

REPRESAS SOBRE EL RÍO SANTA CRUZ*

Marcos Acevedo
Abogado

I. Introducción

El presente trabajo se enmarca en un contexto de necesidad global de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y nacional de sumar fuentes de energía que permitan impulsar y eventualmente sostener el crecimiento de la economía, a través de la satisfacción de la creciente demanda de energía eléctrica que ello significa. Actualmente, la cuestión energética se posiciona como uno de los desafíos más complejos a resolver, tanto en su perspectiva económico, ambiental y social. Por tal motivo, este documento profundiza el análisis de la información generada en relación al controvertido proyecto de construcción de las represas Kirchner y Cepernic sobre el río Santa Cruz, en la Patagonia argentina.

II. El proyecto

El complejo de represas Kirchner–Cepernic, ex Cóndor Cliff–La Barrancosa, es un emprendimiento para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz, en la provincia homónima, que 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; y 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.

Con fecha 25 de abril de 2012, se anunció la licitación de las dos represas hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz, cuyo proceso licitatorio comenzaría en mayo de ese mismo año, aunque finalmente fue en agosto cuando los entonces titulares del MINPLAN y la SOP del

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

gobierno nacional argentino anunciaron el llamado a licitación para su construcción. 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 formalizarían y garantizarían el financiamiento propuesto. El 9 de enero de 2013 se llevó a cabo el acto de apertura de sobres con las ofertas para la licitación.

Finalmente, 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 medio*¹. El acuerdo del crédito² 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

Es sumamente pertinente destacar los antecedentes con los que cuenta Gezhouba en materia de cuidado y conservación del medio ambiente, ya 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

¹ Cinco consorcios de empresas presentaron ofertas, uno de ellos –compuesto por la empresa argentina Pescarmona y las brasileñas Odebrecht (sucursal local) y Alston Brasil Energía y Transporte– habría ofrecido como propuesta de financiamiento al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil.

² A través del Decreto N° 1091/2014 se aprobó el crédito para avanzar con dicha obra.

tras terremotos y gestión de inundaciones. A continuación se encuentra la versión original de dicho informe sancionatorio.

World Bank Announces New Settlement with Gezhouba Group Co. Ltd³

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.***

The agreement signed between the World Bank and China Gezhouba Group Co.Ltd took note of the extent of cooperation that the Group and its subsidiaries' demonstrated and the extent of proactivity and remedial action taken by the companies to ensure that this misconduct does not recur.

Under the terms of the Agreement, Gezhouba No. 1 Engineering Company Limited, Gezhouba No. 5 Engineering Company Limited and Gezhouba No. 6 Engineering Company Limited commit to cooperating with the World Bank Integrity team and are also required to adopt a Corporate Compliance Program consistent with the World Bank Group Integrity Compliance Guidelines.

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 qualifies for cross-debarment by other MDBs under the Agreement of Mutual Recognition of Debarments that was signed on April 9, 2010.”

III. Marco normativo

Ante todo, es nuestra Carta Fundamental la que en su artículo N° 41 se encarga de recepcionar los derechos de los habitantes de nuestra nación en relación con el medio ambiente. En este sentido, reza:

³ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/05/29/world-bank-new-settlement-gezhouba-group>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

***Artículo 41.-** Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

En este artículo encontramos los principios elementales de protección ambiental en aras de alcanzar un desarrollo sostenible, que no comprometa a las generaciones venideras.

Con motivo de tal normativa, el Congreso Nacional sancionó la **Ley Nacional N° 25.675** denominada *Ley General del Ambiente*. En ella se establecen los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Es decir, que la mentada Ley nacional nos marca el piso de pretensiones, los presupuestos mínimos a tener en cuenta al momento de formular la política ambiental nacional.

Por otro lado, contamos con la **Ley Nacional N° 23.879** denominada “*Obras hidráulicas*” cuyo objeto es la evaluación de las consecuencias ambientales que, desde el punto de vista sismológico, geológico, hidrológico, sanitario y ecológico en general, producen o podrían producir en territorio argentino cada una de las represas construidas, en construcción y/o planificadas, sean estas nacionales o extranacionales. Motivado por ello, la mentada norma prescribe realizar un estudio de gestión ambiental para obras hidráulicas con aprovechamiento energético.

A su vez contamos con la **Ley Nacional N° 26.639** denominada “*Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*”, cuyo propósito normativo es establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

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.

Quizás, uno de los puntos que resulte altamente útil a los efectos de analizar el impacto ambiental de la construcción de las represas en cuestión, sea proporcionado por su artículo N° 2, donde se define por *glaciar* a toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recrystalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua; y por *ambiente periglacial en la alta montaña*, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo.

En añadidura, la **Ley Nacional N° 25.831** denominada “*Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*”, reglamenta los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Ahora bien, también debemos hacer mención de la legislación provincial referida a la materia en cuestión, donde encontramos a la **Ley Provincial N° 2658** de la Provincia de Santa Cruz, que nos brinda las siguientes prescripciones:

Artículo 1°.- A los fines de la presente ley, entiéndase por Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.), al procedimiento técnico administrativo destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir los efectos de corto, mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes en la Provincia. DEL IMPACTO AMBIENTAL

Artículo 2°.- Se entiende por Impacto Ambiental a cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se provoca sobre el ambiente como consecuencia, directa o indirecta de acciones antrópicas que puedan producir alteraciones susceptibles de

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

afectar la salud o el bienestar de las generaciones presentes o futuras, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.

El Estudio de Impacto Ambiental del Consorcio Electroingeniería, Gezhouba e Hidrocuyo fue aprobado mediante **Declaración de Impacto Ambiental 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. Dicho estudio fue evaluado por la Comisión Evaluadora, la que emitió el Dictamen Técnico el 23 de noviembre de 2015. Luego de su exposición en Audiencia Pública, la Subsecretaría de Medio Ambiente dejó constancia que el **proyecto cumple lo dispuesto por la Ley Provincial N° 2.658 de Evaluación de Impacto Ambiental y su Decreto Reglamentario N° 007/06**, otorgando la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) N° 2049 el 9 de diciembre de 2015, con una validez de un año. Mediante la Resolución 001/16 se prorrogó el plazo de vigencia de la DIA hasta el 15 de mayo del 2017.

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 referidas⁴. 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.

El 4 de diciembre de 2014 la Asociación de Abogados Ambientalistas de la Patagonia inició una acción de amparo ambiental⁵ 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.

⁴ Boletín Oficial AÑO LX N° 49928

⁵ "Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/Santa Cruz provincia de y otros/ amparo: ambiental".
http://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2014%5CIGarcia%5Cdiciembre%5CAsoc_Abog_Amb_CSJ_5258_2014.pdf

Solicitó asimismo, el dictado de una medida precauteladora y una cautelar en protección de los derechos ambientales invocados.

El 21 de diciembre de 2016 la Corte Suprema de Justicia de la Nación suspendió, por votación unánime, provisoriamente las obras de las represas "Presidente Néstor Kirchner" y "Gobernador Jorge Cepernic" en la provincia de Santa Cruz, mediante una medida cautelar⁶ dictada en el marco de una acción de amparo ambiental promovida por dos ONG.

En este sentido, el máximo tribunal señaló que *"no se habría cumplido con el procedimiento de impacto ambiental y audiencia previstos en la ley 23.879, sin que se haya ofrecido, al menos en esta etapa inicial del proceso, razones que expliquen dicha conducta"*⁷. Los fundamentos que la Corte Nacional encontró verificados y que posibilitaron el dictado de la medida fueron los siguientes:

- Verosimilitud del derecho, puesto que no se habría cumplido con el procedimiento de impacto ambiental y audiencia previstos en la ley 23.879, sin que se haya ofrecido, al menos en esta etapa inicial del proceso, razones que expliquen dicha conducta. La ley 23.879 (Obras Hidráulicas), es de considerable relevancia en el caso, dado que establece mecanismos específicos de información pública ambiental y participación ciudadana mediante el desarrollo de audiencia pública en el ámbito del Congreso de la Nación.
- Peligro en la demora, puesto que el 4 de febrero de 2015 se impartió la orden de inicio de la obra, en función de la cual se suscribió el 15 de febrero de 2015 el acta de inicio.

Pues entonces, las obras estarían en suspenso hasta la realización del proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia o hasta el momento en que dicte la sentencia definitiva, lo que suceda en primer término.

IV. Principales cuestionamientos

Ahora bien, a pesar de la celebración de la audiencia pública y el avance de las distintas etapas del procedimiento de evaluación de impacto ambiental arriba señalados, existen serios cuestionamientos, tanto a aspectos procedimentales como de fondo del proyecto, y

⁶ CSJ Decisión 5258/2014. <http://www.cij.gov.ar/nota-24415-La-Corte-Suprema--por-unanimidad--suspendi--provisoriamente-las-obras-de-las-represas--Kirchner--y--Cepemic--en-Santa-Cruz.html>

⁷ Véase: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/174226-corte-suprema-represas-kirchner-cepemic-suspension.html>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

en lo que hace a la valoración y la omisión de asuntos cuyo conocimiento, estudio y ponderación resultan sustanciales para llevar adelante las obras de acuerdo con la normativa en la materia, y los cuales se han omitido o no han sido debidamente tenidos en cuenta.

Entre algunas de las críticas al informe aprobado, encontramos que aquellos que se refieren a que el impacto de la construcción de las presas no se encuentra íntegramente abordado. Lo que motiva tal cuestionamiento es que las represas hidroeléctricas Kirchner y Cepemic alterarían 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 glaciar, y con impactos en las comunidades costero-marinas desconocidos y aún pendientes de estudio. Aquí emerge con gran autoridad la opinión de la Administración de Parques Nacionales (APN), organismo que produjo un estudio titulado “*Construcción de las represas JC y NK en el río Santa Cruz: resumen de valores del área e impactos*”⁸ 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 estudio de impacto ambiental 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. En añadidura, denuncia 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 vea afectada, impactando a distintas aves marinas y costeras.

En el mismo sentido, el Ingeniero Civil Gerardo Bartolomé⁹ ha alertado sobre los efectos ambientales adversos 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

⁸ <http://www.parquesnacionales.gob.ar/>

⁹ Bartolomé, Gerardo (2014) “El Perito Moreno En Peligro”. *Revista Digital de Argentina Ambiental* N° 56 Año 2 <http://issuu.com/argentinambiental/docs/revargamb56>

país.

Es curiosa la ausencia de opiniones especializadas en materia de protección ambiental con directa vinculación a los impactos más significativos del proyecto como en el caso IANIGLA, dependiente del CONICET.

Por otra parte, es denunciada la vulneración del principio preventivo del paradigma ambiental. Dicha afirmación radica en que para el proyecto de las represas Kirchner y Cepemic, la evaluación ambiental estratégica no fue realizada y el estudio de impacto ambiental no fue elaborado de modo completo e integral adoleciendo además de ciertos déficits denunciados que dan cuenta de que la información presentada, discutida y evaluada no alcanzaría para asegurarse que el proyecto no genere impactos ambientales graves e irreversibles.

Vale recordar que el principio preventivo 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. Es decir 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.

Por último, un hecho que quizás hable por sí mismo es la realización de la audiencia pública ordenada por el Decreto N° 1172/03 como 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 aquel que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión. Conforme lo expresa el doctor Gordillo¹⁰ 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

¹⁰ Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo 2. Capítulo XI.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

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 poder. La mentada convocatoria a audiencia pública por la construcción de las represas Kirchner y Cepernic fue publicada en el Boletín Oficial¹¹ 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. Claramente, es imposible pretender que la ciudadanía pueda analizar y estudiar en el plazo de 6 días hábiles, la extensa y compleja información técnica para asistir a la audiencia y tener una participación activa.

V. Impacto de la alternancia política argentina sobre los capitales chinos

La asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación constituye la tercera alternancia política del régimen democrático reinstaurado en 1983. Es decir, consiste en la entrega pacífica del poder político al partido opositor y la modificación de la orientación política dentro del sistema democrático. Gozan de precisión las palabras del profesor Artemio Melo:

La alternancia no es ruptura ni discontinuidad, sino diferenciación dentro del mismo género democrático de régimen político. Esta diferenciación no es estructural, sino que se da en orden a la orientación política que se nutre en la variable esencial del pluralismo democrático impulsado por la dinámica de la competitividad y la periodicidad en el ejercicio de la función pública, propia del régimen republicano (2001, p.12).

A colación de lo mencionado *ut supra*, el doctor Eduardo Oviedo postula:

La política exterior es definida como la acción de un Estado, formulada en el plano interno de la realidad política, bajo incidencia de variables internas y externas a esta

¹¹ B.O. AÑO LX N° 4992. Disponible en:

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

unidad, que a modo de producto se ejecuta en el plano internacional. (2016, p. 2).

En dicho contexto de cambio en la orientación política del gobierno de la República Argentina, el proyecto inconcluso de construcción de las presas en cuestión es una muestra representativa de la continuidad o interrupción de las directrices que condujeron al país mercosureño durante la administración de Fernández de Kirchner en sus vínculos con China. La entonces canciller Malcorra, en más de una oportunidad afirmó que la política exterior del Gobierno entrante sería bajo el propósito de “desideologizar la política exterior”; objetivo por demás absurdo ya que como política pública la política exterior de un Estado implica la ejecución de la orientación externa, definida por el partido político en la faz ascendente de la política y ejecutada una vez al frente de la administración.

En relación a la postura del presidente Mauricio Macri acerca de los vínculos sino-argentinos, ha expresado en reiteradas oportunidades su política hacia China, sintetizada en mantener la “asociación estratégica integral”. Continuando con tal posicionamiento, la excanciller Malcorra, declaró (2015) que “*no hace a los intereses de la Argentina romper con China*” y que “*hay que hablar con Estados Unidos y también mirar a China*”¹².

En un primer momento, el giro político-ideológico acaecido en la Argentina se lo observó desde la perspectiva china como un potencial factor perturbador para la diplomacia china. Las primeras reacciones públicas del gobierno chino fueron medidas.

Lo que en la campaña electoral fue visto como potencialmente peligroso luego transmutó en un asunto a atender, pues el presidente argentino aceptó la “asociación estratégica integral” pero con equilibrio (concepto que despierta interés académico en la medida que la relación política argentino-china es plenamente asimétrica). Al mismo tiempo cuestionó la constitucionalidad del Acuerdo de Cooperación Económica y de Inversiones así como el referido a la construcción de la Estación de Seguimiento Satelital en el Espacio Profundo ubicada en la provincia del Neuquén. También planteó revisar el acuerdo para la construcción de las dos centrales nucleares, firmado a pocos días del cambio presidencial, y asimismo procedió con incertidumbre acerca de la construcción de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepemic en la provincia de Santa Cruz. El primer

¹² Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar la política exterior”, en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 2015.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

mandatario había consultado la opinión de Christine Mc Divitt, viuda del filántropo ecologista Douglas Tompkins, y a Sofía Heinonen, bióloga y máxima autoridad de Conservation Land Trust, sobre la construcción de las dos centrales hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz; de esa reunión se tomó público conocimiento que Macri tenía intenciones de paralizar dichas obras.

A la sazón de lo antedicho, son esclarecedoras las palabras pronunciadas por el embajador chino en Buenos Aires, Yang Wan Ming:

Estamos convencidos de que el nuevo gobierno argentino tomará como punto de partida el impulso activo de la implementación de los proyectos pertinentes y evaluará de forma objetiva e integral los acuerdos ya firmados entre ambos países para cumplirlos, lo cual hará firme la confianza de las empresas y bancos de la parte china sobre el mercado argentino, manteniendo su entusiasmo por la inversión y la cooperación, a la vez que creará condiciones favorables para la profundización de nuestra cooperación sustancial en el futuro¹³.

Aunque si esta afirmación se lee en sentido inverso, como suele hacerse en el lenguaje diplomático, el embajador estaría dando a entender que si el nuevo gobierno argentino no toma como punto de partida el impulso activo de la implementación de los proyectos pertinentes y no evalúa de forma objetiva e integral los acuerdos ya firmados entre ambos países para incumplirlos, hará firme la desconfianza de las empresas y bancos de la parte china sobre el mercado argentino, dejando de lado su entusiasmo por la inversión y la cooperación, a la vez que creará condiciones desfavorables para la profundización de nuestra cooperación sustancial en el futuro.

A los pocos meses de haber de asunción, Macri participó del Foro "La Franja y la Ruta", una iniciativa que apuesta a la cooperación mundial, que tuvo lugar en la capital de China, la ciudad de Beijing entre los días 14 y 15 de mayo. Un dato de particular interés, y absolutamente significativo en relación con las presas bajo análisis, es que dicho Foro es una de las iniciativas de comercio, conectividad e infraestructura más ambiciosas del gigante asiático. Con motivo de la incipiente visita de Macri a China, el embajador argentino en Beijing, Diego Aguilar, le sugirió a su mandatario no viajar hasta el país asiático hasta tanto no estuvieran finalizados y aprobados los estudios de impacto

¹³ <http://ar.china-embassy.org/esp/sqwx/t1364250.htm>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

ambiental que mandara a realizar la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los que tenían como fecha estimada septiembre de 2017. El pedido de Guelar no fue escuchado porque Macri quería participar del foro sobre conectividad internacional y aprovechar para empalar la visita de Estado prevista para este año, aunque no tuviera bien amarrados los convenios a tratar. Fue así entonces como el resultado no fue precisamente el esperado, pues el gobierno chino condicionó el “memorándum de entendimiento” para la reparación de la línea San Martín del Belgrano Cargas y las nuevas centrales nucleares, al efectivo comienzo de las obras en las presas en la Patagonia argentina.

Como consecuencia del frustrado viaje a China, a su regreso el presidente Macri ordenó acelerar el informe de impacto ambiental, para su rápida publicación y posterior llamado de audiencia pública tal como lo ordena la normativa citada oportunamente. En cumplimiento con tal mandato, con fecha 14 de junio de 2017 se publicó el mentado Informe¹⁴. Pocos días más tarde, el 30 del mismo mes los ministerios de Energía y Minería y de Ambiente y Desarrollo Sustentable resolvieron aprobar la factibilidad de las obras: “Aprovechamientos hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Kirchner – Gobernador Jorge Cepernic”, en función de los resultados arrojados por el Estudio de Impacto Ambiental citado con anterioridad.

VI. Hacia el efectivo comienzo de las obras

Inmediatamente, en cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de la Nación en la causa “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz Provincia s/ Amparo ambiental” – y de la ley 23.879, artículo 3-, se convocó para el 20 de julio a las 8h en el Congreso de la Nación Argentina a la audiencia pública para presentar el estudio de impacto ambiental y sus evaluaciones.

Finalmente, los ministros de Energía, Juan José Aranguren, y de Medio Ambiente, Sergio Bergman, defendieron en la audiencia pública el proyecto de construcción de las dos centrales hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz, revisado y rediseñado en sus aspectos técnicos y ambientales. Por su parte, el senador Solanas manifestó que “Este proyecto es

¹⁴ Se puede ver en: <https://www.minem.gob.ar/prensa/26446/estudio-de-impacto-ambiental-de-los-aprovechamientos-hidroelectricos-del-rio-santa-cruz-presidente-dr-nestor-carlos-kirchner-y-gobernador-jorge-cepernic.html>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

cuestionable por razones institucionales, económicas y ambientales”. Luego tomó la palabra Andrés Nápoli, director Ejecutivo de FARN, quien alertó la falta de garantías sobre el daño ambiental que producirán las represas y el riesgo institucional de llevar adelante un proyecto con un Estudio de Impacto Ambiental incompleto; solo impulsado por un condicionado contrato con el Estado chino. De dicha audiencia participaron más de 80 ciudadanos (representantes de ONG, especialistas y público interesado) de Buenos Aires y de la ciudad de Calafate (Santa Cruz) quienes expresaron sus argumentos ante las autoridades. Más de 700 personas asistieron a la audiencia por streaming. El *hashtag* *#RioSantaCruzSinRepresas* fue “*Trending Topic*” durante gran parte de la jornada.

Al fin de cuentas, la administración Macri modificó el proyecto original de ambas represas, que había sido elaborado por la administración anterior, de modo tal que ambas tendrán menos turbinas, menos cota y menos embalse, medidas que implican un ahorro de 1.300 millones de dólares. Se estima que ambas represas generarán 1.310 MW, lo que representará el 3% de la energía disponible a nivel nacional, con un pico máximo del 10%. El proyecto costará 4.730 millones de dólares y el 85% de ese monto será financiamiento chino, dado que la inversión está vinculada al "swap" con el país asiático, que incluyó otras obras, como el Belgrano Cargas y el Salar de Jujuy.

VII. Conclusión

A modo de conclusión diremos que el proyecto de las presas analizadas es una pieza que debe ser estudiada desde múltiples perspectivas. He aquí donde toman importancia los aspectos ambientales, socioeconómicos, políticos y diplomáticos.

Tras ser un proyecto de por sí altamente polémico producto de su envergadura, a través del presente trabajo se trató de visibilizar lo signado que el mismo estuvo con motivo del giro copernicano que en materia ideológica-política acaeció en la Argentina en diciembre de 2015.

No obstante ello, se evidencia un dinámico protagonismo de los poderes competentes en la materia, sumado a un interés decidido por parte de la Administración Macri en avanzar con las obras hidráulicas, a la par que los damnificados lograron tener un espacio institucional adecuado para hacer oír sus voces.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 105-AGOSTO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En el plano ambiental, y pese a la disconformidad ratificada por los denunciantes una vez cumplidos todos los recaudos que mandara realizar la Corte Suprema en ocasión del dictado de la medida cautelar, debemos decir que finalmente se evacuó el procedimiento legal establecido, proceso que aloja los principios del paradigma ambiental, ya desde la Constitución Nacional como asimismo en aquellas leyes que reglamentan la materia.

Pues por lo antedicho, agotado el procedimiento fijado por Ley y ordenado por la Justicia, y una vez cumplidas las notificaciones del caso sin objeciones que formular por parte de la Justicia Nacional, estarán dadas las condiciones para que se reanuden las obras suspendidas en las presas, y de esta manera dar lugar a una nueva etapa, que en todo caso se caracterizará por el control en el cumplimiento de lo dictaminado y sintetizado en los Informes, más que por evitar la instalación de las mismas. Por todo esto, y luego de un arduo dinamismo verificado entre la legislación ambiental y las voluntades políticas que hacen al impulso de ciertas decisiones de gobierno, nos encontramos a la espera de la sentencia definitiva por parte de la Corte Suprema. De esta manera se ha llegado a la situación descrita, que de ahora en más será un hito en los antecedentes ambientales de la República Argentina.

Bibliografía

Bartolomé Gerardo (2014). "El Perito Moreno En Peligro". *Revista Digital de Argentina Ambiental*, N° 56, Año 2.

Gordillo Agustín (2009). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 2. Capítulo XI, 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A.

Melo Artemio Luis (2001). *El primer gobierno de Menem. Análisis de los procesos de cambio político*, UNR Editora, Rosario.

Oviedo Eduardo Daniel (2016). "Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri", 7^{mo} Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, Lección Inaugural.

"Represas sobre el río Santa Cruz: una decisión que demanda un debate participativo, informado y estratégico. Fundación Ambiente y Recursos Naturales", en:

<http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/Represas-sobre-el-r%C3%ADo-Santa-Cruz.-Enero-2016.pdf>

Artículos Periodísticos

Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 2015, Susana Malcorra: "Vamos a desideologizar la política exterior".

Diario *Perfil*, Buenos Aires, 31 de octubre de 2016: China le contesta al macrismo. No existen acuerdos secretos.

Diario *Clarín*, 28 de diciembre de 2015. Disponible en:
http://www.clarin.com/politica/represas_hidroelectricas-parar_la_construccion-Mauricio_Macri-Nestor_KirchnerJorge_Cepernic_0_1493250731.html

Sitios Web consultados

<http://www.infoleg.gob.ar/>

<http://www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/medio-ambiente/leyes-provinciales-y-disposiciones>

<http://ambiente.gob.ar/>

<https://www.facebook.com/aadeaap/> Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia (AAAAP)