

CONTROL Y GESTIÓN AMBIENTAL DE LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EN LA ZONA PERI URBANA DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

Ing. Agr. Juan Carlos A. Roca, Ing. Quim. Silvia Gutierrez y Arq. Marta Zenon.

Municipalidad de Neuquén
Avda. Argentina y Roca
Neuquén C.P.: 8300
Provincia del Neuquén
Argentina

Tel.: +54 299 4491200 Int. 4360 Email: gestionambiental@muninqn.gov.ar

SINOPSIS

La ciudad de Neuquén se encuentra ubicada sobre yacimientos de hidrocarburos, cuya explotación se inicia en los años '60 por la empresa estatal YPF. En esa época la ciudad tenía menos de 40.000 habitantes y los pozos se ubicaban en la zona rural agrícola y en la zona de pedemonte y meseta.

El explosivo crecimiento demográfico de la ciudad hizo que la urbanización avanzara sobre las áreas de producción agrícola y también sobre la infraestructura de explotación petrolera, generando conflictos sobre el uso del suelo, la planificación urbanística y el cuidado ambiental.

El rol del estado municipal como contralor de esta actividad ha sido novedoso y dificultoso, debido a varios factores de índole jurisdiccional y legal como también en cuanto a la capacidad técnica para ejercer un control efectivo sobre la actividad.

Desde la implementación del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad en el año 1998 y de la sanción de la ordenanza 7609/96 se establecen procedimientos para la aprobación, evaluación y seguimiento del impacto urbano ambiental de esta actividad.

Luego de un período de relaciones conflictivas entre la sociedad- estado – empresa se ha logrado un equilibrio en el que se han podido compatibilizar hasta cierto punto la actividad extractiva con la productiva y la urbanización creciente mediante la implementación de controles y procedimientos que protegen el medio ambiente en el marco de un desarrollo sustentable.

Introducción

Dentro del ejido municipal de la ciudad de Neuquén existe un conflicto ambiental a causa de la explotación de hidrocarburos. En especial este se focaliza en el sector periurbano en donde se desarrolla la actividad agrícola. (fruticultura, horticultura, producción de frutas finas, huertas familiares)

Se iniciaron causas judiciales por reclamos de vecinos por presunta contaminación de la napas freáticas de donde la población rural obtiene agua para consumo humano, dando lugar a un fallo que obliga al municipio a proveer de agua potable a esta población cosa que se viene cumpliendo desde 1996, además se han presentado reclamos por daños y perjuicios por varios millones de pesos por parte de algunos particulares.

A principios del año 2000 el conflicto recrudece debido a que la empresa concesionaria del área había solicitado a las autoridades nacionales, provinciales y municipales la autorización para la realización de un trabajo de prospección geofísica 3D en el área rural y una parte del sector urbanizado.

A partir de este hecho muchos propietarios, productores y organizaciones barriales del área de estudio se pronunciaron en contra de este estudio planteando quejas dirigidas a la “Futura explotación “ si los resultados de estos estudios fueran positivos.

Como agravante, se generó una situación conflictiva con las autoridades ambientales provinciales ya que habían otorgado la “Licencia Ambiental” sin consultar al municipio.

La empresa esgrimía como argumento que la jurisdicción a la cual debían responder era Nacional y provincial de las cuales contaban con toda la legitimidad para realizar esta actividad, desencadenándose un conflicto de jurisdicciones entre la Nación, la Provincia y el Municipio.

El panorama así planteado en ese momento debido a una fuerte opinión en contra de la actividad de extracción de hidrocarburos en la población y la consiguiente presión sobre las autoridades municipales para detener la explotación de nuevos pozos en las áreas periurbanas de explotación agrícola, hacía muy compleja su resolución.

Durante los años 2000 y 2001 se trabajó conjuntamente entre los diferentes actores (empresa, municipio y provincia) para poder destrabar la situación manteniendo una explotación ambientalmente y socialmente sustentable.

Desarrollo

El proceso que se llevó a cabo, no sin fuertes discusiones, se basó en el establecimiento de consensos y criterios que abarcaban los aspectos jurídicos, técnicos-ambientales y sociales.

1. Aspectos Jurídicos

El primer tema abordado fue el jurisdiccional, es decir el establecimiento claro de quién o quienes deberían ejercer el “ Poder de Policía” sobre la actividad

- a. Legislación Nacional : la actividad se rige por la ley de hidrocarburos quien otorga las facultades de control de la concesión a la Secretaría de Energía de la Nación

- b. Legislación Provincial: la Constitución Provincial y la ley 1875 y su modificatoria 2267 con su decreto reglamentario 2656/99 anexo VII regula el control ambiental de la exploración y explotación de hidrocarburos por parte de los organismos provinciales.
- c. Legislación Municipal: la Municipalidad de Neuquén dictó su Carta Orgánica en 1995. La misma en su art. 2 establece que "el Municipio es autónomo, independiente de otro poder en el ejercicio de sus competencias ... sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la Provincia de Neuquén y en la Carta Orgánica". En referencia a la competencia municipal respecto a la planificación y protección ambiental los artículos siguientes dicen : Art. 16 inc. 33 de "preservar, mejorar y defender el ambiente", Art. 23 de "realizar la Planificación Ambiental", Art. 36 "proteger la vida vegetal y animal", Art. 37 " realizar el planeamiento integral del Ejido, asegurando un ambiente sano y equilibrado, que satisfaga las necesidades actuales del hombre sin comprometer las de las generaciones futuras , haciendo uso racional de los recursos naturales y preservando el patrimonio natural y cultural.", Art. 42 " La Municipalidad realizará el Planeamiento Ambiental, bajo los principios del Desarrollo Sustentable, dictando los Códigos necesarios que contengan los instrumentos básicos para el estudio y evaluación de impacto ambiental.....", Art.142 "La Municipalidad ejercerá la potestad indelegable de poder de policía en el Ejido Municipal para garantizar la seguridad, la convivencia, la moralidad, la salud, un ambiente sano y equilibrado....."

Además el Órgano Ejecutivo Municipal debe velar por el cumplimiento de la Ordenanza 7609/96 cuyo objeto es "preservar el ambiente y prevenir y evitar la contaminación ambiental derivada de las actividades hidrocarburíferas, dentro del Ejido Municipal".

Asimismo se debe hacer efectivo el cumplimiento de la normativa del Bloque Temático N° 1 del Plan Urbano Ambiental " Usos y Ocupación del suelo", Ordenanza 8201 y Bloque Temático N° 2 " control Ambiental de las actividades" Ordenanza 8320/98 .

Del análisis y discusión de estos aspectos se acordó que:

- El municipio reconoce la jurisdicción nacional y provincial para la regulación de las actividades hidrocarburíferas.
- La Nación delega en la provincia el control ambiental de la exploración y explotación de hidrocarburos
- La provincia reconoce al municipio como regulador de los usos del espacio "superficial" dentro de su jurisdicción, como parte del Plan Urbano Ambiental (PUA).
- El municipio acuerda que la licencia ambiental sea otorgada por la autoridad provincial previo análisis por parte del municipio y sujeta a los condicionamientos que el municipio considere conveniente.

- La Provincia y la Municipalidad acuerdan que los controles al medio ambiente será conjunto respecto a las concesionarias que operan en su ejido.
- El municipio define las áreas en donde las instalaciones de superficie pueden ser ubicadas como así también las áreas en donde existen restricciones y aún prohibiciones.

2. Aspecto Técnico-ambiental

La ordenanza 8320 dispone que para todo plan, programa o proyecto que sea presentado a la autoridad ambiental del Municipio, que pueda generar impactos importantes al medio ambiente, deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental, siendo evaluado según los procedimientos establecidos en el Bloque Temático N° 4 del Sistema Municipal de Planificación y Gestión Urbano Ambiental . (Nuevo régimen legal para la gestión y planificación)

También establece que de acuerdo a la calificación del impacto por la Autoridad Ambiental, aquellos de gran impacto como es el caso que nos ocupa, elevará los contenidos y recomendaciones de la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental presentado por el proponente a la Unidad Técnica de Gestión Urbano Ambiental (UTGUA) para que produzca el Dictamen correspondiente.

Debido a que las instalaciones de superficie propias de la actividad extractiva hidrocarburífera y minera implican condicionamientos específicos al uso del espacio y que estas instalaciones impactan en forma diferente al medio ambiente es necesario establecer las reglamentaciones necesarias para que las mismas minimicen los efectos negativos que puedan ocasionar.

El Municipio debe “ determinar las áreas del Ejido Municipal que estén o puedan estar en situación de riesgo o incompatibilidad de usos con la actividad hidrocarburífera adoptando medidas de resguardo, mitigación o prevención de daños y /o promoviendo acuerdos entre las partes involucradas” (Ordenanza 7609/96, art. 5 inc. d). Asimismo la compatibilización entre los distintos tipos de uso del suelo, debe ser establecida sobre bases técnicas sólidas y adecuadas al estado de conocimiento de las tecnologías disponibles al presente.

En consecuencia se estableció un mecanismo de evaluación urbano ambiental del proyecto y el seguimiento y control correspondiente, que consiste en :

- a. Ingreso del “Estudio de Impacto Ambiental” en la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable para la obtención de la Licencia Ambiental
- b. Remisión al municipio para su evaluación
- c. Análisis interdisciplinario y emisión de informes sectoriales
- d. Ingreso y Análisis para dictamen en la Unidad Técnica de Gestión Urbano Ambiental (UTGUA)
- e. Remisión a la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable para la obtención de la Licencia Ambiental
- f. Remisión a la Dirección Municipal de Protección Ambiental para control y seguimiento del Plan de Gestión Ambiental (medidas de mitigación y de Prevención)

En la Licencia Ambiental producida por el organismo provincial se incluyen como condición el cumplimiento de las recomendaciones y solicitudes efectuadas en dictamen de la UTGUA que pueden ser de diversa índole como por ejemplo:

- o Presentación de documentación faltante o solicitud de nueva documentación (seguros, certificaciones, permisos de organismos de servicios públicos, etc)
- o Calificación y cuantificación del nivel de emisión de ruidos de todos los equipos intervinientes en la fase de perforación, con su correspondiente evaluación de impacto.
- o Incorporación del análisis puntual sobre calidad de suelos y de la napa freática de la nueva locación.
- o Cuantificación del volumen de agua a emplear y modo de provisión.
- o Análisis de alternativas de movilidad de equipos para ingreso y egreso a la locación.
- o Incorporación al Plan de Gestión Ambiental un programa tendiente a mitigar los efectos perjudiciales derivados de las acciones componentes de la fase de perforación del pozo (movimiento de equipos, luminosidad) que originen un incremento de la población de plagas que afectan a la actividad productiva del sector: arañuelas, carpocapsa, etc., o que modifiquen obras anexas del sistema de riego y barreras vegetales.
- o La registración de planos de las instalaciones, puente de acceso a la locación y ubicación del foso de quema, ante el Municipio.
- o Designación de un “Responsable Ambiental” que asuma la responsabilidad de emisión de los informes que le pueda solicitar la autoridad municipal, durante el desarrollo de las tareas.

3. Aspecto Social

Este aspecto se refiere a la aceptabilidad social del proyecto y la evaluación de las posibles objeciones de los particulares y a las organizaciones sociales respecto de la ejecución del proyecto tanto en la etapa de exploración, perforación y explotación.

En este sentido se solicita la Formalización del plan de comunicación al área de influencia del proyecto que incluye según sea el caso, la conformidad de los vecinos directos como la opinión de algunas organizaciones de productores y acciones de difusión en los medios de prensa.

4. Control y seguimiento

Se realizan inspecciones durante la etapa de perforación en donde se verifican las acciones de mitigación y prevención incluidas en el plan de Gestión Ambiental y en el de Contingencias (monitoreos y auditorías).

Estas inspecciones se realizan con profesionales municipales o contratados, los cuales mediante los informes de inspección van constatando el cumplimiento de los compromisos adquiridos como también se efectúan sugerencias mediante el uso de la listas de verificación preparados con anterioridad.(Foto N° 1).

Los principales aspectos que se relevan son :

- a. Gestión de residuos: disposición transitoria y final (Foto N° 2)
- b. Control y prevención de derrames de sustancias químicas en el suelo. (Foto N° 3)
- c. Tratamiento, transporte y disposición final de lodos (Foto N° 4)
- d. Control de ruidos y vibraciones. (Foto N° 5)
- e. Control de plan de comunicación. (Foto N° 6)

Conclusiones

En los últimos cinco años se han ejecutado 5 perforaciones con éxito dentro del ejido del municipio de Neuquén, sin registrar inconvenientes por quejas de vecinos y de organizaciones sociales, disminuyendo significativamente el nivel de conflictividad social que existía a principios del año 2000.

Las razones que pueden mencionar como factores que colaboraron para esto, sin que sean excluyentes, fueron :

- a. Establecimiento de los límites de las jurisdicciones Nacionales- provinciales y municipales para el control de la actividad
- b. Establecimiento de un procedimiento claro que permita la opinión y control de las tres jurisdicciones
- c. Mejora de la comunicación social de la empresa concesionaria durante la ejecución de las tareas mediante el uso de folletería, registros de visitas a vecinos y de control de ruidos en distintos puntos del vecindario.
- d. Mejora de la tecnología e inversión para el cuidado del medio ambiente durante la construcción y operación de los pozos por parte de la concesionaria.
- e. Mejora de los controles municipales y provinciales en cuanto a los planes de mitigación y de contingencias
- f. Aumento del compromiso del estado municipal en el control de la actividad en pos de la sustentabilidad del hábitat y la convivencia con las actividades que lo sustentan.
- g. Proceso de concienciación y educación ambiental sobre el resguardo de la calidad de vida, , control del uso racional de los recursos, eliminación de contaminantes, etc.

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Nacional
- Constitución de la Provincia de Neuquén
- Carta Orgánica de la Ciudad de Neuquén
- Ley Nacional 17.319
- Ley provincial 1875 (T.O. 2267)
- Decreto provincial 2656/99
- Ordenanza Municipal 7609
- Ordenanza Municipal 8201
- Ordenanza Municipal 8320

FOTOS

Foto N° 1 : Inspección en construcción pozo Ce-1177 en junio 2005



Foto N°2 : Disposición transitoria de residuos de residuos pozo Ce 1177



Foto N° 3: Control de bandejas para protección por derrames de sustancias químicas



Foto N° 4: Equipos para tratamiento de lodos CE 1177



Foto N° 5: Equipo de insonorización Pride 303 utilizado en el Ce 1158.



Foto N° 6: Planilla de visita a pobladores





Acta de Visitas a Superficiarios

Familia	N° de Integrantes	Dirección de Superficialio	Firma Superficialio	Aclaración
Arroyo, Sergio	7 integrantes	Piso Colorado 2.300	[Firma]	Arroyo Sergio
Arroyo	2	Piso Colorado 2.300	[Firma]	Arroyo Sergio
Fuente Alto	4	Piso Colorado 2.110	[Firma]	Arroyo Sergio
San José	5	Piso Colorado 2.350	[Firma]	Arroyo Sergio
Arroyo	6	Piso Colorado 2.100	[Firma]	Arroyo Sergio
Arroyo	4	Piso Colorado 2.100	[Firma]	Arroyo Sergio
BERRA	6	CHIVICOY 130	[Firma]	BERRA MARIO