

Tema:	
Año y norma aprobatoria del Informe:	2017 Res 130/2017
Jurisdicción:	Nacional
Organismo de control:	Auditoría General de la Nación
Organismo auditado:	Administración de Parques Nacionales
Objetivo de la auditoría:	Gestión ambiental
Período analizado:	Enero 2011 a julio 2016
Año en que se realizó:	2016/2017
Fuente:	https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_130info.pdf

OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación efectuó una evaluación de la gestión ambiental del Yacimiento Petrolero Caimancito en el Parque Nacional Calilegua. El período auditado fue enero 2011 a julio 2016. Las tareas de campo se desarrollaron entre junio de 2016 y marzo de 2017. El informe fue aprobado en agosto 2017.

SINTESIS

El Parque Nacional

El Parque Nacional Calilegua (PNC) está ubicado en las faldas orientales de las Sierras de Calilegua, en el sureste de la provincia de Jujuy, Departamento Ledesma. Fue creado en 1979 por Decreto Ley 1733, con el fin de preservar un área representativa de la selva de las yungas. Tiene una superficie de 76.306 ha y es el área protegida más extensa dedicada a la conservación de las selvas subtropicales de montaña en el país. Por Decreto Nacional 2149/90 se declara al Parque Nacional Calilegua como Reserva Natural Estricta, por contener ambientes de la mayor diversidad genética en el país, en los que se localizan los últimos reductos poblacionales de ciertas especies animales o vegetales autóctonas o que conservan una variada sucesión de ecosistemas característicos.

En el marco del ordenamiento territorial de bosques nativos establecido por la Ley 26.331, el gobierno de la provincia de Jujuy asigna al PNC a la categoría de conservación I (rojo), correspondiente al máximo nivel de conservación (Ley provincial 5676/2011). Si bien dentro del área protegida no hay poblaciones originarias, en las áreas colindantes hay comunidades criollas e indígenas (guaraníes, kollas y ocloyas).

El Yacimiento Caimancito

El Yacimiento Petrolero Caimancito ocupa 5766 ha, la mayor parte de las cuales se encuentran dentro del Parque Nacional Calilegua. YPF S.E. comenzó en 1969 la explotación del yacimiento, la cual alcanzó hacia 1974 el récord nacional de producción diaria (7000 m³/día), lo que generó un gran desarrollo de la actividad exploratoria en la región.

Con la privatización de YPF, la explotación fue concesionada en julio de 1992 por 25 años a la UTE Petróleos Sudamericanos S.A.-Necón S.A. (Concurso Público Internacional N°1/92 para el Área CNO-3 Caimancito, adjudicado por Decreto Nacional 1275/92). Cabe destacar que esa concesión fue realizada con posterioridad a la designación del PNC como Reserva Natural Estricta (1990), categoría de manejo en la que está expresamente prohibida la explotación de hidrocarburos. En 1996 la APN y la concesionaria del yacimiento firmaron un acta acuerdo (Res. HD 67/96) estableciendo un plan de mitigación de pasivos ambientales. El 6 de mayo de 2008, el Decreto 687/08 del Poder Ejecutivo de la provincia de Jujuy autorizó la cesión de la concesión a favor de PLUSPETROL S.A. Posteriormente, por Decreto Provincial 9347/2011, en octubre de 2012, tomó posesión del yacimiento la empresa JHP International Petroleum Engineering Ltd. Al año siguiente, se forma la UTE entre la empresa estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado –JEMSEy JHP International Petroleum Engineering Ltd., mediante una carta de intención, con la finalidad de extender la explotación del yacimiento hasta 2037 (agosto de 2013). Esa nueva concesión preveía la apertura de nuevos pozos dentro del PNC, aumentando la producción de petróleo.

En el área del PNC hay un total de entre 33 y 36 pozos petroleros. De acuerdo con la información provista por el organismo auditado, aún no se sabe con exactitud cuántos pozos perforados existen. Los registros existentes indican la existencia de 12 pozos activos (en producción) y 21 pozos inactivos, de los cuales 18 son pozos a los que no se tiene acceso vehicular. Estos últimos presentan un alto riesgo de roturas o pérdidas, con la consecuente contaminación en los recursos naturales del PNC, y en las cuencas hídricas implicadas. Existe una red de unos 19 km de caminos en uso y cerca de 32 km de ductos en actividad. El desarrollo de la explotación petrolera, con todas las infraestructuras asociadas a la extracción, separación y transporte del crudo, ocupa hoy alrededor de 600 ha del yacimiento. En las áreas donde la actividad ha cesado, se registra una notable regeneración de vegetación nativa.

En octubre de 2000, se constató contaminación en el Arroyo Yuto, que atraviesa el PNC, producida por el colapso del pozo petrolero abandonado Caimancito e-3 (fuera del área concesionada actualmente). A la fecha la situación sigue sin visos de solución.

Cese de la actividad petrolera

En diciembre de 2015, la Ley Provincial de Jujuy 5889 (B.O. 23/12/2015) dispuso el cese de la explotación de petróleo en el Parque Nacional Calilegua y faculta al Poder Ejecutivo Provincial para requerir y demandar en forma extrajudicial o judicial el cierre de los pozos petroleros ubicados en el PNC así como para llevar a cabo las demás acciones que resulten necesarias para remediar los pasivos ambientales derivados de la explotación hidrocarburífera.

En marzo de 2016, por Resolución 35 (29/03/16), el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Jujuy crea el “Comité Técnico Ad Hoc” para la inspección y evaluación de los daños ambientales y la proposición del plan de remediación ambiental del área del PNC y sus zonas aledañas, afectadas por la explotación hidrocarburífera (art. 1, Res. 35/16). En la resolución se hace mención a las luchas y reclamos del colectivo social integrado por guardaparques, comunidades indígenas, legisladores y organizaciones ambientalistas. El Comité está conformado por un representante por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS), Administración de Parques Nacionales, Ministerio de Minería y Energía de la Nación, Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia, YPF SE y SA, Ministerio de Ambiente de Jujuy, el Intendente del Parque Nacional Calilegua, Universidad Nacional de Jujuy y Secretaría de Pueblos Indígenas (art. 2, Res. 35/16). Se estableció un plazo de 30 días para elaborar y presentar un Plan Preliminar de Actuación.

Antecedentes de AGN

- Informe AGN 125/99 Por Res. 125/99, la AGN aprueba el informe de auditoría de gestión ambiental de la APN referido al Yacimiento Caimancito, en el que se detectaron debilidades en el control y fiscalización del área. En el informe se destaca la importancia regional del PNC y la necesidad de controlar la contaminación por hidrocarburos de los ríos y arroyos de la cuenca del río San Francisco. Se recomienda brindar el apoyo necesario desde la Administración Central de la APN al personal directamente afectado al control y seguimiento de las tareas de remediación ya emprendidas en el yacimiento.
- Informe AGN 242/10 En el marco de una auditoría de gestión ambiental de las áreas protegidas de la ecorregión de las yungas, se relevó el PNC. Se observó la falta de articulación con la provincia de Jujuy para el manejo de la zona de amortiguamiento y la ausencia de un cronograma de cierre y remediación del yacimiento Caimancito.

Situación de los pueblos originarios

En la zona habita el Pueblo Guaraní y el Pueblo Kolla, respecto de los mismos, señala el informe que “la falta de acceso y/o regularización del territorio constituye un problema central”. Por ejemplo, en el caso de los guaraníes “la falta de tierras les impide desarrollar su cosmovisión y su costumbres debido a que no tienen acceso a su antiguo territorio, ni la posibilidad de usar los recursos del monte. Agrega el informe que “si bien existe dentro del Parque Calilegua un sendero intercultural que informa aspectos de la cultura guaraní, no es suficiente (...) para resguardar la reproducción física, material y espiritual de esta Nación originaria”. En este sentido el Plan de Gestión de la APN no tiene metas definidas en la actualidad respecto del trabajo intercultural.

En cuanto al Pueblo Kolla, si bien ocupan su territorio, solamente poseen los títulos comunitarios de algunas tierras lo que les genera “inestabilidad y un sentido de amenaza”.

En este sentido, AGN señala que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) contiene una serie de importantes previsiones con respecto a múltiples aspectos de los derechos de estos pueblos, que resultan una referencia insoslayable en la nueva relación planteada con los Pueblos Indígenas. El mencionado convenio establece un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales, culturales y territoriales, que corresponden a los Pueblos originarios en el interior de los Estados, principalmente derechos de participación en la definición de sus propios asuntos y de autogobierno en el interior de los Estados; el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, el Convenio requiere en el art. 13 inciso 1º, que los gobiernos reconozcan y respeten la especial relación espiritual, cultural y económica que los Pueblos Indígenas poseen respecto de sus tierras y territorios y especialmente, los aspectos colectivos de esa relación.

Al respecto, el organismo de control señala que “nunca se realizó la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, sobre la explotación petrolera en el Parque, conforme a lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”.

Por otra parte, se firmó un convenio de Cooperación entre el INAI y APN, con el objeto de establecer un acuerdo de colaboración y asistencia técnica entre ambos organismos para impulsar proyectos específicos de interés común y de conformidad al marco de sus respectivas competencias y responsabilidades primarias. También acordaron generar una base de datos sobre las comunidades indígenas en jurisdicción de APN, desarrollar proyectos de mejora de la calidad de vida, articulando estrategias de intervención conjunta, garantizar la consulta y la participación en las acciones y proyectos vinculados a la gestión y conservación de los recursos naturales en jurisdicción de APN. Sin embargo, “la Administración de Parques Nacionales no cuenta con datos de comunidades de zona de amortiguación de Calilegua, no hubo trabajo conjunto con INAI referido a esas comunidades y, además, existen reclamos de la Nación Guaraní por la inexistencia de procesos de consulta previa vinculados al Yacimiento Caimancito (Convenio 169 de la OIT, de carácter supra legal¹⁶). El convenio interinstitucional antes referido, también señalaba la participación de APN en la ejecución del relevamiento técnico, jurídico y catastral dispuesto por las prórrogas de la Ley 26.160, tema en el que no se avanzó en forma conjunta”.

Observaciones efectuadas por los auditores:

- Existe una superposición de jurisdicciones territoriales y competencias legales entre el estado nacional y provincial en cuanto al control ambiental del Yacimiento Caimancito. Los organismos involucrados en todo el periodo de la concesión fueron YPF (estatal y privatizada), el Ministerio de Energía y Minería de la Nación, la Administración de Parques Nacionales y el gobierno de la Provincia de Jujuy. No obstante, desde el inicio de la concesión se verifican incumplimientos por omisión de cada uno de los actores en lo que se refiere a responsabilidades sobre el control de la explotación, la determinación del daño ambiental y la ejecución de tareas de remediación/restauración ambiental.
- Si bien la Ley 5889 de la provincia de Jujuy faculta al Poder Ejecutivo provincial al cierre de los pozos y al cese de la actividad en el Yacimiento, aún no se ha elaborado, en el marco del Comité Técnico Ad Hoc conformado por el MAYDS, APN, Ministerio de Minería y Energía de la Nación, Secretaría de Minería e Hidrocarburos provincial, YPF SE y SA, Ministerio de Ambiente de Jujuy, Intendencia del PNC, Universidad Nacional de Jujuy y Secretaría de Pueblos Indígenas, un plan de trabajo que contenga plazos, responsabilidades, estrategias de implementación, metodologías para la remediación de los pasivos ambientales, ni el origen del financiamiento requerido.
- No se ha elaborado un diagnóstico exhaustivo ni de un inventario de los pasivos ambientales generados por la actividad del Yacimiento. Esto fue oportunamente observado en el Informe AGN 125/99. De la documentación examinada, surge que el Estado Nacional desconoce la totalidad de los pozos existentes en el yacimiento.
- En el área del yacimiento localizada dentro del Parque Nacional, se observa un incumplimiento de la Ley 22.351 y Resolución APN 16/94, que establece el Reglamento de EIA en el ámbito de su jurisdicción. Dentro del área protegida no sólo se encuentran pozos petroleros inactivos y en actividad, sino también sala de bombeo, tanques de almacenamiento, ductos, piletas API y chimeneas de venteo. Tal como lo expresa el informe de la Unidad de Auditoría Interna de APN 20/16 (enero de 2017) no se realiza el control y vigilancia sistemáticos del área Caimancito.

- De la documentación relevada surge la existencia de contaminación por hidrocarburos, metales, sales y otros parámetros en la cuenca del arroyo Yuto, la cual abastece de agua principalmente a la localidad del mismo nombre. Los niveles de contaminación detectados la inhabilitan para consumo humano y para uso agrícola conforme los niveles guía vigentes.
- De la documentación relevada surge la existencia de contaminación por hidrocarburos, metales, sales y otros parámetros en la cuenca del arroyo Yuto, la cual abastece de agua principalmente a la localidad del mismo nombre. Los niveles de contaminación detectados la inhabilitan para consumo humano y para uso agrícola conforme los niveles guía vigentes. Esto fue oportunamente observado en el Informe AGN 242/10 y consta también en el Informe UAI APN 20/16
- Nunca se realizó la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, sobre la explotación petrolera en el Parque, conforme a lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- La planificación operativa del PNC presenta una serie de debilidades que atentan contra el manejo eficaz del área protegida; a saber: – Los Planes Operativos Anuales (POA) no reflejan la compleja situación ambiental del yacimiento Caimancito, tal cual es abordada en el Plan de Gestión. Las acciones planificadas son insuficientes para un adecuado control ambiental; – En los POA mencionados se observa una recurrencia de problemas y prioridades de manejo en años sucesivos, lo que indica una baja eficacia en la gestión; – En el caso del POA 2016, no se siguió el procedimiento previsto ya que fue elaborado sin la participación de la Delegación Regional NOA.

Conclusión del informe

La actividad petrolera dentro de un Parque Nacional está expresamente prohibida por la Ley 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales y viola las Leyes 17.319 de Hidrocarburos, 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos y 25.675, Ley General del Ambiente. Esta situación ha sido reconocida en 2016 por el Consejo Federal de Medio Ambiente, quien declara de interés federal la remediación del Parque Nacional Calilegua (Declaración COFEMA 2/2016, 19/05/2016). Durante la mayor parte del tiempo de operación del Yacimiento Caimancito, las autoridades locales y personal del Parque Nacional Calilegua han detectado y denunciado la existencia de impactos ambientales negativos y de pasivos ambientales diversos. Sin embargo, el yacimiento siguió operando con distintos concesionarios sin que se resuelvan los problemas ambientales.

El cese de la actividad de extracción de petróleo establecida por la provincia de Jujuy mediante la Ley 5889 de 2015 representa una mejora de la situación preexistente y una condición necesaria para la remediación y restauración ambiental del área de influencia. La responsabilidad solidaria de todos los actores involucrados en las tareas de remediación ante los pasivos ambientales generados por la actividad está claramente definida en la Ley 25.675, Ley General del Ambiente. En el año 1999 la AGN había observado en el yacimiento Caimancito incumplimientos en la legislación que regula la actividad petrolera, especialmente en lo atinente al sellado de pozos abandonados. En la actualidad, el problema más grave detectado corresponde a un pozo abandonado ubicado fuera del parque nacional, explotado originalmente por ex-YPF S.E., que ocasiona contaminación de las aguas superficiales y riesgo de

contaminación del agua subterránea. De la existencia de dicha contaminación se dio cuenta también en el Informe AGN aprobado por Resolución 242/10.

Las debilidades identificadas en la gestión del Parque Nacional aumentan el riesgo ambiental originado por la actividad del yacimiento y por los pasivos ambientales vinculados a los pozos abandonados y demás instalaciones. Es así que la falta de recursos humanos, las falencias en la planificación junto con la ausencia de actividades sistemáticas de control y vigilancia en el área y la carencia de un plan de manejo del fuego acorde con lo previsto en la Ley, no permiten un control ambiental efectivo del área.

Existe en la actualidad un marco legal e institucional adecuado para la cooperación nación provincia en relación con la conservación y restauración ambiental del Parque Nacional Calilegua y su zona de influencia. Efectivamente, el convenio marco firmado entre el Ministerio de Ambiente provincial y la APN por un lado, las pautas de conservación establecidas en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Jujuy (en el marco de la Ley 26.331) y la articulación prevista para el manejo la Reserva de la Biósfera de las Yungas (bajo la órbita del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación), de la cual el PNC es una de las áreas núcleo, brindan la posibilidad de desarrollar instrumentos de gestión específicos orientados al monitoreo y restauración ambiental de los pasivos ambientales generados a partir de la explotación del Yacimiento Caimancito.

Con ese objetivo en vista, resulta necesario que la Administración de Parques Nacionales aumente los esfuerzos dedicados a las acciones vinculadas al cierre definitivo del yacimiento y a la remediación ambiental del área protegida y su zona de influencia.