



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



BUENOS AIRES, 18 OCT 2019

VISTO la actuación N° 713/19, caratulada: "Borla, María Laura sobre impacto ambiental vinculado con obras públicas" y,

CONSIDERANDO:

Que se inició la presente actuación a fin de investigar el posible impacto ambiental del proyecto vial denominado "Apertura de traza, construcción de obras básicas, calzada enripiada y obras de arte – Corredor Canal Beagle" (en adelante, el proyecto o Corredor Canal Beagle), sito en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (en adelante, provincia de Tierra del Fuego).

Que el proyecto bajo análisis consiste en la ejecución de obras viales en tres tramos: tramo I sección 1: Baliza Escarpados- Estancia Remolino y sección 2: Estancia Remolino con intersección Ruta complementaria "J"; tramo II: Intersección ruta complementaria "J"- Estancia Moat; tramo III: Estancia Moat- Cabo San Pío, recorriendo un total de 130 km.

Que los tramos I sección 1 y tramo III comprenden la apertura de traza y construcción de obras básicas (35% del recorrido de la traza proyectada), mientras que los tramos 1 sección 2 y tramo II consisten en la mejora de la traza existente y corresponden a un 65% del recorrido de la traza proyectada.

Que el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en adelante, MOySP) llamó a las Licitaciones Públicas N° 11/17; 12/17 y 13/17¹ (en adelante, las licitaciones), bajo el régimen de la Ley Nacional N° 13.064 de Obras Públicas, para la ejecución de las obras viales que comprenden el Corredor Canal Beagle,

¹ Licitaciones Públicas N° 11/17 "Apertura de traza. Mejoramiento y construcción de obras básicas, calzada enripiada y obras de arte – Corredor Costero Canal Beagle – Tramo I"; N° 12/17 "Mejoramiento de traza, construcción de obras básicas, calzada enripiada y obras de arte – Corredor Costero- Canal Beagle-Tramo II" y 13/17 "Apertura de traza, construcción de obras básicas, calzada enripiada y obras de arte- Corredor Costero Canal Beagle- Tramo III".



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



resultando adjudicataria de todas ellas, la empresa Juan Felipe Gancedo S.A (en adelante, la empresa).

Que la interesada denunció que el proyecto se desarrollará sin haberse evaluado correctamente sus posibles impactos en el patrimonio natural y cultural de la provincia de Tierra del Fuego.

Que a fin de esclarecer los hechos denunciados, esta Defensoría solicitó información a la Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sustentable y Cambio Climático (en adelante, la SADSyCC) y a la Secretaría de Cultura (en adelante, la SC), ambas de la provincia de Tierra del Fuego.

Que corresponde aclarar que la SC rechazó la solicitud de información alegando una supuesta incompetencia del Defensor del Pueblo de la Nación para intervenir en asuntos provinciales (cfr. nota SC-MJG N° 708/19). Como respuesta, esta Defensoría emitió la nota D.P.N° 3858/III mediante la cual se clarifica la competencia del Defensor del Pueblo de la Nación para intervenir aun en asuntos locales, en virtud de la misión impuesta por el artículo 86 de la Constitución Nacional y como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) reconocida por las Naciones Unidas.

Que en el presente caso, está en juego la posible conculcación del derecho a un ambiente sano y, por vía de consecuencia necesaria, la posible vulneración de los derechos humanos (art. 1 Declaración Universal de Derechos Humanos).

Que la vulneración del derecho a un ambiente sano tiene lugar a partir de la degradación de los recursos naturales y se traduce a su vez en la violación de otros derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la vida, el derecho al acceso al agua potable o el derecho a la salud y el derecho a la educación; todos, comprendidos por el concepto de la dignidad de las personas y su indivisibilidad, según la Declaración Universal de Derechos Humanos que en ningún supuesto se puede desconocer.

Que en este orden de ideas la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión consultiva OC-23/17, reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio².

Que mediante Resolución A/HRC/37/59 de Naciones Unidas se aprobó el Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, a través del cual se establecieron los *“16 Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el medio ambiente”*³.

Que el Principio Marco (PM) 1 establece que *“Los Estados deben garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos”*; en tanto que el PM 2 dispone que *“Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos con el fin de garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”*.

Que el PM 8 señala que *“A fin de evitar emprender o autorizar actividades con impactos ambientales que interfieran en el pleno disfrute de los derechos humanos, los Estados deben exigir la evaluación previa de los posibles impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos, incluidos sus posibles efectos en el disfrute de los derechos humanos”*

Que el comentario al PM 8 aclara que *“...los elementos de una evaluación ambiental efectiva se comprenden generalmente: la evaluación debe realizarse lo antes posible en el marco del proceso de adopción de decisiones respecto de cualquier propuesta que pueda producir efectos importantes en el medio*

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf (última visita: 8.10.2019)

³ Naciones Unidas (2018). Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF (

12



00111/19



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

ambiente; la evaluación debe brindar oportunidades reales de participación a la sociedad, debe considerar alternativas a la propuesta y debe tener en cuenta todos los posibles impactos ambientales, incluidos los efectos transfronterizos y los efectos acumulativos que pueden producirse de resultados de la interacción de la propuesta con otras actividades; la evaluación debe dar lugar a un informe escrito en el que se describan claramente los impactos; y la evaluación y la decisión final deben estar sujetas a la revisión de un órgano independiente. El proceso también debe prever la supervisión de la propuesta cuando se ponga en práctica a fin de evaluar sus impactos reales y la eficacia de las medidas cautelares"

Que el PM 12 establece que "Los Estados deben garantizar la aplicación efectiva de sus normas ambientales por las entidades de los sectores público y privado".

Que sobre el PM 12, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos⁴, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos incluye la responsabilidad de evitar provocar o contribuir a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos mediante el daño ambiental, hacer frente a esas consecuencias cuando se produzcan y tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados en el marco de sus relaciones comerciales.

Que las empresas deben cumplir todas las leyes ambientales vigentes, formular claros compromisos normativos en consonancia con su responsabilidad de respetar los derechos humanos mediante la protección del medio ambiente, poner en marcha procesos de debida diligencia respecto de los derechos humanos (incluidas evaluaciones del impacto en los derechos humanos) a fin de determinar, prevenir, mitigar y dar cuenta de la manera en que abordan su

⁴ En el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó mediante Resolución A/HRC/RES/17/4, los "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos", disponibles en https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf (última visita: 7.10.2019)



00111/19

FOLIO N°

5

**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

impacto ambiental en los derechos humanos y permitir reparar todos los efectos negativos en los derechos humanos que hubiesen causado o a que hubiesen contribuido a causar.

Que en nuestra Constitución Nacional, el reconocimiento al derecho humano a un ambiente sano está receptado en el art. 41.

Que ese mismo artículo establece el esquema de competencias ambientales al disponer que le *"...corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales"*. De este modo, mediante el sistema de presupuestos mínimos, se determina la base de protección de los derechos ambientales para todo el país, y son las provincias, por su parte, las encargadas de normar por encima de este mínimo, superándolo o complementándolo, pero nunca siendo menos estrictas. Todo esto determina la articulación de la normativa nacional y local, para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

Que en virtud del mandato del artículo 41, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente) que establece 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, a la vez que consagra los principios de la política ambiental.

Que la citada ley establece que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), previo a su ejecución.

Que el EIA es un proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto puede causar al ambiente, previo a la

12



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

toma de decisión sobre su ejecución⁵. Es una herramienta para tomar una decisión formada sobre la viabilidad ambiental de un proyecto u obra.

Que las etapas más comunes de un procedimiento de EIA son las siguientes: 1) Categorización mediante la cual la autoridad competente determina si un proyecto u obra debe estar sujeto o no a un procedimiento de EIA; 2) Presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA); 3) la evaluación de EsIA por parte de la autoridad competente; 4) Instancias de participación ciudadana, y 5) Licencia Ambiental y 6) el seguimiento y monitoreo.

Que conforme los *"Principios Marco sobre ambiente y derechos humanos"* elaborados por el Relator Especial de Naciones Unidas ya citados, a fin de proteger contra la injerencia en el pleno disfrute de los derechos humanos, la evaluación de los impactos ambientales debe examinar también los posibles efectos de los impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos sobre el disfrute de todos los derechos pertinentes, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la cultura.

Que como parte de la evaluación, el proceso debe examinar si la propuesta se ajustará a las obligaciones de no discriminación (principio marco 3), las leyes nacionales y los acuerdos internacionales vigentes (principios marco 11 y 13) y las obligaciones con quienes son particularmente vulnerables al medio ambiente (principios marco 14 y 15).

Que el proceso de evaluación debe cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos, en particular suministrando información pública sobre la evaluación y poniendo la evaluación y la decisión final a disposición de la opinión pública (principio marco 7); facilitando la participación pública de quienes puedan verse afectados por la actividad propuesta (principio marco 9); y estableciendo recursos jurídicos efectivos (principio marco 10).

⁵ Cfr. SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2019), Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental, pág. 15. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/evaluacion-ambiental/impacto/guia-elaboracion-esia> (última vista: 12.09.2019)





**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



Que por otra parte, las empresas deben realizar evaluaciones del impacto en los derechos humanos de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, según los cuales las empresas *“deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales” e “integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas”*⁶.

Que en la provincia de Tierra del Fuego, los proyectos de infraestructura vial están sujetos al procedimiento de EIA (artículo 86 inc. b) de la Ley N° 55) y en virtud de ello, la empresa inició dicho procedimiento el 10 de octubre de 2018 mediante la presentación del EsIA ante la SADSyCC.

Que el objetivo de un EsIA es identificar los impactos significativamente adversos en cada una de las etapas del proyecto y determinar las medidas de prevención, mitigación y compensación para abordar cada impacto potencial identificado.

Que mediante Resolución N° 552/18, la SADSyCC convocó a audiencia pública, que se realizó el 11 de diciembre de 2018 en la ciudad de Ushuaia. En virtud de las observaciones realizadas por las áreas técnicas, las características y complejidades ambientales de cada tramo como así también del análisis de las ponencias presentadas en el marco de la audiencia pública, la SADSyCC decidió aprobar el EsIA en forma parcial.

Que a través de la Resolución N° 700/18 de fecha 20 de diciembre de 2018, se aprobó el EsIA correspondiente al tramo I sección 2 y tramo II. Mediante Resolución N° 53/19 de fecha 30 de enero de 2019, se aprobó el EsIA respecto al tramo I sección I y mediante Resolución N° 55/19 de fecha 1 de febrero de 2019, se aprobó el EsIA para el tramo III.

⁶ Véase principios 18 y 19, en el documento “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, *op.cit.*



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



Que el procedimiento de EIA del proyecto no cumple con el orden público ambiental vigente plasmado en la Ley General del Ambiente y la normativa provincial habida cuenta de una serie de irregularidades, como tampoco se hace una evaluación sobre el impacto que la obra tendrá en los derechos humanos, apartándose en consecuencia, también, del derecho convencional ya citado.

Que ello no fue exigido por la provincia a la empresa de manera tal que identifique y evalúe las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos a través de su propia actividad o de las empresas contratistas vinculadas con la obra.

Que entre las irregularidades detectadas por esta Defensoría a lo largo del procedimiento de EIA, en estos considerandos sólo se explicitan aquellas que revisten suficiente gravedad como para considerar inválidas las resoluciones que constituyen la licencia ambiental del proyecto.

Que para empezar el EsIA presentado por la empresa no cumple con los requisitos mínimos exigidos por la Ley General del Ambiente (cfr. artículo 13) y el Decreto provincial N° 1333/93⁷ (cfr. art. 9 inc. 5) del Anexo VII) dado que no contiene una descripción detallada del proyecto de la obra, una identificación y valoración de todas las consecuencias de la obra sobre el ambiente y las correspondientes medidas de gestión.

Que un EsIA debe incluir información detallada de la ubicación del proyecto y para ello es importante incluir aquellos aspectos políticos, físicos y territoriales que resulten relevantes tales como la localización política administrativa (localidad, municipio, departamento, provincia), dirección catastral, o referencia de calles, rutas o coordenadas geográficas, entre otras cuestiones.

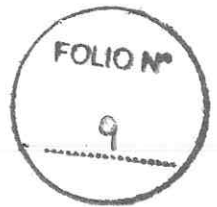
Que la identificación de la ubicación del proyecto incluye no solo las obras principales sino también el emplazamiento de las instalaciones auxiliares tales como obradores, depósitos, canteras, o cualquier otro tipo de obra directamente

⁷ Decreto reglamentario de la Ley N° 55 de la provincia de Tierra del Fuego.



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



asociada al proyecto principal y cuyo ciclo de vida estén vinculados a la escala temporal del proyecto⁸.

Que no obstante el EsIA presentado por la empresa no contiene una identificación de las coordenadas geográficas de la ruta, como tampoco de los obradores o de las canteras para la obtención de áridos.

Que, cabe señalar que la obra del Corredor Canal Beagle se licitó sobre la base de un anteproyecto elaborado por la Dirección Provincial de Vialidad, dejando en cabeza de la empresa el diseño del proyecto, la elaboración de los estudios ambientales y la ejecución de la obra.

Que esta situación originó una presentación de la Asociación de Profesionales en Turismo de Tierra del Fuego ante la Fiscalía de Estado, que dio como resultado el Dictamen N° 13/18. Allí, el MOySP informó que efectivamente *"...la obra en cuestión fue licitada con un anteproyecto, es decir, consignando una traza tentativa, por lo cual la propuesta de la traza definitiva se encuentra a cargo de la empresa, siendo planteada en el proyecto ejecutivo"*

Que *"... dicha modalidad presenta como ventaja el hecho que la empresa pueda presentar una alternativa mejoradora para el circuito que habría recorrer el camino costero..."*. Añadió que *"...la traza definitiva se determinará recién al tiempo que la empresa presente el Proyecto Ejecutivo y esta Administración (por el MOySP) tenga oportunidad de analizar si el mismo atiende la totalidad de las exigencias de carácter ambiental, arqueológico y paisajístico"*⁹.

Que este accionar trae aparejado el riesgo de que la administración licite una obra sin saber si la misma es viable técnica o económicamente. De ahí que las obras muchas veces terminen prorrogándose en forma indefinida,

⁸ Cfr. SECRETRÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2019), o. cit, pág. 38.

⁹ Dictamen N° 13/18 de la Fiscalía de Estado de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Disponible en <http://www.fetdf.gob.ar/dictamenes/2018/DICTAMEN13.pdf> (última visita: 26.08.2018)



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



excediéndose del tiempo previsto, o terminen costando el doble o más de lo determinado en el presupuesto oficial¹⁰.

Que más allá de la legalidad de la modalidad de contratación utilizada por las autoridades fueguinas, el EsIA debe presentarse una vez definida la traza de la ruta en el marco del proyecto ejecutivo, situación que no ocurrió en este caso dado que el proyecto ejecutivo para los tres tramos fue presentado el 8 de abril de este año estando la obra en plena ejecución¹¹.

Que no resulta factible realizar una adecuada y completa evaluación ambiental si no se tiene información sobre el lugar de emplazamiento del proyecto.

Que esta falencia fue advertida por la SADSyCC en su nota N° 289/2018 de fecha 8 de noviembre de 2018 mediante la cual, le solicitó a la empresa, entre otras cuestiones, *"indicar las coordenadas geográficas de los obradores..."* (...) *"declarar las coordenadas geográficas de la traza propuesta, especificando las mismas tanto para los tramos apertura nuevos, como las zonas de ensanche de la calzada actual y/o banquina"*. La empresa presentó la totalidad de la documentación solicitada en la antedicha nota, el 10 de diciembre de 2018.

Que no obstante, la SADSyCC continuó con el procedimiento de EIA y por tanto, se llevó a cabo la audiencia pública donde la ciudadanía no tuvo acceso a la documentación completa del proyecto lo que le hubiese permitido participar y realizar observaciones luego de haber realizado un análisis integral y pormenorizado del proyecto.

Que, a ello hay que sumarle que, en el marco del EsIA presentado por la empresa, no se identificaron y evaluaron los posibles impactos del proyecto sobre

¹⁰ Cfr. BONINA, N. (2013). Apuntes sobre el proyecto en la obra pública, pág. 4. Publicado en La Ley, 2013-E, 819.

¹¹ En el Expte Nro 49/2018, caratulado: S/PRESENTACION CON RELACION A LA OBRA CORREDOR DEL BEAGLE" que tramita por ante la Fiscalía de Estado, a fs. 436 obra agregada un acta de la reunión de la Mesa de Trabajo Interdisciplinaria denominada "Corredor Costero Canal Beagle" que tuvo lugar el 8 de abril de 2019, de donde surge que se le entrega a la SADSyCC el proyecto ejecutivo de los tres tramos en formato digital.



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

00111/19



el patrimonio arqueológico y paleontológico y tampoco se abordaron los impactos que podrían emanar de la apertura de canteras para la obtención de áridos.

Que la falta de identificación y evaluación de estos impactos en el marco del EsIA presentado por la empresa lo descalifica como tal dado que no permite conocer en forma acabada los potenciales impactos del proyecto y las medidas previstas para evitarlos y/o reducirlos, distorsionando el sentido y función que tiene el EsIA como instrumento de gestión ambiental preventiva del proceso administrativo de EIA.

Que estos impactos fueron evaluados en forma independiente en distintos estudios elaborados siguiendo los lineamientos de sus respectivas normativas sectoriales, Ley N° 24.585 de Protección para la Actividad Minera y Ley N° 370 del Régimen del Patrimonio Cultural y Paleontológico Provincial.

Que la SADSyCC esgrime que estos impactos se excluyeron del EsIA porque sus respectivas normativas sectoriales contienen distintos requisitos, objeto y procedimiento y en el caso del patrimonio arqueológico y paleontológico, otra autoridad competente, la SC¹².

Que si bien la normativa vigente prevé su tratamiento por separado en términos administrativos, ello no implica que estos posibles impactos no deban ser tenidos en cuenta al momento de determinar la viabilidad ambiental del proyecto en el marco del EsIA.

Que el análisis debe ser integral, en el sentido de que debe abordar el proyecto en su totalidad, es decir, debe comprender todos los impactos ambientales relevantes (es decir sobre el medio físico y social) que pudieran ocurrir a lo largo de la vida útil del mismo,

Que asimismo, el EsIA debe ser autosuficiente, es decir, debe proveer la información relevante para la identificación de los impactos, evitando que el revisor o cualquier ciudadano deba realizar otras investigaciones o recurrir a otros

¹² Ver Informe N° 284/18 elaborado por la Directora de Evaluación e Información Ambiental, Lic. Silvina Henninger, con el objetivo de dar respuesta a las observaciones vertidas en la audiencia del 11 de diciembre de 2018.

10



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



documentos para tener en claro el proyecto en su totalidad, su funcionamiento e impactos¹³.

Que en otras palabras, el proyecto es uno solo, y bajo ese criterio de unicidad debe ser objeto de EIA previa a su ejecución, analizando todos sus posibles impactos incluyendo los impactos mineros y aquellos que podrían generarse sobre el patrimonio arqueológico y paleontológico, por más que existe, en este último caso, una autoridad específica en la materia.

Que la integralidad del análisis es necesaria para evitar la posibilidad de daño desde la gestación del emprendimiento. Sólo de este modo se cumple con el postulado del principio de prevención, tal como lo prescribe el artículo 4 de la Ley General del Ambiente en tanto dispone *"que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir"*.

Que el 10 de diciembre de 2018 la empresa presentó ante la SADSyCC los EslA para las dos canteras de áridos. Y ese mismo día se presentó ante la SC, el Estudio Arqueológico y Paleontológico.

Que tal como se indicó en párrafos anteriores los estudios no estuvieron disponibles con antelación suficiente para la audiencia pública que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2018 en la ciudad de Ushuaia, lo que impidió contar con la documentación completa del proyecto para realizar un análisis integral y pormenorizado del mismo.

Que sobre esa situación no podemos dejar de señalar que el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 establece que "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que

¹³ SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN (2014), Criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental, pág. 11. Disponible en <http://estadisticas.ambiente.gob.ar/archivos/web/Indicadores/file/multisitio/publicaciones/Criterios%20para%20la%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20Estudios%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf> (última visita: 20.09.2019)



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Que de este principio surge la inseparable relación entre participación ciudadana en la gestión del ambiente, el acceso a la información pública y el acceso a la justicia, así como la obligación del estado de garantizar esos derechos.

Que la Constitución Nacional garantiza el derecho de acceso a la información pública a través de los arts. 33, 41, 42 y el artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Que recientemente Argentina firmó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, que incorpora el principio 10 de la Declaración de Río antes mencionado.

Que en particular, este Acuerdo establece los siguientes derechos: (a) “cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad” (art. 5 inc. 1); (b) cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional (art. 7 inc. 1), y (c) “cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso” (artículo 8 inc. 1).

P



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



Que así las cosas, era fundamental que la información relevante sobre el proyecto estuviese disponible con un tiempo previo considerable a la realización de la Audiencia Pública, de modo tal que se garantice debidamente el derecho a una información adecuada y veraz y que esa instancia no se convierta únicamente en un proceso informativo para las partes interesadas¹⁴.

Que según el Acuerdo de Escazú, para hacer efectivo el derecho de participar en dichos procesos, es necesario que cada Parte haga pública la siguiente información: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental (artículo 7.17).

Que esto no ocurrió en el caso bajo análisis donde la ciudadanía no tuvo acceso a la documentación completa del proyecto.

Que sin perjuicio de lo reseñado cabe señalar que la interesada de la presente actuación manifestó su disconformidad respecto de que estos estudios no fueron sometidos a ningún mecanismo de participación ciudadana, situación que ya fue resuelta por los tribunales provinciales en los autos "*Asociación Mane'Kenk y otros c/ Gobierno de la provincia de Tierra del Fuego s/ protección de intereses colectivos o difusos*" (Expte N° 21962/18) y "*Asociación Bahía*

¹⁴ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental, pág.22. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/evaluacion-ambiental/impacto/guia-elaboracion-esia> (última visita: 5.09.2019)



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

Encerrada c/ Gobierno de la provincia de Tierra del Fuego" (Expte N° 2231/19); en sentencias que se encuentran firmes y consentidas; por ello esta Defensoría no se expedirá al respecto¹⁵.

Que el EsIA tampoco contiene una descripción del ambiente de turberas (sobre el cual se desarrolla el Tramo III en un 70%) ni la correspondiente identificación de los impactos sobre este ecosistema.

Que, en primer lugar, cabe señalar que en este tramo el ecosistema dominante son los turbales¹⁶, constituyendo el medio físico que dará soporte a la obra a construir.

Que, no obstante, el EsIA sólo hace menciones generales a la existencia de un ambiente turboso pero no incluye una descripción de los distintos tipos de turbales presentes, los tipos de suelos, su rol ecosistémico ni su funcionamiento hidrológico. La posterior incorporación de algunas de estas cuestiones en documentos complementarios resulta extemporánea y no logra subsanar satisfactoriamente tal omisión.

Que, por tanto, corresponde señalar que los principales turbales existentes en la traza del tramo III corresponden a dos tipos: a) turbales de *Marsippopernum grandiflorum* (52%) y b) turbales de *Astelia pumila* (14%)¹⁷. Aunque difieren en su composición florística, ambos se asientan sobre un sustrato acuoso y de baja consistencia de profundidad variable. Los segundos forman una carpeta superficial compacta y en apariencia más firme bajo la cual se presenta el medio acuoso, sin embargo esta apariencia de firmeza es engañosa ya que la carpeta

¹⁵ Ambas causas tramitan por ante el Juzgado Civil y Comercial N° 1 del Distrito judicial Sur

¹⁶ Se denomina turbales (o turberas) a ecosistemas con capacidad de formar una capa de materia orgánica muerta derivada de plantas adaptadas a vivir en condiciones de saturación permanente de agua, reducido contenido de oxígeno y escasa disponibilidad de nutrientes. Turba es el nombre dado a la materia orgánica muerta en tales condiciones. Una **turbera** es toda área que produce y acumula progresivamente turba, la que incrementa el espesor del depósito orgánico. Se habla de turbera si el espesor de la turba supera los 50cm (Cfr. PONCE, JF et. al (2014), Las turberas de Tierra del Fuego y el clima del pasado. Publicado en la revista Ciencia Hoy, Volumen 23 número 137 febrero - marzo 2014)

¹⁷ Informe DGRH N° 2/19 denominado EVALUACIÓN PROYECTO "RUTA PROVINCIAL N° 30 – TRAMO N° III".

ya



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



superficial tiene pocos centímetros de espesor y el medio acuoso debajo de la misma puede alcanzar los 7 metros de profundidad lo cual genera verdaderos colchones de agua de enorme extensión capaces de provocar ondulaciones en el terreno (que se aprecian incluso durante el tránsito peatonal).

Que al respecto debe destacarse que justamente debido a la alta proporción de agua presente en las turberas de Tierra del Fuego (que equivale a 20 veces el volumen de agua almacenada en los glaciares de la provincia¹⁸) éstas cumplen un rol clave en la regulación hidrológica reteniendo agua durante las crecidas y aportándola en períodos de sequía; depuran la calidad de las aguas capturando los sedimentos de las fuentes de alimentación; y brindan protección contra la erosión.

Que adicionalmente las turberas de Tierra del Fuego cumplen una importante función como depósito y sumidero de carbono: se estima que la acumulación anual equivale al 50% de las emisiones de los vehículos de la provincia y que, a mediano plazo (100 a 200 años), la acumulación de carbono por parte de las turberas supera incluso a la emisión vehicular total¹⁹.

Que esto contribuye al control de las emisiones de carbono a la atmósfera y por lo tanto a la mitigación del cambio climático, a lo cual la Argentina se ha comprometido en cumplimiento de los objetivos sentados en el Acuerdo de París.

Que, en particular, los turbales costeros de la Península Mitre son relevantes para la conservación del huillín (*Lontra provocax*), una especie de nutria nativa endémica (es decir, exclusiva) de la Patagonia que está categorizada como “en peligro crítico” de extinción²⁰, la mayor categoría de amenaza existente

¹⁸ ITURRASPE, R (2008), Las turberas como componentes ambientales. Presentación del taller hacia una estrategia para el uso racional de las turberas de Tierra del Fuego. 17-18 de Abril de 2008. Ushuaia.

¹⁹ ITURRASPE, R. (2010) Las turberas de tierra del fuego y el cambio climático global (pág. 9). Fundación Humedales/Wetlands International. Buenos Aires. Argentina.

²⁰ VALENZUELA et al (2019). *Lontra provocax*. Lista Roja de Mamíferos Amenazados de la Argentina. SAYDS y SAREM (editores).

Y



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



en las Listas Rojas²¹. Debe señalarse que el Canal Beagle y la Isla de los Estados son los únicos sitios de la Argentina donde hay poblaciones marinas de esta especie, que se encuentra particularmente amenazada por la presencia humana y sus actividades, y que tiene una alta dependencia de las fuentes de agua dulce que llegan a la costa luego de discurrir por estos turbales.

Que el EsIA no presenta una evaluación real de la situación de esta especie ni de los riesgos que implica para su conservación la modificación de los turbales de Península Mitre, que en las condiciones planteadas podría redundar en la desaparición del huillín de la zona este del Canal Beagle y amenazar la estabilidad de la población de Isla de los Estados.

Que además las turberas de *Astelia* constituyen un ecosistema singular, de alta vulnerabilidad, que sólo se encuentra en la Península Mitre. Al respecto, la Dirección General de Recursos Hídricos (DGRH) provincial señala que *"las turberas de Astelia pumila presentes en la zona son de una rareza extraordinaria y las dimensiones que allí alcanzan se aprecian en muy pocos lugares del mundo"*²².

Que, por tanto, es incomprensible que el EsIA no incorpore una línea de base ambiental de las turberas y un análisis detallado de los impactos que la obra pudiera ocasionar en estos ecosistemas relevantes, su biodiversidad y en los servicios que éstos brindan a la sociedad.

Que, siendo que el tramo III discurrirá sobre verdaderos colchones de agua, es aún más inexplicable que tampoco se haya incluido un análisis de los impactos y/o condicionamientos que este tipo particular de ecosistema generará para el proyecto en sí.

²¹ Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la categoría "En Peligro Crítico" (CR) se otorga a un taxón cuando la mejor evidencia disponible señala que se está enfrentando a un riesgo de extinción extremadamente alto en estado de vida silvestre. (Cfr. UICN. (2012). Categorías y Criterios de la Lista Roja de la UICN: Versión 3.1. Segunda edición. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido)

²² Informe DGRH N° 20 del 27 de abril de 2018.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00111/19



Que la DGRH manifiesta que el 70% de traza en el tramo III atraviesa sectores de turba, cuyo promedio ronda en los 1,97 metros de profundidad²³.

Que, por tanto, llama la atención que no se describa la capacidad portante de los suelos de los distintos turbales (lo cual resulta fundamental para la ingeniería del camino) ni se encuentre una sola mención a las turberas de *Astelia*, cuyas particulares características tornan improbable que la obra propuesta pueda ser llevada a cabo con éxito en los términos planteados.

Que el diseño ingenieril propuesto para la obra se basa en un terraplén de avance sobre la superficie de la turbera con asiento sobre una malla geotextil (técnica conocida como "floating roads"/caminos flotantes) sobre el cual hay muy poca experiencia en el país.

Que la información relativa a obras de este tipo (principalmente de Reino Unido, Canadá y Finlandia) muestra que el diseño de la misma depende de las siguientes cuestiones: a) conocer en detalle la profundidad de la turba, el tipo de turba y sus propiedades físicas, b) estimar el asentamiento previsible de la turba bajo el camino en el corto, mediano y largo plazo, c) determinar el funcionamiento hidrológico de la turbera (tanto superficial como subsuperficial), d) considerar el efecto sobre la turbera que producirían las obras de drenaje que sean necesarias para la estabilidad del camino (cunetas y alcantarillas)²⁴.

Que el EsIA no contiene ninguna referencia sobre los puntos básicos que arriba se mencionan.

Que, así las cosas, la DGRH realiza su propio análisis²⁵ concluyendo que los terraplenes sobre los cuales se pretende asentar el camino provocarán la interrupción del escurrimiento de las aguas, lo cual generará anegamientos por

²³ Informe DGRH N° 2/19, denominado EVALUACIÓN PROYECTO "RUTA PROVINCIAL N° 30 – TRAMO N° III".

²⁴ Una recopilación de lineamientos y experiencias aprendidas (de donde se ha resumido lo aquí enunciado) puede consultarse en MACCULLOCH, F (2006). Guidelines for the risk management of peat slips on the construction of low volume/low cost roads over peat. Forestry Civil Engineering Forestry Commission, Scotland. Disponible en ROADEX Network <https://www.roadex.org>

²⁵ Los estudios realizados por la DGRH para el tramo III incluyen: identificación de la cobertura vegetal, cateos de profundidad y muestreos estratigráficos de las distintas turberas (lo cual permite identificar el tipo de suelo, el contenido acuoso y la consistencia de las mismas).

[Handwritten signature]



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

aumento del nivel freático aguas arriba de la obra, anegamientos que en muchos casos serán permanentes. Esto implica la modificación del régimen hídrico y la pérdida de estos ecosistemas y de los servicios ambientales que brindan²⁶.

Que, adicionalmente, indica que el esfuerzo de corte producido por la carga de los terraplenes [de la traza] romperán la delgada carpeta superior del turbal de *Astelia*, que producirá una evacuación del agua contenida –probablemente hacia la superficie- lo cual no sólo ocasionará daños ambientales irreversibles para los humedales y la biodiversidad del lugar, sino que generará un hundimiento del terreno (subsistencia) que puede afectar la estabilidad estructural de la obra.

Que por tanto, la DGRH recomienda que por razones ambientales, estructurales y de ingeniería la traza del tramo III evite radicalmente las turberas de *Astelia pumila*, que ocupan el 14% del total del trazado.

Que, asimismo, se solicita que se realicen estudios de la capacidad portante de los suelos de las distintas turberas; y que –para aquellas donde se identifiquen impactos considerables- se presenten propuestas de cambio en la traza para evitar o disminuir el impacto en la hidrología de las mismas.

Que concluye la DGRH “... dada la insuficiente información para realizar un análisis elemental del tramo III del proyecto, desde esta Dirección General, se recomienda no aprobar el Estudio de Impacto Ambiental del Tramo III de la ruta provincial N° 30, hasta tanto la empresa realice los estudios de suelo necesarios que garanticen la viabilidad de la obra y mitigación de impactos ambientales...”

Que posteriormente, la DGRH en una nota de fecha 1 de febrero de 2019 manifiesta que la información enviada por la empresa es incompleta e insuficiente (en respuesta al informe mencionado *ut supra*); en particular señala que “se observa un desconocimiento manifiesto sobre el suelo o sustrato donde se desarrollarán las obras” así como la ausencia de información sobre los sitios donde se construirán los terraplenes de avances sobre las turberas y las técnicas

²⁶ Informe DGRH N° 2/19



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA**

*constructivas adecuadas para estos "caminos flotantes"*²⁷. Indica que toda esta información es clave para asegurar la estabilidad estructural de la obra y evitar problemas posteriores en el mantenimiento.

Que a pesar de lo dictaminado por la DGRH, ese mismo día la SADSyCC aprobó el EsIA para el tramo III mediante la Resolución N° 55/09 e incluyó las observaciones que hizo la DGRH como obligaciones a cumplir.

Que por tanto, se procedió a aprobar la obra para el Tramo III sin contar con un mínimo análisis, ni estudios de suelo o información detallada sobre las técnicas constructivas.

Que, a mayor abundamiento, al ser consultada la SADSyCC por esta Defensoría sobre el impacto de la obra en las turberas de *Astelia pumila* y las medidas para impedir o minimizar ese impacto, ésta remite un informe de la DGRH del cual surge que *"si bien la empresa constructora ha presentado propuestas, las mismas no se consideran superadoras de la original que figura en el Pliego de Especificaciones Técnicas, evidenciando desconocimiento en cuanto al grado de afectación del terraplén de avance sobre el escurrimiento y como esto podría afectar los ecosistemas del mismo"*²⁸

Que a modo de conclusión, se aprobó el Tramo III sin conocer mínimamente el impacto que el camino podría tener sobre las turberas, ni evaluar tan siquiera los impactos de las turberas sobre el camino (es decir, la factibilidad técnica y los costos de construcción y mantenimiento que implica realizar un camino sobre un ecosistema "flotante").

Que debe tenerse en cuenta que los turbales son ecosistemas cuyo principal componente es el agua (que representa más del 80% del sistema natural), por lo cual constituyen uno de los tipos de humedales incluidos en la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional (llamada Convención de Ramsar), de la que la Argentina es signataria desde 1992.

²⁷ Nota DGRH N° 98/19, dirigida a la Directora General de Gestión Ambiental, Lic. Andrea Bianchi.

²⁸ DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HÍDRICOS, Informe IF-2019-00090222-GDETDF-DGRH#SADSCC, agregado a fs. 52/53 de la presente actuación.



00111/19



**DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION**
REPUBLICA ARGENTINA

Que las turberas son ecosistemas muy poco frecuentes en nuestro país y más del 95% de la superficie ocupada por las mismas se ubica en Tierra del Fuego, principalmente en el fondo de los valles del sur de la isla Grande²⁹. Esta zona concentra casi el 90% de la superficie de turbales del sector argentino de la isla de Tierra del Fuego, y constituye la principal reserva de turba de Sudamérica³⁰.

Que su importancia y singularidad ha sido señalada por el Grupo Internacional de Conservación de Turberas (IMCG, por sus siglas en inglés), quien manifestó que la diversidad de tipos de turberas fueguinas, su extensión y su estado prístino no tienen comparación a nivel global (Declaración de Ushuaia, 2005); y ha sido consignada en el reciente Inventario de Regiones de Humedales de Argentina donde se describe dentro de la "Subregión 10c. Mallines y turberas de la Patagonia Sur e islas del Atlántico Sur"³¹.

Que por todo lo expuesto y habida cuenta de las irregularidades detectadas a lo largo del procedimiento de EIA, corresponde recomendar a las autoridades locales competentes la adecuación de del proyecto conforme el derecho convencional e interno vigente.

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el 28 de la ley N° 24.284, modificada por la ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 de fecha 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo,

²⁹ PONCE, JF et. al (2014), Las turberas de Tierra del Fuego y el clima del pasado. Publicado en la revista Ciencia Hoy, Volumen 23 número 137 febrero - marzo 2014)

³⁰ ITURRASPE, R (2010) en "Regiones de Humedales de la Argentina". Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y otros (2017). Benzaquen, L., Blanco, D., Bo, R., Kandus, P., Lingua, G., Minotti, P. y Quintana, R. (editores).

³¹ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN y otros (2017). "Regiones de Humedales de la Argentina". Benzaquen, L., Blanco, D., Bo, R., Kandus, P., Lingua, G., Minotti, P. y Quintana, R. (editores).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario, para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

**EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA
NACIÓN RESUELVE:**

Artículo 1º: Exhortar a la Sra. GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR, ROSANA BERTONE, a la SECRETARÍA DE AMBIENTE, DESARROLLO SUSTENTABLE Y CAMBIO CLIMÁTICO y al MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, sin perjuicio de lo actuado y de lo resuelto judicialmente, a subsanar para lo sucesivo las disfuncionalidades señaladas en los considerandos y adecuen su accionar a la normativa convencional y legal individualizada.

Artículo 2º: Poner en conocimiento de la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN la presente resolución.

Artículo 3º: Regístrese, notifíquese y resérvese.

RESOLUCIÓN N° 00111/19



DR. JUAN JOSÉ BÖCKEL
SUBSECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACIÓN