

# LA CONTAMINACIÓN Y LAS PLATAFORMAS PETROLERAS

**Doctor Edison GONZÁLEZ LAPEYRE**

eldefe@adinet.com.uy



*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, ex-Catedrático de Derecho Internacional Privado, Derecho Internacional Público y Derecho Diplomático de la Facultad de Derecho de la UDELAR, ex-Profesor de Derecho Internacional Marítimo de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, ex-Embajador ante la OEA, República Dominicana, Barbados, Haití y Granada, negociador uruguayo del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y del Estatuto del Río Uruguay, miembro de Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, y miembro correspondiente de la Real Academia de la Historia de España, miembro del Consejo Consultivo de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de La Plata (Argentina). Ha sido condecorado con la Orden de Mayo al mérito en el grado de Gran Cruz por el gobierno argentino, con la Orden de Duarte Sánchez y Mella, por el gobierno de la República Dominicana y designado Vice-Gobernador Honorario del Estado de Oklahoma y Senador Honorario del Estado de Louisiana (USA), Es autor de más de cien publicaciones sobre temas de su especialidad.*

## I. Introducción

Frente a la inminente perforación, en la plataforma continental uruguaya, para determinar la existencia de un yacimiento de hidrocarburos en la zona, se ha comenzado a discutir, en nuestro país, todo lo relativo a la política que se debe seguir si se verifica la existencia de petróleo o gas por esa vía y su influencia en la economía y en la sociedad uruguaya.

Si bien parece un tanto prematura esa discusión, por cuanto luego de que la perforación resulte exitosa se requerirá, aproximadamente, cinco o seis años para que el producto pueda ser extraído y comercializado, es bueno el debate, de él podrán extraerse conclusiones importantes para actuar fructíferamente en un futuro mediano.

Pero, lo curioso es que se discuta y analice lo relativo a lo que se deberá hacer si,

eventualmente, se encuentra el hidrocarburo, pero no parece haber gran preocupación por una amenaza mucho más mediata y es la que refiere a la contaminación marítima que puede generarse por este tipo de operativos.

Lo acontecido en el golfo de México el 22 de abril de 2010 debe suscitar, en nuestras autoridades, una permanente preocupación y la adopción, sin pérdida de tiempo, de las medidas preventivas correspondientes.

En momentos en que se festejaba, curiosamente, el Día de La Tierra, explotó la plataforma de extracción de petróleo, de la empresa British Petroleum, denominada “Deepwater Horizon”, con un saldo de 11 trabajadores desaparecidos y un vertimiento de petróleo que alcanzó una superficie de, aproximadamente, 1.550 kilómetros cuadrados. En el momento en que se inició el derrame, emergían, de ese pozo, 160 mil litros de petróleo por día, lo que da la pauta del

desastre ecológico que se produjo y que costó muchísimo combatir a tal punto que todavía se afirma que, en esa área, sigue afectada la cadena alimenticia y que hay especies que todavía no han alcanzado la biomasa que tenían anteriormente.

La amenaza que implica la posibilidad de un siniestro de esta naturaleza en nuestra plataforma continental requiere la adopción de medidas preventivas, en forma urgente, sin perjuicio de que con más tiempo se analice lo relativo a las consecuencias que podría generar, la eventualidad, del descubrimiento de un importante yacimiento de petróleo o de gas y a la política a seguir en esa circunstancia cuando el mismo pueda ser explotado.

## **2. Análisis somero del riesgo de contaminación y su prevención**

Pero la catástrofe del “DeepWater Horizon” no ha sido la única. Los accidentes en las plataformas petrolíferas y las fugas que suceden en las tuberías que unen los campos petrolíferos marinos con tierra firme constituyen riesgos de acciones contaminantes sumamente perjudiciales para el medio ambiente. El petróleo derramado forma una fina película en la superficie marina y puede recorrer de ese modo grandes distancias o puede separarse y mezclarse con el agua si el viento es bastante fuerte. Esa fina película evita la absorción de nutrientes con consecuencias nefastas para las especies icícolas y para todo el medio ambiente acuático.

Por ende es imprescindible prevenir, exigiendo el cumplimiento de estrictas normas de prevención de la contaminación a las empresas que realizan ese tipo de exploración y explotación petrolera, como asimismo, obligarlas a que están dotadas de todos los equipamientos necesarios para combatir un eventual derrame de hidrocarburos.

Naturalmente, esa función debe ser cumplida por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), en estrecha coordinación con la Armada Nacional que debe ser dotada de los medios adecuados para el contralor de las actividades de las plataformas petrolíferas, con buques y aeronaves apropiados para vigilar lo que sucede en las zonas donde se desarrollan ese tipo de actividades. Pero además, es necesario, que operen técnicos preparados para analizar y evaluar la información que se pueda obtener de los satélites, en coordinación con las dependencias correspondientes de la Armada Nacional.

En ese sentido, puede ser un buen ejemplo a seguir, el sistema establecido en Noruega que ha creado el servicio de monitorización de mareas negras en colaboración con la Autoridad Noruega de Control de Contaminación (STF) en la Estación de Satélites Tromsø. El servicio se basa en datos procedentes de los satélites de radar europeo ERS-1 y ERS-2 y en el canadiense RADARSAT, todo ello en continuo contacto con los buques y aeronaves encargados de intervenir en este tipo de situaciones.

Naturalmente, en lo que refiere a la República Oriental del Uruguay, todas las actividades dirigidas a prevenir y reprimir acciones contaminantes generadas en plataformas de exploración y explotación petrolera deben desarrollarse conforme al ordenamiento jurídico internacional y nacional vigentes.

## **3. El Derecho Internacional**

El ordenamiento jurídico internacional, en la prevención de acciones contaminantes para este tipo de operaciones, es variado. En el caso específico de nuestra plataforma continental, encontramos tres sistemas normativos diferentes: el Tratado del Río

de la Plata y su Frente Marítimo del 19 de noviembre de 1973, la Convención de Derecho del Mar de las Naciones Unidas de 1982 y los convenios sobre prevención de la contaminación de la Organización Marítima Internacional (OMI) de la que el Uruguay forma parte.

**a) El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo**, en su art. 71 establece: *“El yacimiento o depósito que se extienda a uno y otro lado del límite establecido en el artículo 70, será explotado en forma tal que la distribución de los volúmenes del recurso que se extraiga de dicho yacimiento o depósito sea proporcional al volumen del mismo que se encuentre respectivamente a cada lado de dicho límite. “Cada Parte realizará la explotación de los yacimientos o depósitos que se hallen en esas condiciones sin causar perjuicio sensible a la otra Parte, de acuerdo con las exigencias de un aprovechamiento integral y racional del recurso, ajustado al criterio establecido en el párrafo primero”.*

Como puede apreciarse, esta norma prevé la posibilidad de que existan yacimientos a caballo o compartidos y determina la forma en que, en ese caso, debe de efectuarse la distribución del recurso. Pero, además, le impone, a cada parte, la obligación de no causar perjuicio sensible a la otra lo que, obviamente, incluye el perjuicio que puede resultar de eventuales acciones contaminantes.

En cuanto a la prevención de la contaminación, el art. 48 consagra el deber de las Partes de proteger y preservar el medio acuático y *“en particular a prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales”*

Por su parte, el art. 78 establece una zona de prohibición del lavado de tanques, vertimiento de hidrocarburos, etc. y la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo en toda el área de su responsabilidad que es la de la zona común de pesca, tiene entre otros cometidos, el de *“establecer normas y medidas relativas a la explotación racional de las especies en la zona de interés común y a la prevención y eliminación de la contaminación.*

De lo expuesto parece claro que el tema de la prevención de la contaminación derivada de la explotación de yacimientos de hidrocarburos en la plataforma continental no tiene un adecuado marco normativo en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. En nuestra opinión, se requeriría un ordenamiento jurídico más detallado y acorde con los últimos desarrollos en esta materia, en atención a que la zona común de pesca no cubre toda la plataforma continental uruguaya que, aunque todavía no ha sido debidamente delimitada, va tener una extensión de aproximadamente 350 millas náuticas.

En otras palabras, el frente oceánico del Uruguay, conforme al Tratado del Río de la Plata (art. 73) llega hasta las 200 millas náuticas y la zona común de pesca (que compartimos con Argentina y es competencia de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo), es la comprendida por dos arcos de circunferencia de doscientas millas marinas de radio, medidas más allá de las doce millas marinas desde las correspondientes líneas de base costeras, cuyos centros de trazado están ubicados respectivamente en Punta del Este (Uruguay) y en Punta Rasa del Cabo de San Antonio (Argentina).

De modo pues que conforme al Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo hay zonas susceptibles de ser exploradas y eventualmente explotadas para la extracción

de hidrocarburos que no han sido objeto de la debida regulación por parte de su articulado.

**b) La Convención de Derecho del Mar de Naciones Unidas de 1982.-** Esta convención entró en vigencia, para el Uruguay, en 1994, y establece, su art. 194, una normativa detallada sobre el tema bajo el título: "Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino". A título de ejemplo en el inciso 1o. establece:

*"Los Estados tomarán, individualmente o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto".*

Específicamente sobre el tema de la explotación de yacimientos de hidrocarburos. el inciso 3 refiere a las medidas que corresponde adoptar en cada caso por parte de los Estados vinculados a ese acuerdo internacional y dispone, en su apartado c), que esas medidas estarán dirigidas a prevenir "la contaminación procedente de instalaciones y dispositivos utilizados en la exploración y explotación de los recursos naturales de los fondos marinos y su subsuelo, incluyendo en particular, medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos".

A nivel de su ordenamiento jurídico interno, la Convemar le otorga a los Estados derechos jurisdiccionales diversos. En efecto, en la zona económica exclusiva determinada por la Convención de Derecho del Mar (Art.

55 y art. 60), nuestro país tiene jurisdicción sobre el "establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras", lo que comprende a las plataformas petroleras (inciso i) y sobre la "protección y preservación del medio marino" (inc. iii). Pero, el art. 70 de la Convemar, hace aplicable esa competencia a toda la plataforma continental acorde con lo dispuesto en el art. 60, de modo que nuestro país tiene "el derecho exclusivo de construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de "instalaciones y estructuras", como es el caso de una plataforma petrolera.

Por su parte, el art. 81 de la Convemar establece que "El Estado ribereño tendrá el derecho exclusivo a autorizar y regular las perforaciones que con cualquier fin se realicen en la plataforma continental."

De modo pues que en toda la plataforma continental uruguaya, nuestro país tiene el derecho exclusivo de autorizar y regular la actividad que se desarrolle para la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos. Conforme a esa potestad de regular, debe entenderse que nuestro gobierno tiene competencia para establecer normas dirigidas a prevenir la contaminación que se pueda generar por la actividad de esas instalaciones.

**c) El Convenio de Londres de la OMI.-** La Organización Marítima Internacional (OMI en inglés IMO), de la cual nuestro país es miembro, a lo largo del tiempo ha aprobado diversos convenios sobre prevención de la contaminación y responsabilidad derivada de actos que la generen, derivada del transporte por agua, es decir, causada por buques( MARPOL).

No obstante ello, en 1972, aprobó un Convenio sobre la prevención de la contaminación por vertimiento de desechos y otras

materias, que se conoce como Convenio de Londres, que entró en vigor el 13.11.1972 y fue modificado y complementado por el Protocolo de 1996 que tiene carácter vinculante a partir del 34.2.2006.

El Convenio de Londres procura el control y la prevención de la contaminación mediante la prohibición del vertimiento de determinados materiales potencialmente peligrosos, definiendo como “vertimiento” a toda evacuación *deliberada*, en el mar, de desechos u otras materias efectuada desde buques, aeronaves, u otras construcciones. Esos desechos y materias potencialmente peligrosas están definidos en un anexo en el cual se incluye a los hidrocarburos.

Es decir, el vertimiento deliberado de este producto desde una plataforma petrolera está prohibido por el Convenio de Londres, pero tiene un vacío muy importante. No prevé cuando el vertimiento no es deliberado, como sucedió en el caso de la plataforma petrolera “Deepwater Horizon”, de la empresa British Petroleum, a los que referimos antes. Y la realidad es que, en la mayoría de los casos posibles, el vertimiento desde una plataforma de estas características, se va a producir, no en forma deliberada, no se va a llevar a cabo a propósito, sino por negligencia, por no haber adoptado las medidas preventivas necesarias, e incluso, por fuerza mayor. Situaciones como las que se indican, no estarían previstas en el Convenio de Londres.

#### 4. Las normas nacionales

El Código de Aguas, en el artículo 144 de su capítulo I relativo a la de defensa de las aguas, álveos y zonas aledañas establece:

*“Queda prohibido introducir en las aguas o colocar en lugares desde los cuales puedan derivar hacia ellas, sustancias, materiales o energía susceptibles de poner en peligro la salud humana o animal, deteriorar el medio*

*ambiente natural o provocar daños. Sin perjuicio de las atribuciones que competen a otros organismos públicos, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dictará las providencias y aplicará las medidas necesarias para impedirlo, las que, cuando correspondiere, deberán ser conforme a los tratados internacionales aplicables.*

*Igualmente podrá disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen los estudios o trabajos dirigidos a impedir la contaminación”.*

Si bien hubiéramos preferido la definición que recogió el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, en su artículo 47, cuando expresa “*A los efectos del presente Tratado se entiende por contaminación la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos*”, quizás, porque participamos en su redacción, lo regulado en ese artículo 144 es aceptable y establece el principio general que debe regir todo lo relativo a la prevención y, eventualmente, a la represión por acciones contaminantes. Naturalmente, para que esa norma sea observada, es indispensable el control de las actividades que puedan generar contaminación y el establecer las responsabilidades que se puedan derivar de las mismas.

Se requiere a esos efectos que la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), sea dotada del ordenamiento jurídico adecuado y que actúe en forma coordinada con la Armada Nacional, a través del Servicio Oceanográfico, Hidrográfico y Meteorológico de la Armada (SOHMA) y, en su caso, de la Prefectura Nacional Naval y de la Aviación Naval, que tantos e importantes servicios le han brindado al país sobre los temas de su competencia.

## **5. Conclusiones**

De lo expuesto resulta, por un lado, la conveniencia de que se analice el ordenamiento jurídico nacional adecuándolo a ese tipo de actividades extractivas en nuestra plataforma continental y dotando a la DINAMA de la competencia y de los medios necesarios para ejercer el control, la prevención y, en su caso, la represión, juntamente con los organismos especializados de la Armada, por el otro, la necesidad de acuerdos internacionales más acordes con el enorme riesgo que plantea este tipo de emprendimientos, previendo todas las situaciones que pudieran generarse, adoptando las medidas de prevención aconsejables y, eventualmente, de represión necesarias.

Con respecto, a nuestro país, estimo que, en oportunidad de negociar con Argentina la demarcación más allá de las 200 millas marinas de los límites de las respectivas plataformas continentales que está pendiente y mereció un planteo de ese país ante

la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU por la demarcación unilateral que el Uruguay realizó en su propuesta del 7 de abril de 2009, habría que llegar a un acuerdo de cooperación en esta materia y sobre las medidas de prevención de la contaminación que se pudiera generar en las áreas adyacentes de las mismas por vertimientos efectuados desde una plataforma de exploración y explotación petrolera. Incluso, sería sumamente positivo que, en un eventual acuerdo sobre este tema, pudiera participar la República Federativa del Brasil.

Va de suyo que, si esta iniciativa prosperase y se pudiera encarar una reunión de los representantes de nuestro país con los de nuestros vecinos para tratar este tipo de negociaciones, es imprescindible que la delegación del Uruguay esté constituida por especialistas, en los distintos rubros que esa temática comprende y no por improvisados sin antecedentes, ni formación técnica adecuada.

