



Represas en el mapa

¹ 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 Cónдор Cliff y La Barrancosa como Represa Dr. Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic, respectivamente.

1.2 Una historia de idas y vueltas.

En **julio de 2007** el Gobierno Nacional y la provincia de Santa Cruz firmaron un **convenio para ejecutar la entonces llamada obra “Cóndor Cliff” y “La Barrancosa”**. El **14 de abril de 2008** fueron recibidas las **ofertas técnicas y económicas** para la realización del proyecto. Recién en el año **2010 se procedió a la adjudicación** al Consorcio integrado por Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. (IMPESA), Camargo Correa Construcciones Civiles S.A. y Corporación América S.A. **Sin embargo, pese a la adjudicación y a la posterior aprobación en la Legislatura de la provincia, la obra nunca comenzó. Según información oficial, el proyecto adjudicado no se pudo realizar por causas ajenas a ambas partes** y en consecuencia, éstas firmaron un convenio de mutuo acuerdo que dejó sin efecto lo actuado.

En virtud de ello, **el 10 de 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. 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**.

El **25 de abril de 2012 se anunció por segunda vez la licitación** de las dos represas hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz, cuyo proceso licitatorio comenzaría en mayo de 2012, lo que **finalmente no ocurrió**. En **agosto de 2012**, los entonces titulares del MINPLAN y la SOP –Julio De Vido y José López, respectivamente– **anunciaron por tercera vez el llamado a licitación** para la construcción de ambas represas. En ese mismo acto, se informó 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.

Una de las condiciones del pliego licitatorio consistió en que las ofertas que se presentaran debían contener una determinación del financiamiento que el proponente comprometía para lograr el cierre financiero de un mínimo del 50% de la totalidad de las obras. Debían además especificar las fuentes de financiamiento propio y/o de terceros previstas para el objeto del pliego, acompañadas de las respectivas cartas compromiso que formalizaran y garantizaran el financiamiento propuesto.

² 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– había ofrecido como propuesta de financiamiento al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil.

³ A través del Decreto N° 1091/2014 se aprobó el crédito para avanzar con dicha obra.

El 9 de enero de 2013 se llevó a cabo el acto de apertura de sobres con las ofertas para la licitación. La obra fue adjudicada en agosto de 2013 al consorcio conformado por Electroingeniería S.A., China Gezhouba Group Company Limited e Hidrocuyo S.A. (en adelante, Consorcio Electroingeniería, Gezhouba e Hidrocuyo) cuya oferta en el pliego fue de USD 4.715.347.111 previendo realizar la misma en el plazo de cinco años y medio². El acuerdo de crédito³ se firmó entre el Ministerio de Economía de la Nación (MEN) y las siguientes entidades financieras:

China Development Bank Corporation (CDB)	USD 2.498.605.500
Industrial and Commercial Bank of China Limited	USD 1.414.305.000
Bank of China Limited	USD 801.439.500
Monto total	USD 4.714.350.000

El préstamo tiene una tasa líbor + un 3,8% adicional a 15 años, con un período de gracia que coincide con el plazo de ejecución de la obra (5 años y medio), indicando que el crédito comenzaría a cancelarse con la obra ya en funcionamiento. Se estima que el 76% del crédito será enviado al país en concepto de certificados de obras, mientras que el resto permanecerá en cuentas chinas que actúan como agentes de pago de los proveedores de maquinarias y otros bienes de capital⁴.

El seguro del crédito será provisto por China Export & Credit Insurance Corporation (SINOSURE) con un costo de 7,1% del financiamiento, cancelable en cinco pagos anuales, costo del que debe hacerse cargo el Estado Nacional, una medida que se exigió desde China para el desembolso. El acuerdo de financiamiento y las obligaciones extra contractuales que se deriven se rigen por la legislación inglesa, en caso de controversias futuras⁵.

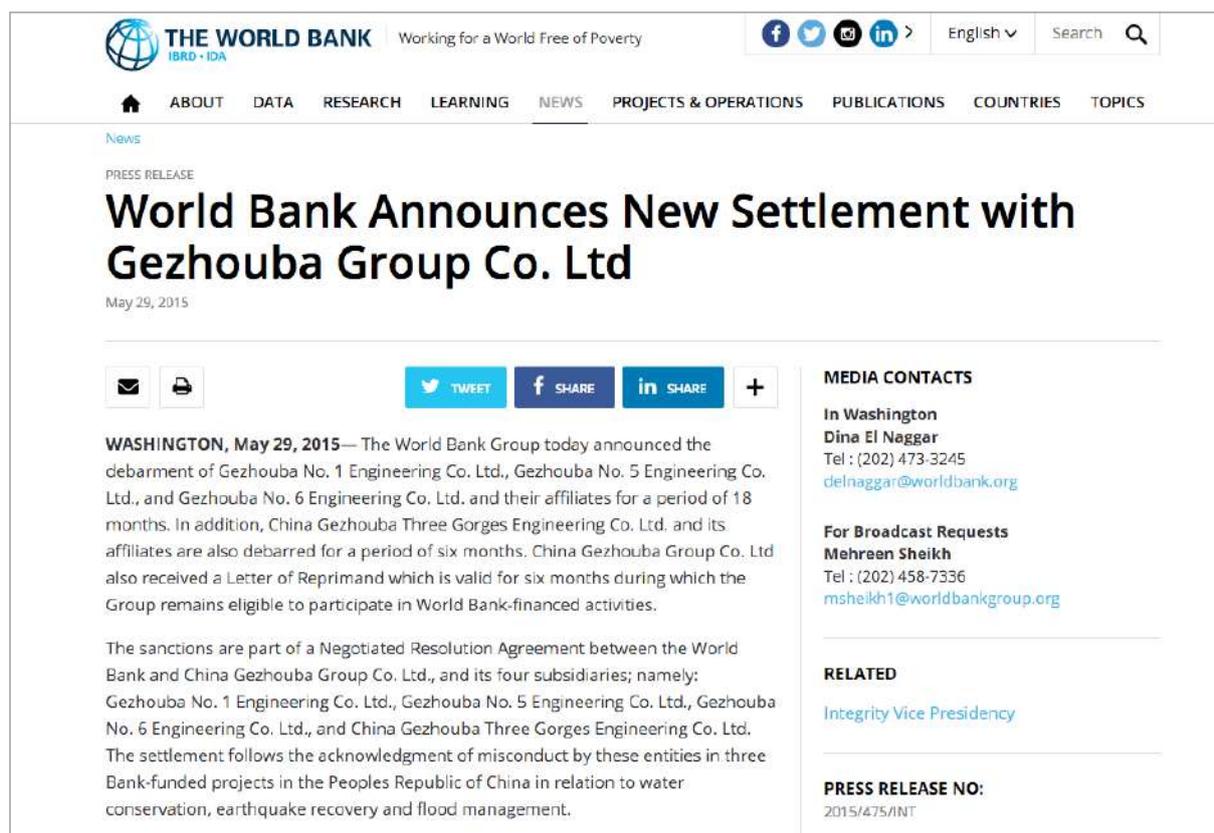
El primer desembolso se hizo efectivo el último día hábil de enero de 2015 por USD 287.723.536 (un 6% del monto total), para los trabajos iniciales de caminos, obradores y puentes en Santa Cruz, y el anticipo para la fabricación de los equipos de generación en China. Conforme lo indica el **Plan Energético Nacional 2004-2019 (PEN 2004-2019)**⁶, el 15 de febrero de 2015 se firmó en El Calafate el “Acta de Inicio de Obra” con el cual, según la entonces Presidente Cristina Fernández de Kirchner, comenzaba “el plazo de 5 años para la construcción de las represas Kirchner-Cepernic”.

⁴ Más información: <http://www.telam.com.ar/notas/201308/29602-cristina-presidio-el-acto-de-adjudicacion-para-la-construccion-de-las-represas-nessor-kirchner-y-jorge-cepernic.html>

⁵ El régimen regulatorio a través de la ley de Inglaterra fue la que derivó en el conflicto con los bonistas a nivel internacional resultando en la reestructuración de la deuda argentina, donde finalmente se estableció como marco regulatorio la ley argentina.

⁶ Disponible en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/01/Plan_Energetico_Nacional-2004-2019.pdf.

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.



THE WORLD BANK Working for a World Free of Poverty

News

Press Release

World Bank Announces New Settlement with Gezhouba Group Co. Ltd

May 29, 2015

WASHINGTON, May 29, 2015— The World Bank Group today announced the debarment of Gezhouba No. 1 Engineering Co. Ltd., Gezhouba No. 5 Engineering Co. Ltd., and Gezhouba No. 6 Engineering Co. Ltd. and their affiliates for a period of 18 months. In addition, China Gezhouba Three Gorges Engineering Co. Ltd. and its affiliates are also debarred for a period of six months. China Gezhouba Group Co. Ltd also received a Letter of Reprimand which is valid for six months during which the Group remains eligible to participate in World Bank-financed activities.

The sanctions are part of a Negotiated Resolution Agreement between the World Bank and China Gezhouba Group Co. Ltd., and its four subsidiaries; namely: Gezhouba No. 1 Engineering Co. Ltd., Gezhouba No. 5 Engineering Co. Ltd., Gezhouba No. 6 Engineering Co. Ltd., and China Gezhouba Three Gorges Engineering Co. Ltd. The settlement follows the acknowledgment of misconduct by these entities in three Bank-funded projects in the Peoples Republic of China in relation to water conservation, earthquake recovery and flood management.

MEDIA CONTACTS

In Washington
Dina El Naggar
Tel : (202) 473-3245
delnaggar@worldbank.org

For Broadcast Requests
Mehreen Sheikh
Tel : (202) 458-7336
mshikh1@worldbankgroup.org

RELATED

[Integrity Vice Presidency](#)

PRESS RELEASE NO:
2015/475/INT

Fuente: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/05/29/world-bank-new-settlement-gezhouba-group>

⁷ Tramitando bajo el expediente N° 902.907/JGM/2015 de la Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz.

⁸ Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204992%2025-11-15.pdf>

⁹ CSJ 005258/2014-00 "Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/Santa Cruz provincia de y otro s/ amparo 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.gov.ar/dictamenes/2014%5CIGarcia%5Cdicembre%5CAsoc_Abog_Amb_CSJ_5258_2014.pdf

1.3 Avances y cuestionamientos al procedimiento de evaluación de impactos.

El complejo hidroeléctrico Kirchner–Cepernic se encuentra en proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)⁷, 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, el **25 de noviembre de 2015 se publicó en el Boletín Oficial santacruceño la convocatoria a audiencia pública** para la construcción de las represas referidas (Boletín Oficial AÑO LX N° 4992⁸). **La misma fue celebrada el 9 de diciembre de 2015**, un día antes de la finalización del mandato del gobernador Daniel Peralta, con la participación de más de 60 personas que expusieron sus puntos de vista y preocupaciones sobre la construcción de la obra.

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 por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En primer lugar, el 4 de diciembre de 2014 la Asociación de Abogados Ambientalistas de la Patagonia inició una acción de amparo ambiental⁹ contra el Estado Nacional (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable –SAyDS) y la provincia de Santa Cruz (SSMA), para que se impida el comienzo de la construcción de las represas en el río Santa Cruz por entender que no se habían efectuado los estudios ambientales correspondientes a efectos de determinar los impactos ambientales sobre ecosistemas, en particular el Lago Argentino y los glaciares Perito Moreno, Spegazzini y Upsala, y el Parque Nacional Los Glaciares (PN Los Glaciares). Solicitó asimismo, el dictado de una medida precauteladora y una cautelar en protección de los derechos ambientales invocados¹⁰.

Asimismo, el 5 de octubre de 2015 la Fundación Banco de Bosques interpuso¹¹ una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la provincia de Santa Cruz, el MINPLAN y el Consorcio Electroingeniería, Gezhouba e Hidrocuyo. La misma busca poner fin a la incertidumbre generada en torno a la construcción de las represas Kirchner y Cepernic sin previa EIA solicitando además, se decrete una medida cautelar a los fines de que se ordene detener las obras.

¹⁰ Para más información ver el dictamen de la Procuración General de la Nación entendiendo que no corresponde la competencia originaria de la CSJN en: http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014%5CIGarcia%5Cdiciembre%5CAsoc_Abog_Amb_CSJ_5258_2014.pdf

¹¹ 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”.

2. Principales problemas con las decisiones y evaluaciones del proyecto.

Ahora bien, 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.

A continuación, se analizan distintos problemas y déficits de variada índole de los que adolece el proceso de toma de decisión y evaluación llevado a cabo hasta la fecha.

2.1 Falta de prioridad de la construcción de las represas. Informe oficial y potencia del complejo hidroeléctrico.

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.

Inicialmente cabe destacar un estudio¹² 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 11º lugar de preferencia** para su construcción, mientras que **la presa Cepernic quedó en la 21º 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.**

El citado estudio de la SE y EBISA analiza en primer lugar, tres componentes sectoriales el económico, el técnico y el ambiental. También, un cuarto componente, el orden de viabilidad multi-criterio. A la vez, establece una serie de recomendaciones, e incluye información que debería ser actualizada y profundizada.

¹² Disponible en: http://www.ebisa.com.ar/sites/default/files/Evaluacion_proyectos_hidroelectricos_Resumen_Ejecutivo.pdf

Desde lo ambiental el estudio identificó tres indicadores considerados como restricciones ambientales para llevar a cabo los proyectos, entre ellos, la existencia de áreas naturales protegidas, sitios arqueológicos identificados formalmente y comunidades indígenas registradas fehacientemente. Los proyectos con estas características resultan los más críticos señala, debiendo evaluarse seriamente su viabilidad dentro del ámbito de la SE, dando adecuada participación a los actores públicos pertinentes, y consultando a actores sociales.

Dentro de las recomendaciones, el estudio de la SE y EBISA establece que se deberá “realizar la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental acumulado a nivel de inventarios” y que “este estudio requiere el análisis integral de la cuenca hidrográfica.” **De esta manera, queda establecida -de conformidad con la legislación ambiental actual- la necesidad de realizar estudios integrales y evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) para avanzar con este tipo de proyectos.**

El estudio referido ha suscitado distinto tipo de críticas, especialmente de sectores que defienden el emprendimiento y/o promueven las energías hidroeléctricas. Entre ellas se encuentra la opinión del Ingeniero Malinow¹³ quien considera que la evaluación de los proyectos responde a “...concepciones y criterios de diseño desactualizados, merecen ser revisados críticamente y actualizados ya que pueden sufrir modificaciones en su diseño al tener que considerarse hoy aspectos tales como: disponibilidad de técnicas de investigación más modernas y confiables, nuevas técnicas de diseño y construcción de presas, mayor rigurosidad en la estimación del sismo de diseño, mayor rigurosidad para la estimación de las crecidas de diseño, mayores condicionantes de tipo ambiental y social para la ejecución de los proyectos, consecuencias de los impactos debidos a cambios en los sistemas climáticos.” Y agrega que “otro aspecto que se descuida cuando se hace referencia a la ubicación de los proyectos según un orden de mérito establecido es que las provincias argentinas son las titulares del dominio de los recursos naturales existentes dentro de sus territorios, en particular los recursos hídricos, razón por la cual el Estado nacional debe acordar con cada jurisdicción cuando intenta realizar una planificación para el desarrollo energético del país.

Puede ocurrir entonces que una jurisdicción provincial tenga una cierta planificación para su desarrollo territorial y socioeconómico y los planes del Estado nacional no sirvan a los intereses de la misma. Esto, por lo tanto, echa por tierra cualquier intento de ordenamiento de proyectos según sus méritos por más completa que sea la metodología de evaluación empleada, si no fue tomada en cuenta la opinión de cada una de las provincias involucradas.”

¹³ “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 proyecto¹⁴.

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. De esta manera, se podrá determinar que no se avance con proyectos que no resultan prioritarios y cuyos impactos ambientales no fueron adecuada ni suficientemente evaluados.

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.**

Corresponde recordar además lo dispuesto por el artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional (CN) el cual dispone que “corresponde al Congreso...ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines...” En este sentido, la CSJN determinó que **las represas hidroeléctricas deben ser consideradas como establecimientos de utilidad nacional¹⁵, criterio que además 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.

¹⁴ Ver metodología para la evaluación ambiental en el citado informe de la SE y EBISA.

¹⁵ Fallos 302: 1461.

Allí afirmó que “en materia de competencias para regular esas actividades no cabe aceptar el criterio puramente territorial pues esta única condición no sólo no faculta a ejercer esa potestad sino que... desde los tiempos de la Convención de Filadelfia y de El Federalista y de Marshall, así como desde los de nuestros constituyentes y Alberdi, Montes de Oca y González, se sabe que no pueden los estados provinciales invocar, por ejemplo, la titularidad territorial para poner trabas de índole alguna a las actividades que, en su esencia, se vinculan al tráfico interprovincial e internacional.”

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.

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 Eléctrica¹⁶, 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**, opinó¹⁷ 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.**

¹⁶ 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.

¹⁷ Leer más en: http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2015/03/Comunicado_IAE_Hidroelectricas_mar_2015.pdf

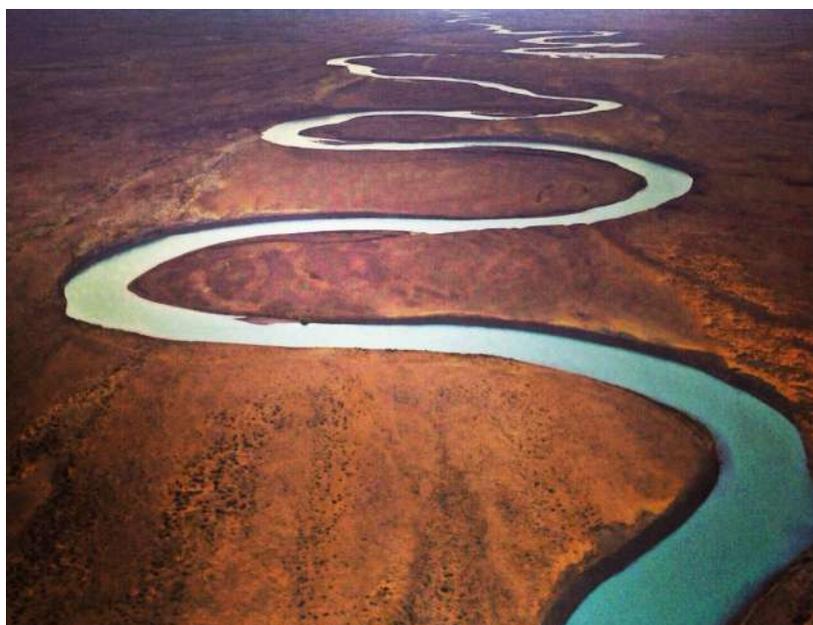
2.2 La falta de una evaluación completa e integral.

2.2.1 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.

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.**



Toma área del río Santa Cruz.

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 impactos¹⁸” 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 del proyecto es que el EsIA se circunscribe al área de afectación de la obra sin considerar suficientemente el entorno ambiental y los impactos sobre 200 km que deberían constituir el área de influencia.** Estas circunstancias 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 irreversible pérdida de, y la severa afectación a valiosa biodiversidad, flora, comunidades limnológicas, así como valores culturales, debido a la pérdida de información arqueológica y patrimonio paleontológico.**

Respecto de los valores culturales la APN explica que se estima que se afectarán más de 170 unidades arqueológicas, no resultando suficiente las medidas de mitigación propuestas. Estas últimas proponen un llamado “salvataje” de 30 sitios en la zona inundable pero sin conservar el contexto, esto es, no se mantendrá la relación espacial que suelen tener los sitios arqueológicos, perdiendo valiosa información, conocimiento y patrimonio.

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.** En particular, la zona de inundación significará pérdida de **unidades fisonómicas florísticas**, abarcando parte de la estepa subarbusciva gramínea, y la estepa gramínea arbustiva, en menor medida. Si bien indica que la zona afectada por los embalses no implicaría la pérdida de mallines, unidad que tiene un alto valor de conservación y económico, la presencia del embalse modificará la composición florística creándose ambientes ribereños húmedos lo que se traduce en impactos sobre la 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.** En especial le preocupa a la APN que “sus impactos podrían superar los límites de la región ya que tiene el potencial de afectar el conjunto de aves migratorias que usan estas costas como sitios de descanso y alimentación durante sus movimientos (playeros, macaes, cauquenes, etc.)”

¹⁸ <http://www.parquesnacionales.gob.ar/>

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

La APN resalta dos situaciones en lo que respecta a las aves y los impactos de las represas en parques nacionales: **1) aguas debajo de las mismas, durante el período de llenado estos humedales se secarían provocando el abandono por parte de las aves, y no se han realizado estudios ni se tienen indicios sobre si volverían una vez que el régimen de agua se restablezca; y 2) río arriba de las represas, la inundación generaría pérdida directa de estos ambientes que se encuentran entre los más amenazados de la Patagonia por impactos como el cambio climático global, la erosión, etc.**

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 endémica¹⁹ de Argentina y Monumento Natural Provincial²⁰, 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 con pichones.

¹⁹ 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 - http://www.avesargentinas.org.ar/12/03-aves_en_peligro_macá_tobiano.php)

²⁰ Ley N° 2582, disponible en: <http://www.hcdcaletaolivia.gov.ar/pdf/archivos/lp/2582.pdf>

La APN alerta en su informe que la disminución de la velocidad del caudal del río generará nuevos hábitats costeros lo cual favorecerá la expansión de especies exóticas (por ejemplo, el visón americano) que constituyen la principal amenaza para la biodiversidad de aves de la región, y particularmente para el Macá Tobiano. El río en su estado natural tiene una corriente fuerte que actúa de barrera natural y protege la biodiversidad existente.

A la voz de la APN se suma la de otros profesionales advirtiendo de posibles impactos del complejo hidroeléctrico sobre el río Santa Cruz. El Ingeniero Civil **Gerardo Bartolomé²¹** 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.



Fuente: Plan Energético Nacional 2004-2019.

Por su parte, **Juan Pablo Milana -Doctor en Ciencias Geológicas e Investigador principal del CONICET²²-** ha afirmado que los efectos e impactos negativos de la construcción de las represas también podrían ser irreversibles respecto de los glaciares Upsala y Spegazzini. Así, indica que “es un tema que se debería estudiar muy seriamente antes de emprender la obra. Aumentar el nivel de Lago Argentino generará un efecto de flotación natural de los tres glaciares. Una presión hídrica menor en la base de estos cuerpos no sólo provocará el despegue del hielo, que en el caso del Perito Moreno tiende a ser más fino; su proceso de ruptura también se alterará por los efectos de flotación, erosión y ausencia del gradiente hidráulico natural.²³”

²¹ Bartolomé, Gerardo (2014) “El Perito Moreno En Peligro”. Revista Digital de Argentina Ambiental N° 56 Año 2 <http://issuu.com/argentinambiental/docs/revargamb56>

²² Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

²³ Milana, Juan Pablo (2015) “Represas ilegales en el río Santa Cruz - Charla en la UBA - 25/03/2015”. <https://www.youtube.com/watch?v=RYNwh3cl6Yg>

Estos párrafos han enumerado algunas de las principales preocupaciones ambientales; la situación de los glaciares será analizada a continuación.

Más material de consulta sobre los impactos de las represas

Tagliaferro et al. (2013) Dams in the last large free-flowing rivers of Patagonia, the Santa Cruz River, environmental features, and macroinvertebrate community. CONICET – Centro Nacional Patagónico, Bld. Brown 2915, Puerto Madryn, Chubut, Argentina. CONICET, Laboratorio de Investigaciones en Ecología y Sistemática Animal – LIESA, FCN-Universidad Nacional de la Patagonia, Sede Esquel, Chubut, Argentina²⁴.

Quiroga et al. (2015) Dams versus habitat: predicting the effects of dams on habitat supply and juvenile rainbow trout along the Santa Cruz River, Patagonia. HYDROBIOLOGIA. Febrero de 2015²⁵.

2.2.2 Particular incertidumbre sobre la situación de los glaciares.

Tal como reconoce el propio EsIA del proyecto Kirchner-Cepernic, y como fue mencionado previamente, 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**, justificando la adopción de medidas pertinentes para su preservación conforme lo prevé la **Ley N° 26639²⁶ 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).

²⁴ Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0075951113000376>

²⁵ Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/272681357_Dams_versus_habitat_predicting_the_effects_of_dams_on_habitat_supply_and_juvenile_rainbow_trout_along_the_Santa_Cruz_River_Patagonia

²⁶ Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>

Para la efectiva protección de los glaciares, se crea un **inventario de glaciares** como instrumento clave para individualizar los glaciares y geofomas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional, y con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo (artículo 3, Ley N° 26639)²⁷. 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 glaciares²⁸.

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.** Ello así ya que se podría afectar el ciclo natural de los glaciares al modificarse los valles de inundación y nivel del Lago Argentino, más allá de que los estudios hidrogeológicos complementarios del EsIA plantean su desacople.

El informe de la APN ya referido llama la atención sobre aspectos centrales de falta de información respecto de los impactos sobre el PN Los Glaciares. Especialmente, 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 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.

²⁷ 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).

²⁸ Canziani O. y Nosedá P. (2012) “Los glaciares en Argentina. Cambio climático, vulnerabilidad y protección jurídica” en Informe Ambiental Anual de FARN – 2012.

Según información recabada²⁹ 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. Las tareas de confección del inventario respecto de las sub-cuencas identificadas con los números 4.4.1.3. y 4.4.1.4 (sub-cuencas de los brazos norte y sur del Lago Argentino, página 8) se hallaban en estado avanzado, encontrándose los informes finales en elaboración, y previéndose la finalización de los controles de campo pendientes para marzo de 2015. Sin embargo, a la fecha no se conocen dichos informes.

La preocupación por la situación de los glaciares frente al proyecto Kirchner-Cepernic llevó a FARN a solicitar información³⁰ 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 Cruz³¹.

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 la dinámica de los glaciares.** Así reza que: “el conocimiento que se tiene de los procesos que intervienen en la dinámica de los glaciares del Campo de Hielo Patagónico Sur es actualmente deficitario en la mayor parte de su territorio debido a su extensión y a las dificultades de acceso que presenta. Solo se ha alcanzado un conocimiento más elaborado para el glaciar Moreno y muy incompleto para el Upsala y el Viedma.

Para el resto de los glaciares solo se tiene una información muy fragmentada o ninguna...” Además, se identifican peligros geológicos para los glaciares Moreno y Viedma respecto de inundaciones de dos tipos (para el glaciar Moreno): la primera, progresiva y lenta del brazo Rico cuando hay endicamiento en el canal de los témpanos; la segunda, como “resultado de la ruptura del endicamiento, que da lugar a la elevación del nivel del Lago Argentino y a la aparición de un pico de creciente en el río Santa Cruz³³.”

²⁹ Disponible en: http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/wp-content/uploads/legales/informe_tecnico_2013.pdf

³⁰ 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>

³¹ 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>

Por otra parte, **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)**. Especialmente cuando para elaborar un “Manual Sustentable de Operación³⁴” que pretende generar una norma de uso de agua que limitará el uso de acuerdo a condiciones de sustentabilidad, se delega en profesionales de la SSRH y de la Universidad de La Plata (UNLP) la generación de informes técnicos del funcionamiento del sistema Lago Argentino y sus glaciares que servirán de insumo a dicho manual.

Estas circunstancias requieren justamente el más detallado conocimiento de la dinámica de los glaciares posible, especialmente si por un lado, se “asume” que no existirá vinculación hidráulica entre el Lago Argentino y el embalse más cercano (presa Kirchner)³⁵; y por el otro, se pretende dar sustento científico a dicha asunción mediante la utilización de análisis técnicos (modelos) que de todos modos, no incorporan un sistema de información suficiente.

Como puede apreciarse, 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, 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.

La realización de un proyecto de la envergadura del Kirchner-Cepernic requiere además de la evaluación integral de sus impactos en particular, un análisis estratégico y participativo de su prioridad y necesidad desde un marco de evaluación más amplio conforme establece nuestro sistema de gestión ambiental.

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** 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.

³² Página 36, capítulo 4, Glaciares, EsIA.

³³ Página 37, capítulo 4, Glaciares, EsIA.

³⁴ Este manual pretende generar una norma de uso de agua que será de uso obligatorio para la operación del complejo hidroeléctrico.

³⁵ Página 38, capítulo 3 del EsIA.

Este principio 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.

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. **Poseen una función preventiva y racionalidad precautoria que se inserta en los cambios que propone el paradigma ambiental al actuar previo a que se generen daños ambientales;** buscan identificar los posibles impactos negativos de planes, programas, proyectos o actividades para evitarlos o minimizarlos. De esa manera, FARN entiende que **las características del proyecto Kirchner-Cepernic, en especial la magnitud de impacto ambiental que implica la modificación sustantiva del entorno, requiere una mayor profundidad de análisis.**

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 que puedan estar 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 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.**

2.3 Déficits 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. Más allá de las precisiones que impongan las regulaciones locales, las cuales no podrán ser más restrictivas que la normativa nacional base, se prevé que dicho procedimiento contemple como mínimo: 1) la realización de un EsIA respecto del proyecto susceptible de generar impactos ambientales, que contenga todos los detalles que permitan conocer el tipo de proyecto a realizarse, los impactos sobre los distintos componentes del ambiente y las medidas propuestas de mitigación; 2) la apertura de una etapa de consulta a la ciudadanía, en la que se discutan aspectos técnicos y no técnicos del proyecto, aspectos que hacen también a la oportunidad de la obra en particular, así como alternativas y/o efectos no contemplados en el estudio de impacto ambiental. Allí se podrán integrar dimensiones sociales, económicas y ecológicas de los impactos sobre el ambiente; y, 3) la toma de decisión respecto del proyecto, pudiendo el órgano competente autorizar la obra, solicitar medidas para que sea modificado, o no autorizarla.

Para que este procedimiento se considere cumplimentado, debe respetar cada uno de los pasos, 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.

A continuación, y teniendo en cuenta la normativa nacional y local aplicable, se señalarán algunos aspectos que consideramos resultan deficientes en el proceso realizado para el caso de las represas Kirchner y Cepernic, y que además demandan una mayor y más amplia información.

2.3.1 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° 25831³⁶ (de modo específico) como la LGA (de modo general) regulan la materia y resultan de aplicación en todas las jurisdicciones nacionales.

³⁶ Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=91548>

La falta de información, o bien información insuficiente o incompleta, conspira contra cualquier posibilidad de participación ciudadana en procesos donde se definen las políticas públicas. Por ello, la posibilidad de acceder a información se convierte en un requisito indispensable para participar de manera adecuada en los procesos de toma de decisiones, derecho por otra parte que se funda en el principio de publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración, pilares fundamentales del sistema republicano de gobierno. Sin información ajustada no hay participación ciudadana, de allí la importancia de garantizar el acceso a la misma.

El proceso de EIA del complejo Kirchner-Cepernica la fecha no ha incluido información sobre variados aspectos relevantes para evaluar ajustadamente sus impactos ambientales, circunstancia que atenta no sólo 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 nacionales³⁷. En tanto se avanzó en el conocimiento de ciertos aspectos del proyecto, a través de información brindada por los entonces organismos nacionales MINPLAN y SAyDS, 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 2013³⁸.

2.3.2 Inadecuada delimitación del área de influencia.

Como fue señalado oportunamente 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.

³⁷ Los pedidos y respuestas pueden verse en el Anexo.

³⁸ El pedido y la constancia de su recepción puede verse en: <http://www.farn.org.ar/plataformaenergia/wp-content/uploads/2014/03/Pedido-de-informe-a-Subsecretaria-de-Ambiente-de-la-Prov.-de-Santa-Cruz-y-respuesta..pdf>

Para la APN, el EsIA fue circunscripto “exclusivamente al área de afectación de la obra, sin tener en cuenta el entorno ambiental y los impactos directos e indirectos que la construcción y funcionamiento de la presa tendría, sobre los aproximadamente 200 km de extensión que se pueden considerar como área de alcance e 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.

2.3.3 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 cuyos integrantes serán “...a) Un representante del organismo estatal competente de acuerdo a la temática abordada por el proyecto; b) En caso de existir legislación sobre el tema, un representante de la autoridad de aplicación (si es que no coincide con el organismo estatal competente mencionado en el Inciso a)...”

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 sólo 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 aplicación³⁹⁻⁴⁰. 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.

³⁹ Ley N° 22351.

⁴⁰ Para más información ver respuesta dada por la SAyDS al pedido de informes de FARN sobre este punto, agregada al Anexo.

2.3.4 EIA fragmentada.

El procedimiento de EIA como procedimiento técnico-administrativo de múltiples etapas, requiere que no se inicien fases posteriores en tanto no se hayan concluido las fases previas. Esto es, que no se autoricen aspectos del proyecto, no habiendo evaluado participativamente su totalidad. Lo contrario impide luego que las instancias de participación, ideadas para identificar impactos ambientales, se vuelvan meros formalismos sin capacidad de injerencia real en el proceso de toma de decisión de que se trate.

Conforme surge de los fundamentos de la ya referida demanda presentada ante la CSJN por la Fundación Banco de Bosques⁴¹, la citada norma de EIA de Santa Cruz estaría en contradicción con la LGA, el artículo 41 de la CN y la distribución de competencias. Fundamenta dicha postura en que se podría interpretar que en la norma provincial⁴² la EIA se puede fragmentar en etapas y así habilitar el inicio de obras cuando aún se sustancian dichas etapas. De esa forma, entra en contradicción con la LGA que es clara en establecer 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” que fue 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 Ejecutivo⁴³”.

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. De esa manera, las distintas etapas ambientales abarcarían 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 ese sentido, resulta preocupante la fragmentación del proyecto en distintas etapas y que se evalué cada una por separado, no quedando claro si en todas ellas existió participación ciudadana.

⁴¹ CSJ 004390/2015-00. Op. Cit.

⁴² 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.”

Por otra parte, 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. Por ejemplo, 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 respecto del impacto de la obra, pero conforme lo expuesto en el punto 6, en esta etapa del proceso administrativo que nos ocupa, dicho faltante no genera la necesidad de impedir el avance de una obra de esta relevancia...” (Ver puntos 6 y 7 del acta de Comisión Evaluadora que aprueba la obra⁴⁴).

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 perillagos 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?**

FARN viene sosteniendo que el orden de los distintos pasos de la EIA no es caprichoso, sino que busca que se identifiquen los posibles impactos antes del inicio de cualquier ejecución de obra⁴⁵.

La situación de las represas Kirchner y Cepernic, caracterizada por una serie de irregularidades de distinto tipo, da cuenta de una inadecuada e incompleta evaluación de los impactos ambientales.

⁴³ Para más información ver respuesta brindada por la SOP del MINPLAN en el Anexo.

⁴⁴ Acta de comisión evaluadora del 23 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.santacruz.gov.ar/ambiente/audiencia_publica/Rio_Santa_Cruz/1%20ACTA%20REPRESAS.pdf

⁴⁵ Para más información sobre la posición de FARN ver: <http://farn.org.ar/archives/15569> y http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/02/Audiencia-P%C3%BAblica-Shopping-Los-Arcos-Gourmet_aportes-FARN_feb2014.pdf

2.3.5 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: “incluso consultores aparentemente independientes y sin un vínculo directo con las empresas constructoras de represas tienen un gran interés en minimizar el impacto ambiental del proyecto y exagerar sus beneficios. Si sus conclusiones no son favorables a las agencias de financiación de represas o a las empresas constructoras, estas consultoras no volverán a ser contratadas en el futuro. Por consiguiente, las conclusiones de un EIA acerca de una gran represa pueden intuirse antes de leer el informe: el impacto ambiental de la represa será relativamente menor, fácilmente mitigable y relativamente barato. Aunque algunas secciones individualmente consideradas de un EIA sean críticas o planteen interrogantes preocupantes sobre algunos de los efectos que no pueden ser previstos, esos aspectos son invariablemente minimizados en las conclusiones del informe y las críticas hechas en el borrador suelen desaparecer en la versión final.”⁴⁶

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; en especial cuando se trata de impactos sumamente complejos y de difícil previsión, como aquellos que generan los aprovechamientos hidroeléctricos de gran envergadura⁴⁷. 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. Esto es, que a pesar de haber sido contratados para analizar la viabilidad de proyectos que buscan ser aprobados, los estudios den fundada cuenta de los impactos ambientales que provocarán y en todo caso, contemplen alternativas.

Patrick McCully en su libro “Ríos silenciados”⁴⁸ indica sobre el respecto que se aborda en este punto que los impactos ambientales de las represas son sumamente complejos y no fáciles de anticipar. 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.

⁴⁶ 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

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ McCully, Patrick (2001) “Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas”. Zed Books (Londres), International Rivers y The Ecologist.

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 un claro interés de que se planeen y se construyan más represas.

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 los antecedentes de la mencionada consultora puede mencionarse que en el año 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 no abordaba en forma integral la problemática y la solución propuesta, y tampoco contemplaba alternativas que tendieran a preservar el ecosistema hídrico. A su vez, los registros de lluvia utilizados, en muchos casos, no se encontraban actualizados ni correspondían a estaciones meteorológicas ubicadas en la cuenca. Tampoco se contemplaban medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Tales inconsistencias adquieren una nueva dimensión luego de las inundaciones que recientemente azotaran a la ciudad de Luján, en la provincia de Buenos Aires.

También cabe mencionar como antecedente que la consultora fue contratada por el grupo español Isolux Corsan para ejecutar el EsIA de la central térmica de Río Turbio. Dicho estudio recibió 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 finalmente sin atender los requerimientos efectuados por la autoridad de aplicación.

Serman y Asociados también fue la consultora contratada por YPF para la realización del EsIA para la instalación de una planta regasificadora en Bahía Blanca en Puerto Cuatreros -en las cercanías del pueblo de General Daniel Cerri- en medio de un estuario con gran diversidad biológica marina y de avifauna. El informe de la consultora fue positivo hacia el proyecto; sin embargo, dicho estudio fue duramente cuestionado por un informe elaborado por una comisión “ad hoc” del departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS), que sirvió de base para que la Justicia de Bahía Blanca suspendiera las obras para la construcción de un segundo puerto regasificador de Gas Natural Licuado (GNL) en Puerto Cuatrero.

Los ejemplos de los últimos párrafos dan cuenta de **un historial empañado de dudas respecto de los antecedentes de la consultora contratada; 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.**

2.3.6 Audiencia pública como una mera formalidad.

Conforme lo dispone el Decreto N° 1172/03 la audiencia pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión⁴⁹.

La finalidad de la misma es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta⁵⁰, y su objetivo final es contribuir al mejoramiento de la calidad y la razonabilidad de las decisiones que se adopten. La organización y puesta en marcha de una audiencia pública requiere del cumplimiento de una serie de requisitos, que permitan al público poder expresar su opinión de manera fundada y en igualdad de condiciones que el conjunto de los interesados que concurren al proceso.

Tal como lo menciona Gordillo, una audiencia pública debe obrar como: “a) garantía objetiva de razonabilidad para el administrado, en cuanto percepción de que el Estado actúa con sustento fáctico, proporcionalidad; b) mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia del obrar estatal, de testear la reacción pública posible antes de comprometerse formalmente a un curso de acción; c) una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios, de modo tal que el público perciba esa relación como transparente y límpida. Esa transparencia, conviene no olvidarlo, viene también exigida por la Convención Interamericana contra la Corrupción; d) un elemento de democratización del poder, conforme al ya clásico principio de que ya la democracia es no sólo un modo de designación del poder sino también un modo de ejercicio del poder⁵¹”.

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.

⁴⁹ Decreto N° 1172/03, Anexo I, artículo 3.

⁵⁰ Decreto N° 1172/03, Anexo I, artículo 4.

⁵¹ Gordillo, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo 2. Capítulo XI.

La convocatoria a audiencia pública por la construcción de las represas Kirchner y Cepernic fue publicada en el Boletín Oficial⁵² 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 realizar la difusión de la convocatoria y 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 de 6 días hábiles administrativos también resulta insuficiente para que el público interesado pueda acceder y analizar la información generada en el proceso de EIA⁵³, que como podrá advertirse en este caso es sumamente extensa y de una alta complejidad técnica, lo cual incluso amerita la interconsulta con profesionales de distintas ramas del conocimiento, para formar a partir de allí, una opinión que se pueda expresar en el ámbito de la audiencia pública.

Al mismo tiempo este plazo se halla en absoluta contradicción con el objetivo y fundamento de la convocatoria a la audiencia pública. De la Disposición N° 468/15 de la SSMA de Santa Cruz⁵⁴ se puede apreciar que dicha convocatoria se “efectúa en función de la envergadura de las obras, el impacto ambiental y/o relevancia socioeconómica del emprendimiento en función de lo manifestado en el Dictamen Técnico”, **no se entiende cómo puede pretenderse que la ciudadanía pueda analizar y estudiar en el plazo de 6 días hábiles, la extensa y compleja información técnica.**

Esta contradicción entre los objetivos de la convocatoria y los plazos se hace aún más preocupante si se tiene en cuenta que de acuerdo a la normativa local, el plazo máximo para efectuar la convocatoria era de 15 días hábiles y sin embargo, se optó por realizar la convocatoria en un tercio del plazo legal previsto (6 días hábiles).

El artículo 19, inciso 4 del Decreto N° 007/06, reglamentario de la Ley N° 2568, reza: “Proceso de Participación ciudadana: a partir de la emisión del Dictamen Técnico, y dentro de los 5 días hábiles siguientes, la Autoridad de Aplicación deberá publicar su contenido en el Boletín Oficial y en los diarios de circulación regional por el término de tres días, de acuerdo a lo previsto en el artículo 15° de la Ley 2658. Finalizado este plazo de publicación, y dentro de los 5 días hábiles siguientes, la ciudadanía podrá presentar en la Subsecretaría de Medio Ambiente las denuncias, opiniones y pareceres que estime oportunas, por escrito y con la firma del autor.

⁵² B.O. AÑO LX N° 4992. Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204992%2025-11-15.pdf>

⁵³ Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/medio-ambiente/aprovechamiento-hidroelectrico-del-rio-santa-cruz>

⁵⁴ Disponible en: <http://www.santacruz.gov.ar/boletin/15/noviembre15/E.E.%204990%2023-11-15.pdf>

En los casos en que corresponda la realización de Audiencia Pública, la Autoridad de Aplicación tendrá un plazo no mayor a 15 días hábiles luego del período de publicación para realizarla. Los técnicos de la Subsecretaría de Medio Ambiente y de la Comisión Evaluadora (si se hubiera conformado), que participaron en la evaluación del proyecto, deberán asistir a la Audiencia Pública y serán los responsables de labrar el Acta correspondiente. Asimismo y en función de las conclusiones obtenidas en la realización de este evento, se hallarán facultados a modificar, dentro de los dos días hábiles luego de su realización, el contenido del Dictamen Técnico.”

De esa manera, se pone en evidencia que no se buscó la mayor participación posible o brindar a la ciudadanía el mayor tiempo posible para estudiar el material disponible, sino por el contrario, acelerar los plazos y acotar el proceso.

Por otra parte, 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.**

En el listado de participantes de la audiencia se puede observar que más del 50% de provenían directamente de empresas u organismos públicos (provincial y nacional) y del sector académico y de la investigación vinculados a la construcción de las represas, o bien personas contratadas por las propias empresas (técnicos, obreros) que lo hicieron para ratificar la importancia de haber sido contratados para trabajar en los proyectos. De igual forma, hubo llamativas voces de empleados de otras represas que hicieron uso de la palabra para expresar las virtudes de los proyectos hidroeléctricos.

Las visiones u opiniones críticas fueron escasas. Representantes de las ONG⁵⁵ que asistieron tuvieron la oportunidad de disertar brevemente sobre las preocupaciones despertadas por el proyecto, en particular acerca del río Santa Cruz como potencial ruta migratoria del ave zambullidora en peligro crítico de extinción Macá Tobiano, y su área de invernada en la zona estuarial.

⁵⁵ Aves Argentinas y Ambiente Sur.

En ese sentido, indicaron que se estima que la estructura sedimentaria y los caudales menores durante las etapas de operación de las represas afectarán la salinidad del agua en ese tramo del río, impactando en el flujo de las mareas.

También señalaron que todo error en cualquier variable puede tener efectos irreparables para una especie en peligro crítico de extinción. Este es un aspecto que ha sido volcado recientemente al EslA y con el que varios limnólogos⁵⁶ coinciden. Remarcaron asimismo, el valor del Macá Tobiano como recurso eco-turístico y la consecuente generación de trabajo local.

Otras voces contrarias fueron las de comunidades originarias, con argumentos válidos, sencillos y elocuentes, y las de los superficiarios muy enojados con la forma en la que se realizaron las expropiaciones.

Los reportes generales de la audiencia, expresados por personas que concurrieron a la misma, la señalan como un paso administrativo que buscó ser **lo menos conflictivo posible y hasta vaciada de contenido**, y que contó principalmente con la presencia de funcionarios (que con las limitaciones anteriormente señaladas) expusieron las bondades y los impactos positivos que proporciona el emprendimiento. **Las respuestas a los interrogantes y cuestionamientos fueron superficiales y genéricas, sin atender los puntos concretos.**

La ausencia de antelación suficiente de la convocatoria -con un plazo muy breve para el análisis de información compleja- sumada a la fecha y horario seleccionados, actuaron como impedimentos para que otras organizaciones, instituciones e individuos pudieran participar de la misma, integrando otros comentarios e información crítica que hubieran contribuido a la discusión y el debate.

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.

Por los argumentos expuestos entendemos que el procedimiento de EIA adoleció de serios defectos que impiden realizar un análisis completo e integral de los impactos del proyecto Kirchner-Cepernic y que el mismo debería ser revisado y complementado, suspendiéndose cualquier avance de las obras.

⁵⁶ Estudiosos de aguas continentales y su composición biológica.

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

La energía hidroeléctrica es electricidad que se genera aprovechando la energía del agua en movimiento⁵⁷. Si bien lleva años explotándose, con el paso del tiempo los proyectos se acrecentaron, y también sus dimensiones, hasta llegar a proporcionar casi un quinto de la electricidad de todo el mundo.

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.**

Más puntualmente, el proceso de construcción de estos grandes emprendimientos suponen problemas de diversa índole, entre ellos, la generación de abundante polvo, erosión, movimiento de tierras, fuertes ruidos, colapso del sistema vial en la zona como consecuencia del movimiento extraordinario de mercadería, materiales de obra y operarios, la construcción de caminos de accesos, y la instalación de líneas de transmisión de electricidad, entre otros. Pero las perturbaciones mayores provienen del embalse de agua. Todas las represas generan, indefectiblemente, un lago artificial o embalse aguas arriba de su construcción. Este es uno de los motivos de los principales impactos ambientales y sociales que producen⁵⁸.

Según un informe de la Comisión Mundial de Represas (CMR) “las represas han hecho una contribución importante y significativa al desarrollo humano, y han sido considerables los beneficios derivados de las mismas. En demasiados casos se ha pagado un precio inaceptable y a menudo innecesario para conseguir dichos beneficios, especialmente en términos sociales y ambientales, las personas desplazadas, las comunidades aguas abajo, los contribuyentes y el medio ambiente natural.” Y agrega, “el estado actual de conocimiento indica que las grandes represas causan muchos impactos en los ecosistemas, casi siempre negativos.

Estos impactos en la naturaleza son complejos, variados y a menudo profundos. En muchos casos las represas han llevado a una pérdida irreversible de poblaciones de especies y de ecosistemas. Debido a que los impactos en el ecosistema son muchos y complejos, resulta difícil ofrecer una predicción precisa y detallada de los cambios que es probable que se produzcan a raíz de la construcción de una represa o de una serie de represas.⁵⁹”

⁵⁷ Una central hidroeléctrica clásica se compone de tres partes: una central eléctrica en la que se produce la electricidad; una presa que puede abrirse y cerrarse para controlar el paso del agua; y un depósito en el que puede almacenarse el agua. El agua de detrás de la presa fluye a través de una entrada y hace presión contra las palas de una turbina, lo que hace que éstas se muevan. La turbina hace girar un generador para producir la electricidad. La cantidad de electricidad que se puede generar depende de hasta dónde llega el agua, y de la cantidad de ésta que se mueve a través del sistema. La electricidad puede transportarse a través de cables eléctricos de gran longitud. Más información en: <http://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/calentamiento-global/hydropower-profile>

⁵⁸ Fundación M'Biguá – Ciudadanía y Justicia Ambiental (2010) “Impactos socio ambientales de las mega represas. E caso Garabi”. Disponible en: <http://www.mbigua.org.ar/uploads/RepresaGarabi2010.pdf>

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. Esta es la idea que penetra en la sociedad en general, y que busca crear un clima favorable para la construcción de estos emprendimientos, como posibilidad cierta de avance económico, social y motivo de orgullo local, regional y hasta nacional⁶⁰.

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).

Un grupo de organizaciones ha sostenido que las iniciativas recientes para la promoción de energía renovable poseen tres objetivos: apoyar el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo; reducir el impacto ambiental de la producción y el consumo energético; y aumentar la seguridad energética. Los grandes proyectos hidroeléctricos fallan en cumplir estos tres criterios, a la vez que representan una amenaza al captar una gran parte de los fondos especiales designados para la promoción de energías renovables, impidiendo así la expansión de tecnologías limpias y sostenibles⁶¹.

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, dispareja, inflexible y cada vez más costosa. Suelen tomar mayor tiempo para construirse que lo estimado en los estudios de factibilidad, siendo algunas de las razones de esto su gran escala, el hecho de que cada sitio de ubicación es único (implicando por ende diseños específicos), y la oposición ciudadana que acostumbran acarrear. Otra cuestión a tomar en cuenta es la usual inflexibilidad de la ubicación de las grandes plantas hidroeléctricas. Muchos de los sitios técnicamente factibles están en áreas remotas fuera de los sitios de demanda de energía, lo que significa grandes costos para las largas líneas de transmisión (resultando en una pérdida considerable de energía)⁶².

⁵⁹ CMR (2000) "Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones. Informe final de la comisión". Earthscan Publications Ltd. Inglaterra y Estados Unidos. La CMR es un organismo establecido por el Banco Mundial y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), como respuesta a la creciente oposición mundial a las grandes represas. La CMR nace en mayo de 1998 y tiene dos grandes objetivos: pasar revista sobre la efectividad de las represas para impulsar el desarrollo y evaluar las alternativas para desarrollar recursos hídricos y energéticos; y desarrollar lineamientos y criterios y normas internacionales para la planificación, diagnóstico, construcción y monitoreo de desmantelamiento de las represas. La CMR fue integrada por 12 representantes de los distintos sectores relacionados con las grandes represas, entre los que se incluyen gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, operadores de represas y movimientos populares de base, corporaciones y académicos/as, asociaciones industriales y consultores/as.

⁶⁰ M'Biguá (2010) Op. Cit.

⁶¹ International Rivers Network (2003) "Doce razones para excluir a las grandes represas hidroeléctricas de las iniciativas renovables". Disponible en: https://www.internationalrivers.org/files/attached-files/12r_span.pdf

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 GEIs⁶³. La CMR afirma que todos los embalses emiten GEIs y que “en algunas circunstancias las emisiones brutas pueden ser considerables, y posiblemente mayores a las alternativas térmicas.⁶⁴” El impacto debido a las grandes hidroeléctricas fuera de los trópicos parece ser significativamente menor que la electricidad generada por combustibles fósiles, aunque no tan insignificante como se suponía. Los embalses emiten GEIs debido a la descomposición de materia orgánica: la vegetación y tierra inundadas cuando se crea el embalse, las plantas que crecen en el embalse y el detritus que llega desde la cuenca alta del río. Los GEIs son emitidos del embalse y cuando se suelta el agua a través de las turbinas y vertederos. Las emisiones brutas de las hidroeléctricas son las que surgen directamente de la superficie del embalse y de la represa⁶⁵.

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 sólo 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.

⁶² International Rivers Network (2003) Op. Cit.

⁶³ M'Biguá (2010) Op. Cit.

⁶⁴ CMR (2000) Op. Cit.

⁶⁵ International Rivers Network (2003) Op. Cit.

3. Conclusiones y recomendaciones.

Del análisis efectuado respecto del proyecto de represas Kirchner y Cepernic a la fecha se destacan una serie de consideraciones y recomendaciones.

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.

En especial:

- Sellevó 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 más amplia de personas con interés en aportar puntos de vista críticos al proceso 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 resultó otro de los aspectos que dificultaron 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 París⁶⁶** 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 manera más amplia y participativa posible**, todos los impactos sociales y ambientales que generan los distintos proyectos de energía.

⁶⁶ Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>

- 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.

Por las razones expuestas, la **Fundación Ambiente y Recursos Naturales considera 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.**

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 [Parte 1] [Parte 2] [Parte 3] [Parte 4] [Parte 5] [Parte 6] [Parte 7]
1/9/2015	Respuesta Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación