

OBSERVACIONES RELACIONADAS CON EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN ASESORA DE EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DESTINADA A LA ATENCIÓN DEL VISITANTE EN EL ÁREA CATARATAS, EN EL PARQUE NACIONAL IGUAZÚ (ARGENTINA).

El que suscribe hace las siguientes observaciones —estríctamente personales— tras su visita a la zona de cataratas en el Parque Nacional de Iguazú los días 6 al 10 de agosto de 1994, y aprovecha la ocasión para expresar su agradecimiento al Director del Parque y demás personal que le facilitaron su labor durante dicha estadía.

Estas notas se redactan sin tener a mano la copiosa documentación (licitación, resumen de los proyectos, estudios de impacto) que debido a su volumen, fue remitida por el sistema de paquetería internacional urgente al domicilio del que suscribe, sin que hasta la fecha de hoy se haya recibido.

Términos de referencia

Los términos de referencia del presente dictamen lo constituye el pliego de Licitación pública nacional e internacional n° 3/94 (de fecha 10 de febrero de 1994), Expediente n° 242/94, que es complementado por varias circulares y notas aclaratorias evacuadas por la Administración de Parques Nacionales en razón a consultas formuladas por las empresas licitantes, y que se somete a trámite de evaluación de impacto ambiental en virtud del «Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental en Areas de la Administración de Parques Nacionales», aprobado el 2 de mayo de 1994.

El Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental en su artículo 9º dispone que una Comisión Evaluadora interdisciplinaria ad-hoc, integrada por expertos en la temática, tendrá a cargo la evaluación de los EIA y efectuará una Declaración de Impacto, entendiéndose por tal un dictamen técnico que propondrá las condiciones para la aprobación del proyecto y recomendará las acciones que deberán llevarse a cabo, o en su caso el rechazo del mismo. A efectos prácticos nos referiremos a este particular como "el condicionado ambiental".

Sobre la licitación

Las condiciones técnicas de la licitación son extensas y en cierto grado farragosas, además de contener algunas cláusulas de alcance indeterminado. Los puntos que debe cubrir el licitante quedan más o menos claros, matizados por condiciones —a veces meras sugerencias— sobre el modo en que deben ser resueltos. En todo caso, la Administración de Parques, como licitador, se reserva el derecho de escoger la solución global o soluciones parciales que más le satisfagan (a partir incluso, de diferentes propuestas) y puede, asimismo, proponer o añadir puntos nuevos que se han de resolver en el proyecto definitivo. Todos los licitantes tendrán derecho a ofertar sobre el proyecto definitivo sea cual sea el modo en que este se haya concretado: por selección de uno o por combinación de varios, y con o sin "extras". El ganador final tendrá no solo derecho a ejecutar las infraestructuras aprobadas, sino que será asimismo adjudicatario de la concesión de todos los servicios considerados.

La "ventaja" que se ha arrogado la Administración de Parques en esta licitación —un tanto *sui generis*— llega a su extremo en el artículo 6º donde plantea que el adjudicatario del proyecto y su explotación se compromete a producir y mantener la cartelería informativa e interpretativa que la Administración del Parque determine en su día. Curiosamente, no han habido consultas por parte de los licitantes sobre esta suerte de "cláusula salvaje".

Objeto de la licitación

Al margen de las particularidades técnicas de esta licitación que, en última instancia, juegan siempre a favor de la Administración, lo más delicado de su contenido, a nuestro entender, es la esencia misma del proyecto licitado. En ningún momento se expresa cual es la finalidad que se persigue con todo el proyecto, particular que alguno de los licitantes advierte muy oportunamente.

Según se deduce de la lectura de la licitación, ésta persigue simplemente la reposición de una infraestructura de visitas obsoleta, insuficiente y parcialmente destruida en la actualidad, introduciendo algunas mejoras que el licitador parece haber concebido, dejando muy poco margen a la iniciativa y creatividad del licitante. Todo parece resumirse a un listado de obras a acometer (son sus objetivos), con la salvedad del penúltimo punto, donde se plantea un «Programa de atención a los visitantes» que, tal como se intuye, será mera consecuencia de la visitación conformada por la infraestructura proyectada, pero en ningún modo, el que determine y oriente dicha infraestructura.

Dicho de otra manera: No existe un «Plan de visitas» o de «uso público» para el Parque, cuyo análisis permita determinar qué infraestructura es la que se adapta mejor a los objetivos de uso público perseguidos. Tratándose de un Parque Nacional —que es además Patrimonio de la Humanidad—, éstos objetivos suelen ser bien explícitos y conocidos en la doctrina conservacionista y han de venir reflejados en el Plan de Manejo que orienta la acción en toda área protegida que se precie de serlo.

Criterios de selección

Muy al contrario, la licitación asume un criterio técnico de máxima visitación posible, sin mayores matices, y determina sencillamente que el criterio de selección del proyecto ha de ser aquél que menos impacto ambiental ocasione (particular reiterado en las consultas evacuadas por la Administración). Asimismo se estipula que una Comisión Evaluadora de Proyectos habrá de resolver sobre este particular, una vez conocido el Dictamen Ambiental que nos ocupa.

Al insistir la licitación en que se seleccionará el proyecto que cause menor impacto ambiental (asumido como impacto paisajístico y ecológico), se ha generado una preocupación casi obsesiva de los licitantes por no cortar un solo árbol o planteamientos anecdóticos similares. La principal preocupación en una licitación de este tipo ha de ser el cubrir los objetivos previstos, en qué medida ello se consigue y a qué coste ambiental, por si resultara incompatible con la finalidad del área protegida, fuese asumible sin más, o implicara introducir medidas para mitigar su impacto.

Calidad de la visita

Estos criterios y planteamiento en manos de empresas privadas conduce casi irremediablemente a fines alejados de la filosofía de un Parque Nacional. De hecho, las propuestas recibidas se aproximan más a un parque de atracciones turístico que maximiza las entradas (= fin económico), que a un esquema de visitas a un área protegida de valores excepcionales, con categoría simultánea de Parque Nacional y Patrimonio de la Humanidad. Tal desviación no es imputable a los licitantes, sino al artífice de la licitación.

El error es de bulto, máxime, cuando atendiendo a la información que aporta uno de los licitantes, el 69% de los visitantes desean realizar la visitas en grupos de 5 personas, el 19% prefieren hacerla individualmente y sólo al 12% restante —creemos recordar— no le importa incorporarse a grupos mayores. En buena lógica, se supone que toda la infraestructura planteada se justifica en permitir que el visitante realice su visita según su particular perfil psicológico y sin dañar al medio. Según parece, la mayoría de los visitantes no quieren realizarla de manera masiva tal y como lo plantea la licitación, sino de otro modo más natural e íntimo. El impacto psicológico de la propia infraestructura y la forma de visitación sobre el visitante —el proyecto se supone que se hace para él— no ha sido tomado en cuenta en ningún momento. De nuevo, el error no es imputable a los licitantes aunque bien pudieran haberlo subsanado de haber contado en sus equipos con profesionales expertos en uso público de áreas protegidas.

Concepción global

El dilema planteado estriba en contar con un sistema de visitas adaptado a la filosofía de un parque nacional (algo selecto, por definición) o en tener un sistema de turismo masivo en el área —siempre que no la deteriore— al margen de la calidad de la experiencia del visitante. Además, el planteamiento de la licitación es parcial en el sentido de que sólo contempla la parte argentina del fenómeno cataratas. Su condición de Patrimonio Mundial debería haber influido en adoptar una concepción global del esquema de visitación al área, pues las vistas al área parecen a priori ser más importantes desde el lado brasileño, mientras que la experiencia en el área solo es factible con cierta calidad en el lado argentino.

Un planteamiento argentino-brasileño global y coordinado permitiría ajustar y escalonar la experiencia de las visitas a las expectativas de los propios visitantes. Esto sería lo idóneo, obviamente, pero según parece poco viable en la actualidad.

Sobre los proyectos presentados

En la documentación estudiada no se refleja las condiciones de publicidad otorgada a la licitación que es, en principio, de ámbito internacional. Los proyectos presentados son tres, de muy distinto estilo y contenido. Todos ellos pertenecen a empresas argentinas nacionales o locales.

- Proyecto 1. Aragón
- Proyecto 2. S.E.S.
- Proyecto 3. Cía. Misionera

No corresponde a nuestra Comisión Evaluadora dictaminar si los proyectos consiguen los fines propuestos (implícitos en este caso) o si cumplen con las condiciones técnicas de la licitación. No obstante e incluso a vuelapluma, se aprecia que los dos primeros licitantes eluden algunos aspectos de las cláusulas técnicas, particularmente el punto 6, «programa de atención a las visitas» (el único punto que no contempla infraestructura u obra alguna), que resulta crítico a efectos de poder adquirir una idea sobre la presión de carga a la que se va a someter el sistema.

Viene al caso resaltar que aunque el pliego de licitación menciona de paso un estudio de capacidad de carga, ésta no ha sido contemplada por ninguno de los proyectos y solo el 3º hace mención a ella, pero interpretándola como capacidad de acogida de la infraestructura a establecer, que es cosa distinta. Con todo, es ciertamente probable que los esquemas de visitas proyectados no superen la capacidad de carga ecológica del sistema, pero es igualmente probable que si superen su capacidad de carga psicológica. Hay técnicas que ayudan a mitigar este último problema, pero si no se plantea, tampoco se pueden tener en consideración.

La naturalidad y grandeza del paisaje es un recurso altamente frágil que se puede destruir con la presencia masiva de personas, excesiva percepción de "artefactos" (pasarelas, miradores, etc.) y, sobre todo, de medios tecnológicos sofisticados (helicópteros, lanchas con motor fuera-borda, etc.). Las líneas rectas (senderos, barandas, etc) y la repetición regular de patrones construidos (pilares, etc.) son, por ejemplo, elementos que deben evitarse en todo momento y que tienen solución en la fase de diseño. También el diseño puede favorecer la ocultación de las personas y aliviar la carga psicológica de pasarelas (con quiebros y tramos cortos), miradores, etc.

Quisiéramos asimismo llamar la atención de la «Comisión Evaluadora de Proyectos» que nos seguirá, que algunos proyectos introducen ideas que no están contempladas en los pliegos técnicos de la licitación, pero que tampoco quedan explícitamente excluidos. Así, un licitante sugiere, por ejemplo, el complementar la infraestructura del área de recepción con orquidarios, mariposarios, etc. Esta posibilidad debe ser desterrada, toda vez que el criterio de desarrollo de infraestructuras en parques nacionales ha de seguir siempre el principio de facilitar el acceso y disfrute del recurso visitado, y nunca el de convertir a las infraestructuras en una atracción en sí mismas.

Sobre los estudios de evaluación del impacto ambiental

La Administración de Parques Nacionales ha de tener en cuenta que es la primera vez que se aplica el reglamento de evaluación de impacto ambiental, tanto a efectos de condescender ante carencias quizás excusables por la novedad del procedimiento, como a efectos de asumir el riesgo que supone establecer un primer antecedente poco recomendable.

Hecha esta advertencia, cabe decir que los tres estudios de impacto presentados no se ajustan —en mayor o menor grado— al reglamento que los regula, de manera que pueden aludirse defectos formales para ser rechazados.

Del contenido de los estudios

Un capítulo ausente en todos los estudios es la referida al impacto socioeconómico regional, si bien cabe apelar a la excusa planteada por alguno de los autores, de que la valoración económica del proyecto solo se producirá en la segunda fase de la licitación; es decir, una vez concluido y superado el estudio de impacto. Se produce pues una situación absurda aunque quizás no muy grave, pues la relevancia de la presente evaluación parece pivotar más sobre el impacto paisajístico (y psicológico) y, en menor medida, el ecológico.

Otros aspectos ausentes son menos excusables, como el no considerar los flujos y procedencia de materiales en la fase constructiva, o la carencia de «Planes de monitoreo». Obviamente, no constituyen planes de monitoreo una simple lista de estudios a realizar (estilo "lista de compras") o la feliz argucia de resolver el compromiso planteando que se creará una "Estación de monitoreo".

A. El estudio realizado por GEA (Proyecto 1) es el más estructurado y conoce y aplica uno de los métodos al uso en las evaluaciones de impacto, aunque lo hace no siempre con la debida transparencia metodológica (composición del grupo evaluador del método Delphi, por ejemplo). Sin embargo, la información de base que manejan es muy escasa —incluso lamentable— y no analizan el flujo de visitas ni sus impactos, ni profundiza en la incidencia de vistas, etc. Hay bastante teoría pero poco análisis práctico, particularmente del paisaje, el gran recurso puesto en juego. El planteamiento es coherente y los aspectos parciales no tratados o deficiencias de fundamentación podrían, en principio ser subsanados.

B. El estudio referido al proyecto 2º —si es que realmente se realizó basado en dicho proyecto y no en el pliego de licitación— corresponde a la «Asociación de Amigos de los Parques Nacionales Perito Francisco Moreno», y destaca por la calidad y extensión de la información de base recogida, que va mucho más allá de la requerida. Pero destaca también este estudio por la ausencia de método alguno en relación a la evaluación del impacto ambiental, mezclándose en el texto las valoraciones subjetivas: en unos casos simplistas y tendentes a "quitar yesca", mientras que en otros los planteamientos son contrarios e incluso tremendistas, cuando no simples manifestaciones de ecolatría. Con sus paradojas o sin ellas, este trabajo no debería ser admitido como un estudio de impacto ambiental. Sus deficiencias técnicas son muy notables.

C. El estudio de impacto del proyecto 3º es abordado por los mismos autores del proyecto, que, como dijimos, es el único que se plantea un esquema de visitas, con sus flujos y capacidad de acogida de las instalaciones. Los autores se excusan en la falta de objetivos de la licitación, pero no es válido el eludir un análisis de impacto debido a la ausencia de información ecológica sobre impacto actualmente existente, pues lo que ellos han de valorar es el impacto relativo entre las diferentes alternativas (incluida la de no hacer nada), y para esto no se precisan cuantificaciones absolutas. Ciertos puntos del estudio son mera repetición de información del proyecto y en ambos se produce una mezcla de los aspectos descriptivos, con los evaluativos y las medidas de mitigación, de forma bastante heterodoxa y confusa. A pesar de la gran sensibilidad

que los autores reflejan por el tema ambiental, falta estructura y sistema en su trabajo que desde el punto de vista técnico y formal, tampoco puede considerarse como un estudio de impacto correcto.

¿Un callejón sin salida?

Como ya se anticipó, la Administración de Parques cuenta con bases fundadas para rechazar los tres estudios de impacto. Pero cabría preguntarse si ello conduce a algo positivo o no.

Fijémonos que teóricamente se ha realizado un estudio de impacto de cada proyecto y que —teóricamente, repetimos— se han evaluado las distintas alternativas que un mismo proyecto ofrece a las opciones prescritas (más alguna innovación). Si seguimos el indicativo de la licitación de seleccionar la alternativa de menor impacto ambiental —sin otro condicionante—, ésta sería para la opción mecánica en el Proyecto 1º, por ejemplo, la alternativa 4, no hacer nada.

Ahora bien, si queremos que este mismo principio de mínimo impacto sea generalizado, debería aplicarse igualmente a la selección de los tres proyectos: Una misma alternativa es planteada diferentemente por los tres proyectos. ¿Cómo sabemos cuál de los planteamientos es el de menor impacto?

Lo que queremos dejar reflejado es que no tiene mucho sentido —salvo las mejoras en el propio diseño, planes de monitoreo, etc.— el someter a evaluación a cada uno de los proyectos (o mejor dicho, propuestas), pues ellos constituyen en realidad las alternativas que realmente han de ser cotejadas para elegir aquella que constituya el proyecto definitivo. Dicho de otra manera: para alcanzar la finalidad pretendida, la valoración del impacto ambiental la debería acometer la Administración del Parque (o tercera parte) a partir de las propuestas presentadas y de manera comparativa.

Esta tarea puede abordarse combinando la información disponible en los tres estudios de impacto, pues la de uno es válida para el otro y, en cierto modo, se complementan y suplen algunas de las deficiencias apuntadas. El estudio A, que se aproxima con cierto grado de corrección y coherencia al problema, demuestra que —en principio— las diferencias principales y significativas en impacto ambiental se producen con las diferentes opciones de medio mecánico. El estudio B, aporta sobradamente la información de base de que adolecen los proyectos A y C, y este último contempla el esquema de visitación que los otros dos eluden.

Realmente, no hay una salida diáfana y honrosa a la situación planteada, toda vez que el problema se genera en la propia licitación. Aún así, la experiencia sirve de algo y sería oportuno que la Administración de Parques se plantee con miras al futuro, cuándo es conveniente someter un proyecto a una Evaluación de Impacto Ambiental (se realiza a posteriori) y cuando es preferible incorporar los parámetros ambientales al proceso de planificación y diseño del proyecto, de modo que una evaluación posterior devenga superflua. Es un tema para reflexionar.

Recapitulación y sugerencias

La experiencia de una visita a un área natural es un nuevo servicio en las sociedades modernas y la Administración Pública ha de garantizar que se brinde de manera satisfactoria, muy particularmente en un Parque Nacional (parte de su sentido de ser), limitado obviamente por los requerimientos de preservación del propio recurso: integridad ecológica, solitud, naturalidad, etc.

Los proyectos presentados no garantizan que tal servicio se vaya a producir de manera satisfactoria, por lo que, al margen de que buena parte de dicho fallo sea imputable a la propia licitación y novedad de los procedimientos empleados, lo más razonable sería prolongar el presente proceso de evaluación en un tiempo prudencial para permitir que expertos en visitas a parques nacionales, puedan realizar una valoración breve del esquema de visitas implícito y proponer las modificaciones pertinentes.

Dadas las particularidades de la presente licitación, tales modificaciones o nuevas propuestas podrían ser incorporadas al concepto final (proyecto a seleccionar), antes de proseguir con la oferta económica, adjudicación definitiva al licitante ganador y puesta en marcha de toda la operación.

Dos posibles candidatos a realizar dicho trabajo de evaluación serían el Dr. Allan Putney (Parques Nacionales), miembro de esta Comisión y conocedor del caso, y el Dr Jim Thorsell (Areas Naturales del Patrimonio Mundial), ambos vinculados a la UICN.

Finalmente, y una vez concretado el esquema de visitas más adecuado a los objetivos del Parque, deberán re-considerarse las propuestas presentadas (proyectos 1, 2 y 3) y simultáneamente evaluarse su impacto ambiental comparativo, de modo que el criterio de minimización de impacto no sea el único y exclusivo en determinar el proyecto final. Este deberá incorporar las medidas de mitigación y su correspondiente plan de monitoreo antes de salir a licitación definitiva.

*Dr Antonio Machado Carrillo
La Laguna, a 23 de Agosto de 1994*