

HIDROCARBUROS NO CONVENCIONALES EN ARGENTINA: una actividad sin regulación ambiental

> **Informe elaborado por FARN¹,**
elaborado por Dolores Duverges,
Directora de Política Ambiental.

Resumen Ejecutivo

Argentina padece una fuerte crisis en materia energética caracterizada, entre otros aspectos, por una importante disminución en la producción de petróleo y gas, una caída pronunciada de las reservas comprobadas de hidrocarburos, y una demanda creciente de importación de estos productos, que ya alcanza los 13.000 millones de dólares anuales.

En este contexto, el Departamento de Energía de Estados Unidos dio a conocer un informe, que sitúa a la Argentina como la segunda potencia mundial en materia de recursos de “shale gas”.

Con motivo de ello, el Congreso de la Nación sancionó, en octubre de 2014, la Ley N° 27007, que reforma parcialmente la actualmente vigente Ley de Hidrocarburos N° 17319 y sus modificatorias.

Además, propone la incorporación de los proyectos que impliquen la realización de una inversión directa en moneda extranjera, no inferior a 250 millones de dólares al Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos, creado mediante el Decreto N° 929/13. Sin embargo, esta norma no establece los

¹ El presente informe toma en cuenta el documento “Estudio Exploratorio sobre Petróleo y Gas no Convencional en Latinoamérica: Caso Argentino” que realizara la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), gracias a la colaboración de la Fundación Heinrich Böll, y los estudios elaborados en el transcurso del año gracias a la colaboración de la mencionada entidad y a la Fundación Charles Stewart Mott.

requerimientos técnicos, ambientales, institucionales y en materia de participación social, para las actividades que pretende desarrollar.

Es así que, este informe presenta los aspectos centrales que deberían ser contemplados para cubrir las necesidades propias de una actividad no regulada con anterioridad en el país y que han merecido escaso debate.

I. Antecedentes

Durante el año 2014 se discutieron en el seno del Honorable Congreso de la Nación, el “Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación” entre la República Argentina y Repsol Capital S.L. y Repsol Butano S.A.” (que incluyó la valoración de los pasivos ambientales), y, la sanción de la nueva Ley de Hidrocarburos, impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional.

El tratamiento de dichas normas se dio en un contexto en el que la ausencia de información fue una de las características que englobaron a estos casos, lo cual se vio principalmente reflejado en el impedimento de acceder a la información relacionada con los contratos entre inversores y el gobierno argentino para la explotación del Yacimiento de Vaca Muerta en la Provincia de Neuquén.

En tal sentido, FARN manifestó en las distintas presentaciones que efectuó a lo largo del año 2014², **que no deberían iniciarse proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales mediante fractura hidráulica en dicho estado de situación, en el que se carece de suficiente información sobre los diversos impactos que pueden llevar a cabo dichas actividades, ausencia de regulación específica, y no se ha institucionalizado aún la participación social.**

Se remarcó, además, la urgencia en la sanción de una norma de presupuestos mínimos que regule las actividades de exploración y explotación para la actividad hidrocarburífera, teniendo en cuenta, en particular, los proyectos sobre no convencionales en donde se utilice la técnica de fractura hidráulica, destacando los diversos aspectos que ésta debiera contemplar.

² Ver al respecto: “Convenio de Solución Amigable y Avenimiento de Expropiación entre la República Argentina y Repsol Capital SL y Repsol Butano S.A.”. Presentación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) ante la H. Cámara de Diputados de la Nación, en relación a la cuestión de los pasivos ambientales. Abril 2014. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/FARN-Acuerdo-Repsol-Pasivos-Abril-2014.pdf>
“Estudio Exploratorio sobre petróleo y gas no convencional en Latinoamérica: caso Argentino”. Octubre 2014. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/potencialidades-y-desafios-de-los-hidrocarburos-no-convencionales-en-argentina>
“Consideraciones sobre los aspectos ambientales de la Nueva Ley de Hidrocarburos”. Octubre 2014. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/17265>

A modo de introducción a este trabajo, se plantean ciertos interrogantes tales como ¿cuáles son los impactos ambientales que en primera instancia surgen de esta actividad y que ameritan su tratamiento diferencial? ¿Cuáles deberían ser los criterios que se deberían considerar? Esto último, con la finalidad de contar con una norma que incluya las diversas aristas que introduce esta nueva forma de explotación, incluido el acceso a la información sobre las actividades que los ejecutores de los proyectos realizarán y la participación de la sociedad en el procedimiento de evaluación.

II. Marco legal en materia de hidrocarburos

Desde el año 1967 rige a nivel nacional la Ley N° 17319 de Hidrocarburos. Esta norma fue parcialmente reformada en el año 1992 cuando se sanciona la Ley N° 24145, que transfirió el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las provincias. De igual forma, en el año 2006, la Ley N° 26197, denominada “ley corta”, estableció, entre otras disposiciones, que los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren. Dispone, además, que las provincias asumirán en forma plena, el ejercicio del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus territorios, quedando transferidos de pleno derecho, todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como cualquier otro tipo de contrato vinculado con dicha actividad.

Vale destacar que estas modificaciones a la ley 17319 fueron en armonía con lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada, que dispuso que las provincias son titulares del dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. A su vez, la Carta Magna consagró el derecho a un ambiente sano para los habitantes del país y estableció que el desarrollo debería ser sustentable, de forma de compatibilizar las variables económicas, ambientales y sociales en las distintas actividades a realizarse en el país. En el mismo artículo también delegó al Congreso Nacional la atribución de dictar las “leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental”, entre las que se encuentra la Ley Marco General del Ambiente N° 25675.

III. La Nueva Ley de Hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos N° 27007 recientemente sancionada aborda principalmente las siguientes cuestiones:

► **Modificaciones al régimen de permisos y concesiones establecido en la Ley N° 17319**

En este punto se proponen, entre otras reformas, la sustitución de los plazos de los permisos de exploración y concesiones de explotación, los cuales amplía, diferenciándolos, según se trate de hidrocarburos convencionales, no convencionales y, en plataforma continental y mar territorial. Asimismo establece el sistema y plazos de prórrogas para dichos supuestos y dispone el régimen que regirá respecto a las concesiones de transporte. Determina el mecanismo de licitaciones competitivas como el medio utilizado para la adjudicación de los permisos y concesiones, y que para su llamado se elaborará un Pliego Modelo, debiendo la adjudicación recaer en el oferente que haya presentado la oferta más conveniente. En tal sentido, se expresa que será de particular relevancia, la propuesta de mayor inversión o actividad exploratoria. Además, este título establece disposiciones en materia de canon, bonos de prórroga y regalías a ser percibidos por el Estado Nacional y las provincias respectivamente.

► **Disposiciones relativas al régimen de promoción de inversiones para proyectos vinculados**

El Título II de la Ley N° 27007 trata el régimen de promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos, incorporando al régimen creado mediante el Decreto N° 929/13, los proyectos que impliquen la realización de una inversión directa en moneda extranjera no inferior a 250 millones de dólares. Asimismo, se prevén para el futuro, aportes a las provincias productoras.

► **La ley contiene un tercer título, denominado “disposiciones complementarias y transitorias”**

Se refiere al establecimiento de una legislación ambiental, y a la adopción de un tratamiento fiscal uniforme que promueva las

actividades de hidrocarburos. Es así que el artículo 23 de la Ley N° 27007 expresa que: *“El Estado Nacional y los Estados Provinciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, propenderán al establecimiento de una legislación ambiental uniforme, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente”*.

IV. Impactos de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales

Siguiendo a Eduardo Sosa³, se puede señalar que cuando se identifican y valoran los impactos ambientales y sociales de la explotación de petróleo y gas no convencional se arriba de manera inmediata a la conclusión de que es conveniente establecer un marco legal ambiental específico para dicha actividad, considerando los principios y herramientas de gestión ya consagrados a nivel general.

El autor citado explica que, desde el punto de vista del impacto ambiental, el análisis específico de la relación entre las técnicas de extracción y la contaminación del agua superficial y subterránea demuestra que es necesario el desarrollo de mecanismos preventivos y de control que aseguren que el recurso hídrico en su conjunto no se vea afectado significativamente.

Otros temas que considera son: el empleo de grandes volúmenes de agua, la inyección de sustancias químicas en el subsuelo, el manejo de los desechos en la superficie, la posibilidad de accidentes que involucren desastres tecnológicos con liberación masiva de sustancias tóxicas, la contribución de la explotación de hidrocarburos no convencionales a la disminución de la calidad del aire y al cambio climático, la potencialidad para inducir sismos a partir de las operaciones de fractura hidráulica y, la inyección de aguas residuales en el subsuelo.

Por su parte, a nivel general, Sosa indica que los impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos no convencionales exceden el análisis de

³ Más información en Sosa, Eduardo (2014). *“Los impactos ambientales de la explotación de hidrocarburos no convencionales”*. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/17417>

sitio y deben evaluarse a nivel regional, particularmente en todo lo relativo a los recursos hídricos, debido a que la mayoría de las cuencas petrolíferas y gasíferas no convencionales con potencial económico se encuentran en zonas áridas, donde el agua es el recurso más vulnerable y solicitado. Ello conduce, a la necesaria inclusión de la participación social en torno a la habilitación de la actividad.

Bajo este marco, las perspectivas técnico-ambiental y social se encuentran directamente relacionadas: en tal sentido, lo expuesto lleva a determinar que se debe institucionalizar la participación de la sociedad, teniendo en cuenta que estos proyectos se apoyan en el uso de recursos naturales cuya titularidad es compartida por la ciudadanía y su afectación podría implicar serios perjuicios en su calidad de vida.

Ello lleva a la conclusión que la ejecución de las actividades que involucran la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales alcanza diversas temáticas que deberían contemplarse como condición previa a su autorización.

Es así que frente a la sanción de la nueva Ley de Hidrocarburos N° 27007, promotora de dichos proyectos, es indudable que en aplicación de los principios preventivo y precautorio que consagra la Ley General del Ambiente N° 25675, no se deberían continuar e iniciar actividades que involucren la fractura hidráulica. Ello redundaría en la urgencia de contar con un marco legal específico que establezca los requisitos técnicos, ambientales y de participación social que conduzcan a garantizar que se cumpla con el mandato de “sustentabilidad” establecido por la Constitución Nacional.

V. Requerimientos ambientales y sociales ya vigentes

Las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental son de particular importancia para la política ambiental del país, ya que deben ser aplicadas y cumplidas por las autoridades de los distintos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal y de Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y pueden ser complementadas mediante normas más exigentes pero nunca más laxas.

La ya mencionada Ley General del Ambiente (LGA) N° 25675 es considerada la ley de presupuestos mínimos de mayor envergadura, ya que contiene principios (entre los cuales se encuentran el principio preventivo y el

precautorio), objetivos de la política ambiental nacional, instrumentos de gestión ambiental, como así también, crea el Sistema Federal Ambiental, otorgándole un importante rol al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Asimismo, la ley presenta un capítulo específico dedicado a la temática del daño ambiental. Lo expuesto tiene particular relevancia, dado que todos estos presupuestos deben ser aplicados y exigidos en el marco de los requerimientos y exigencia que los nuevos proyectos de los no convencionales deben observar.

Forman parte de las obligaciones que presenta la LGA:

- ▶ La sujeción al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previo a la ejecución, de 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.
- ▶ El derecho de libre acceso a la información y así también la obligación de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.
- ▶ La obligación de asegurar la participación ciudadana principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

Sin embargo, y como se estableciera, las particularidades características de las técnicas empleadas y los impactos ambientales y sociales asociados a estos proyectos, indican que es conveniente contar, además, con una norma específica que atienda a necesidades propias de este nuevo tipo de proyectos, haciendo especial énfasis al tipo de información que debe ser accesible a la ciudadanía para lograr de ese modo un proceso más transparente en donde esta pueda participar.

Vale destacar que a esta altura de la evolución del derecho ambiental resulta inadmisibles permitir la operatoria de una actividad de alto impacto ambiental, sin contar con los requerimientos mínimos, y que involucra la dimensión social, que la misma debe contemplar.

VI. Requerimientos específicos

Es indudable que la ausencia de un marco legal ambiental, para las actividades que involucran la fractura hidráulica, atenta seriamente contra los principios más arraigados de la protección ambiental, como lo es el de prevención y acceso a la información pública ambiental.

Se entiende que el desarrollo de dichos proyectos de inversión sin los requerimientos ambientales necesarios, y que contemplen la participación de la sociedad en dicho proceso, podrían generar graves daños al ambiente y promover situaciones de tensión y conflictividad social creciente.

Asimismo, desde una perspectiva institucional, se plantea el interrogante sobre cuál debería ser el alcance del control y fiscalización ambiental sobre dichas actividades, y respecto a la operatoria de la firma YPF S.A. atendiendo a la dimensión y rol que posee la firma en el país y el campo de actuación que ejercerá en este tipo de proyectos.

En tal sentido, la llegada de la era de los hidrocarburos no convencionales debe hacernos replantear dos cuestiones centrales:

- (1) Fortalecer la institucionalidad pública ambiental, cuyo objeto hace a las posibilidades de control estatal de la actividad
- (2) Fortalecer las herramientas con las que cuentan las instituciones para ejercer su competencia.

Es así que se debería evaluar si los recursos para la gestión con los que cuentan las autoridades administrativas competentes son suficientes para ejercer el control que deben cumplimentar. En tal sentido, se debe revisar si la regulación y consecuente aplicación de una norma ambiental para la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales exigirán el fortalecimiento de la institucionalidad para la protección ambiental.

Asimismo, se plantea la necesidad de debatir el control institucional de la empresa YPF S.A., sociedad que con seguridad ocupará un rol primordial en la búsqueda y explotación de no convencionales en conjunto con los inversores, y a la que en términos ambientales fiscalizará los Estados Provinciales. Ello en función de preguntarnos si el control actualmente existente, y cuya base principal se encuentra en las provincias, es suficiente o, si por el contrario, debería posibilitarse un control social e institucional más amplio, en consonancia con la participación nacional que posee dicha entidad.

VII. Recomendaciones y palabras finales

Sancionada la nueva Ley de Hidrocarburos N° 27007 que promueve, entre otros institutos, **las actividades sobre exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales sin regular requerimientos de índole técnica, ambiental, institucional y de participación ciudadana, no deberían continuarse ni iniciarse proyectos sin contar con las garantías regulatorias mínimas ambientales, que hacen, en definitiva, a la implementación y aplicación de los principios de prevención y precautorio establecidos en nuestro ordenamiento general ambiental. En tal sentido, resulta urgente sancionar una norma que contemple los aspectos mencionados a fin de dar un marco legal adecuado a la actividad que se pretende realizar y facilitar el control institucional.**

En particular, debería profundizarse la información y permisos que deben contener los estudios a evaluarse en los procedimientos de EIA, el acceso a la información pública que se vincule a los diversos aspectos ya señalados y la operatoria de los ejecutores de proyectos, y la posibilidad de que todas las personas interesadas, comunidades y pueblos originarios puedan participar, en los procesos en que se decida la exploración y explotación de recursos naturales del dominio público, que impactarán en el ambiente y en la vida de las personas.

Dichos aspectos deberían estar contemplados en una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que regule la exploración y explotación de hidrocarburos, y en particular con relación a los proyectos sobre no convencionales mediante la utilización de fractura hidráulica, aplicable por cualquier jurisdicción y que sirva como piso o base que luego las provincias puedan complementar, de conformidad a lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional.