GESTIÓN AMBIENTAL EN RELACIÓN A LOS BUQUES REGASIFICADORES LOCALIZADOS EN LOS PUERTOS DE INGENIERO WHITE Y ESCOBAR

Integración Energética Argentina S.A. (IEASA)

Gestión / Período auditado: 01/01/2014 al 30/04/2017.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 17.319, 18.398, 25.675, 26.020, 26.061.

Decreto PEN. 1638/2012, 13/2015, 231/2015, 882/2017.

Resolución SE. 338/2012.

Aclaraciones previas

El abastecimiento de gas natural a partir de gas natural licuado (GNL) comenzó en Argentina en 2008 y se fue incrementando anualmente hasta la actualidad. El proceso de adquisición y provisión de GNL es complejo y su control de seguridad y ambiental involucra diversas jurisdicciones y competencias.

El proceso completo de adquisición y provisión de GNL incluye el transporte del combustible en un buque metanero desde su origen hasta un puerto especialmente acondicionado, donde se encuentra la terminal de regasificación, que transforma el GNL a estado gaseoso (proceso de regasificación) y la posterior introducción del gas (regasificado) a un ducto troncal, que lo incorpora a la red de distribución. En Argentina no existen plantas regasificadoras en tierra. La regasificación del GNL se produce en dos buques especiales localizados en los puertos de Bahía Blanca y de Escobar. Una vez regasificado, el gas natural ingresa al ducto troncal de la red de distribución a través de un ducto de interconexión.

Hallazgos

Referidos al control ambiental realizado por la ex Secretaría de Energía y el Ministerio de Energía y Minería

1.1. El marco normativo vigente no cubre todo el proceso de operación con gas natural licuado (GNL)

En Argentina no existe un marco normativo que regule el proceso completo de compra y distribución de GNL, que abarque el ingreso del buque metanero al Mar Argentino, el trasvase entre el buque metanero y el buque regasificador, el almacenamiento y regasificación que acontecen en el buque regasificador y el transporte hasta el ducto troncal. Los organismos intervinientes, Prefectura Naval Argentina, ex Ministerio de Energía y Minería, ENARGAS, autoridades provinciales, ejercen un control sectorizado, con desconocimiento de la etapa anterior y posterior del proceso.

La participación de la ex Secretaría de Energía se institucionaliza recién en 2012, con el dictado de la Resolución SE 338/12 que establece los requerimientos que deben cumplir las terminales portuarias destinadas a operar con GNL, y los controles que deben realizar durante su operación, por medio de las auditorías de seguridad y medioambiente.

Sin embargo, los controles vigentes no cubren de manera exhaustiva todo el proceso. El aspecto crítico desde el punto de vista ambiental y de seguridad es el ducto de interconexión entre la terminal (buque regasificador) y el ducto troncal, el cual, en la práctica, no está sujeto a controles por el ex MEyM ni por ENARGAS. Tanto en el caso de Bahía Blanca como en Escobar, los actores que utilizan los ductos realizan el mantenimiento, pero no se verifican controles por las autoridades de aplicación. El ENARGAS realiza el control técnico y de seguridad (en función de su normativa específica) a partir de la conexión al troncal.

1.2. Inadecuado marco institucional en el ex Ministerio de Energía y Minería (MEyM) para el control de la operación con GNL en materia de seguridad y protección ambiental

El ex Ministerio de Energía y Minería no ha definido en su marco institucional el control de seguridad y ambiental sobre las operaciones con GNL. Las misiones y funciones vigentes para la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos (SRH) corresponden al Decreto PEN 231/2015 que modifica el Decreto PEN 357/2002 y la Decisión Administrativa JGM 761/2016 aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo de la SRH (Direcciones). Ambas normas son posteriores a la aprobación de la Resolución SE 338/12, la cual no tiene anclaje institucional, es decir, no está

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

explicitado quién controla su aplicación. Si bien la autoridad de aplicación de esta resolución es la ex Secretaría de Energía, no se ha especificado en el momento de su formulación ni a posteriori en las modificaciones de la estructura orgánica de la ex Secretaría, a qué área/s de la actual Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos le compete el control y fiscalización del GNL en materia de seguridad y protección ambiental. Esta indeterminación representa un riesgo de control interno para la autoridad de aplicación.

1.3. Débil capacidad operativa del ex Ministerio de Energía y Minería en el control de la aplicación de la Resolución SE 338/2012

El ex Ministerio de Energía y Minería desde la Dirección Nacional de Transporte y Medición de Hidrocarburos (dependiente de la Subsecretaría de Exploración y Producción en la Secretaría de Recursos Hidrocarburíferos) recibe los informes de auditoría de seguridad y medio ambiente, aunque no están especificadas entre sus funciones intervenir en esta materia. La recepción y evaluación de dichos informes se realiza desde una coordinación ad hoc que funciona dentro de la Dirección Nacional. La Dirección Nacional ha manifestado no contar con recursos presupuestarios para continuar contratando los especialistas necesarios para la revisión y evaluación de los informes de auditoría.

1.4. Debilidades en el proceso de control de los Informes de Auditoría de Seguridad y Medioambiente para las Terminales e Infraestructura Portuaria destinadas a operaciones con GNL

a) Los informes de auditoría relevados no especifican fehacientemente el cumplimiento respecto de los siguientes puntos establecidos en el Anexo V de la Res. SE 338/12: 3) Registro; 4) Aplicación; 5) Periodicidad de las auditorías; 6) Contratación de auditoría registrada conforme al Anexo V; 7) Plazo de entrega de informe de auditoría de la terminal; 8) Informe de auditoría; 9) Obligaciones e infracciones; 10) Normas para la inspección y control de seguridad de las terminales.

b) Los informes de auditoría no especifican la indicación de horas netas según el requerimiento del artículo 7 de la Res. 338/2012 (Anexo V, punto 8.1.7. Fechas y horas netas correspondientes a la auditoría).

c) No se encontró evidencia en el ex Ministerio de Energía y Minería de un procedimiento formal de revisión y aprobación de los informes de auditoría. En este sentido, no se ha especificado el circuito administrativo, ni la verificación de los aspectos técnicos, ni los responsables de la revisión de los informes. El organismo informó que a partir de 2017 se comenzó con la apertura de expedientes para los informes de auditoría en el marco de la Res. SE 338/12.

Las debilidades identificadas implican que no están garantizados los pasos mínimos de control de las auditorías por la autoridad de aplicación, lo que representa un alto riesgo del control interno.

Referidos al Sistema de Gestión Integrado (SGI) de ENARSA

2.1. Al momento de cierre del trabajo de campo de la auditoría, el Departamento CASS no contaba con un instrumento de homologación de los procedimientos de YPF.

2.2. En cuanto a los procedimientos referidos a la operatoria con GNL, ENARSA cuenta con un conjunto de borradores que no han sido formalmente establecidos. En la documentación provista por el auditado figuran como "en elaboración" y carecen de código de identificación.

Análisis de la vista del auditado

El informe, en su etapa de borrador, fue puesto en conocimiento del Ministro de Hacienda de la Nación, del Secretario de Gobierno de Energía y del Presidente del Directorio de Integración Energética S.A. Las respuestas enviadas por la Dirección Nacional de Transporte y Medición de Hidrocarburos del Ministerio de Hacienda mediante Nota NO-2019-03414661-APN-DNTYMH#MHA (18/01/2019) y por la Presidencia de IEASA mediante Nota IEASA P006/2019 (21/01/2019) formulan descargos que son analizados en el Anexo VIII pero que no modifican los hallazgos ni las recomendaciones.

Alcance del trabajo de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por Resolución AGN 26/15, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley 24.156.

El enfoque adoptado para la auditoría corresponde mayoritariamente al enfoque orientado a procesos en el marco de una auditoría de gestión (Res. AGN 186/16) aunque, en virtud de algunos de los aspectos examinados, algunas líneas de investigación corresponden a un examen de cumplimiento (Res. AGN 187/16).
Las tareas propias del objeto de auditoría se desarrollaron entre el 28 de junio de 2017 y el 26 de febrero de 2018.

CONCLUSIÓN

El abastecimiento de gas natural a partir de gas natural licuado (GNL) comenzó en Argentina en 2008 y se fue incrementando anualmente hasta la actualidad. El proceso de adquisición y provisión de GNL es complejo y su control de seguridad y ambiental involucra diversas jurisdicciones y competencias.

A partir del examen realizado, se encontró que no existe a nivel nacional un marco normativo que regule el circuito completo de compra y distribución de GNL. Los organismos intervinientes, Prefectura Naval Argentina, Secretaría de Gobierno de Energía (ex Ministerio de Energía y Minería), ENARGAS y autoridades provinciales, ejercen un control sectorizado, con desconocimiento de la etapa anterior y posterior del proceso.

Con referencia a la gestión del ex Ministerio de Energía y Minería en lo referido al control de las operaciones con GNL se identificaron riesgos de control interno. En primer lugar, el ex MEyM no definió en su marco institucional el control de seguridad y ambiental sobre las operaciones con GNL, que en el ámbito nacional están reguladas por la Resolución 338/2012 de la ex Secretaría de Energía. Dicha norma carece de anclaje institucional, ya que no se ha especificado a qué área/s de la actual Secretaría de Recursos Hidrocarbúrferos le compete el control y fiscalización del GNL en materia de seguridad y protección ambiental.

Se registró también una débil capacidad operativa en el ex MEyM en el control de la aplicación de la Resolución SE 338/2012, con insuficiencia de recursos humanos.

Finalmente, la ausencia de un procedimiento formal de revisión y aprobación de los informes de auditoría seguridad y medioambiente (establecidos en la Resolución SE 338/2012) implica que no están garantizados los pasos mínimos de control de dichas auditorías por la autoridad de aplicación.

En cuanto a la gestión de la ex ENARSA, se encontraron debilidades en el Sistema de Gestión Integrado, referidas a la incompleta formalización de los procedimientos referidos a la operatoria con GNL.