

Pasivos ambientales e hidrocarburos en Argentina

*Análisis de casos y marcos jurídicos
para un debate urgente*

Diana Rodríguez López
Andrea Burucua



Índice

1. Introducción	7
2. Pasivos ambientales en hidrocarburos: tres momentos	10
a. Tratamiento de los pasivos ambientales en la expropiación de las acciones de Repsol.....	12
b. Renegociación de contratos petroleros de Neuquén en 2008.....	24
c. Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Neuquén, 1997.....	36
3. Pasivos ambientales a nivel internacional	45
a. Antecedentes.....	45
b. Diferentes definiciones de pasivo ambiental.....	46
c. Abordaje de los pasivos ambientales desde el derecho comparado y las políticas públicas.....	50
4. Pasivos ambientales en Argentina	54
a. Programa Nacional para la gestión de sitios contaminados (PROSICO).....	54
b. Ley de Pasivos Ambientales de la Provincia de Buenos Aires.....	56
c. Definición de pasivo ambiental.....	58
d. Necesidad de una ley de presupuestos mínimos y un programa de gestión de pasivos ambientales.....	60
5. Daño ambiental y responsabilidad del generador del pasivo ambiental	62
a. Daño ambiental.....	62
b. Responsabilidad.....	65
c. Sujetos responsables.....	70
d. Competencia.....	71

e. Prescripción.....	72
f. Fondo de Compensación Ambiental.....	72
g. Seguro ambiental y fondo de restauración ambiental.....	73
6. Marco normativo aplicable	77
a. Constitución Nacional.....	77
b. Ley General del Ambiente (LGA) 25.675	79
c. Ley Nacional de Residuos Peligrosos 24.051	82
d. Ley 25.612 de Residuos Industriales, Ley de Presupuestos Mínimos	83
e. Código Civil.....	83
f. Código Penal de la Nación	84
7. Hidrocarburos	85
a. Ley Nacional de Hidrocarburos 17.319 y 27.007	85
b. Resoluciones Nacionales.....	87
8. Legislación de Neuquén	93
Epílogo	96
Bibliografía	100

1. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo ser una primera aproximación jurídica a la problemática de los pasivos ambientales, haciendo hincapié en los generados por la industria hidrocarburífera en la Argentina en su etapa de *upstream*, ubicándonos especialmente en la provincia de Neuquén.

Son numerosos los conflictos que se generan en torno al desarrollo de las actividades industriales. Muchas personas se organizan, resisten, denuncian y luchan en defensa de la salud, la vivienda, los medios de vida y subsistencia tradicionales. Algunas veces lamentablemente, son expulsados de sus lugares de pertenencia a donde se expande la frontera extractiva. Es así, que se multiplican las denuncias por afecciones a la salud, a la vivienda, a los modos de producción y en general al desarrollo de grupos humanos que sufren estas injusticias.

Los daños y pasivos ambientales, consecuencias del modelo extractivista, implican la destrucción de territorios y ecosistemas. Además, impactan negativamente en la calidad de vida de las comunidades que se encuentran cercanas, y a largo plazo también de la sociedad en general.

Hemos abordado inicialmente tres momentos de la historia reciente, posteriores a la privatización de YPF, en los que los pasivos ambientales estuvieron en el centro de la discusión. Uno a nivel nacional: entre los años 2012 y 2014 durante la expropiación de las acciones de la petrolera Repsol – YPF; y dos en la provincia de Neuquén: en el año 2008 con la renegociación de los contratos petroleros por parte del gobierno neuquino y en el año 1997 con la declaración de emergencia ambiental en la provincia, tras una serie de graves derrames que impulsaron el pedido al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la realización de una evaluación global de los impactos.

Estos tres casos que tomamos dan cuenta de la existencia de daños y pasivos ambientales concretos, del accionar empresarial y de la ausencia de controles y políticas públicas desde el Estado. Los mismos nos permitirán

ver que, a pesar de haber sido probados y reconocidos, fueron y son continuamente olvidados por quienes tienen la obligación de recomponer, restaurar o tomar las medidas conducentes para que los daños cesen.

El estudio pretende además dar cuenta del abordaje que se ha dado a los pasivos a nivel internacional, no solamente desde una perspectiva conceptual sino también dentro de planes y políticas públicas de gestión, remediación y prevención de los mismos.

Entendemos que los pasivos ambientales no son otra cosa que daños ambientales que no han sido objeto de recomposición. Es por ello que recorreremos brevemente el cuerpo normativo adoptado por el Estado argentino y por la provincia de Neuquén, que si bien no remite específicamente a este tema, ha avanzado en la sanción de normas que buscan garantizar el derecho colectivo a un ambiente sano, la protección de los ecosistemas y la regulación de la actividad hidrocarburífera, exigiendo tanto a empresas públicas y privadas que se dedican a la extracción de hidrocarburos como a las autoridades de control y fiscalización, el cumplimiento de dichas normas para hacer de esta actividad una actividad menos riesgosa.

Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento efectivo de este ordenamiento es un tema problemático: existen hoy en el territorio nacional innumerables pasivos ambientales de la explotación convencional de hidrocarburos. En ese sentido, consideramos relevante presentar este análisis, ya que el inminente avance hacia la explotación de hidrocarburos no convencionales profundizará y complejizará la cuestión en torno a los daños y pasivos ambientales existentes aún no saldados.

Ante la ausencia de normativa específica, nos referimos también al daño ambiental y la responsabilidad derivada de aquel, temas que han tenido mayor desarrollo jurídico a nivel nacional. Por otra parte, entendemos que el término “pasivo ambiental” cobra relevancia al momento de abordar y gestionar la solución o restauración del daño, en la medida en que ello sea posible. Dicha restauración comprende un fuerte componente económico y de justicia ambiental.

Partimos de una mirada y una comprensión complejas del ambiente, que consideran las interacciones entre lo biofísico y lo cultural desde una perspectiva colectiva e integral de los Derechos Humanos y la justicia.

Desde este enfoque, esperamos que el presente documento sea una herramienta más en el debate energético nacional.

Apostamos y demandamos que las decisiones en materia de política energética se tomen de manera democrática, participativa e informada. Que no sea escuchada solamente la voz de grandes jugadores del mercado energético, sino que tenga mayor relevancia lo decidido por las comunidades que viven en boca de pozo y que son las que asumen el costo ambiental de la extracción de hidrocarburos y, en definitiva, las grandes perjudicadas por estas actividades.

Pasivos ambientales e hidrocarburos en Argentina. Análisis de casos y marcos jurídicos para un debate urgente, no sólo muestra la respuesta estatal al tratamiento de los pasivos ambientales de la industria hidrocarburífera en tres casos distintos: la expropiación de las acciones de Repsol-YPF; la renegociación de los contratos petroleros en Neuquén en 2008 y la Declaración de emergencia ambiental en 1997 por parte del gobierno neuquino; sino también el avance del derecho argentino frente a la degradación ambiental.

La importancia de analizar este tema radica, para las autoras, en vincular los procesos socioeconómicos a consideraciones de justicia ambiental, para no continuar con el sacrificio de territorios y bienes comunes. Exigiendo además, justicia ambiental en las decisiones que se toman para el 'desarrollo' en nuestros territorios, el de los campesinos, pueblos originarios, trabajadores, chacareros y todos los que no queremos asumir el costo de un crecimiento económico en nuestros cuerpos y territorios.

El abordaje del tema de los pasivos ambientales por parte de los Estados ha profundizado las injusticias ambientales ya que, en última instancia la discusión en torno al daño ambiental funciona como variable de presión en la negociación entre Estados y empresas y la impunidad ambiental termina sellando un *acuerdo de caballeros*.

Los impactos ambientales, consecuencia del modelo extractivista, implican la degradación, e incluso la destrucción, de territorios y ecosistemas; y la pérdida de la calidad de vida de las personas, tanto de quienes viven en cercanías de las explotaciones como de la sociedad en general.

