



Parte 1

Actividades de exploración de hidrocarburos en áreas costa afuera de la República Argentina

Cuestiones normativas vinculadas a la protección ambiental en esas áreas

Por **Eduardo Zapata**
Comisión de Asuntos Legales del IAPG



El presente artículo refleja las opiniones de su autor, Dr. Eduardo Zapata; presidente de la Comisión de Asuntos Legales del IAPG, director del Posgrado sobre Regulación Energética de la UBA y consultor en temas energéticos; quien ha trabajado activamente en la elaboración de propuestas en el ámbito del IAPG para su presentación a la Secretaría de Energía.

Va de suyo que del análisis de esas propuestas, en conjunto con las autoridades, surgirán variaciones o mejoras en el texto de los documentos que serán incorporadas a la versión definitiva en la medida en que ellas fueren aprobadas por la autoridad de aplicación.

Introducción

El sector hidrocarburos de la economía nacional vuelve a enfrentar hoy un renovado desafío.

Luego de varios años de inactividad exploratoria en el mar, la decisión oficial impulsa nuevamente la exploración del dilatado espacio que ocupa el territorio marítimo nacional.

Este territorio, desconocido hasta ahora, es susceptible de contener una reserva de hidrocarburos de magnitud imposible de calcular hoy con los escasos datos con que se cuenta.

Me estoy refiriendo a las áreas ubicadas costa afuera de la República Argentina.

Áreas hasta ahora mayoritariamente inexploradas, de características geológicas sedimentarias y por ello con sus expectativas intactas en materia hidrocarburífera.

Se trata, por otra parte, de una considerable extensión geográfica, con profundidades del lecho marino accesibles para actividades de exploración petrolera y con una infraestructura de servicios de apoyo básicamente utilizable para estas actividades sin mayores necesidades de acondicionamiento.

Estas consideraciones preliminares no ocultan las enormes dificultades operativas a superar y las ingentes inversiones a todo riesgo requeridas para el desarrollo de un Plan de Exploración en estas áreas.

Sin embargo, es posible apreciar correctamente este desafío con el sencillo método de analizar, valorizar y dimensionar las operaciones de exploración y explotación, ampliamente conocidas por la experiencia internacional, llevadas a cabo en otras regiones marítimas costa afuera de territorios continentales.

Algo similar debemos realizar aquí en la Argentina.

La cuestión ambiental

Dentro de este cúmulo de dificultades aparece, con perfiles nítidos, una de las más exigentes: la necesidad de prevenir efectos negativos para el ambiente marino que amenaza provocar una actividad como la hidrocarburífera sobre esas áreas, extremadamente sensibles al impacto de las operaciones que se desarrollan en ese ámbito.

De esa experiencia internacional y de la realidad argentina y de las normas jurídicas aplicables, tratan sustancialmente las presentes reflexiones.

Antecedentes

La Secretaría de Energía de la Nación, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en su calidad de autoridad de aplicación de la Ley de Hidrocarburos 17.319, promovió el dictado de una reglamentación de las operaciones costa afuera adecuada a los fines de protección ambiental.

Objetivos de esta reglamentación son:

- compatibilizar la realización de todas las tareas que demanda la actividad petrolera en áreas tan difíciles como las *offshore*, con las normas legales argentinas que protegen los superiores intereses nacionales en materia ambiental, y;
- prevenir un eventual impacto disvalioso que se podría provocar al medio ambiente de los lugares donde se desarrollan estas operaciones hidrocarburíferas.

Para ello la autoridad de aplicación preparó un conjunto de disposiciones, fundamentalmente operativas y técnico-ambientales, en consulta con el IAPG, al que luego le solicitó que como referente técnico nacional de la actividad petrolera en la Argentina, acompañara este proceso con sus opiniones al respecto.

Se le requirió que formulara las observaciones, sugerencias y proyectos de modificaciones que fueren de su incumbencia contando con la dilatada experiencia de las empresas socias de la institución, en áreas *offshore*, en otras regiones del planeta.

Conforme a la solicitud recibida, el IAPG seleccionó un grupo de técnicos especialistas que trabajan en empresas con experiencia en áreas *offshore*, y de abogados expertos en la materia y con idéntico perfil profesional, que comenzaron el trabajo de análisis y elaboración de pautas conjuntas para enriquecer el corpus normativo sometido a su consideración.

Primeras conclusiones

Luego de ocho meses de labor ininterrumpida, los equipos técnicos del instituto finalizaron el diseño de un documento que, basado sustancialmente en el preparado por la autoridad de aplicación, refleja su mejor opinión en esta materia.

Este documento posee –desde el punto de vista jurídico e institucional– dos características principales. A saber:

a) La cuestión de las prácticas recomendadas

Por la primera de ellas, intenta reunir en un documento técnico operativo común las experiencias internacionales en la materia de las empresas socias operadoras en áreas costa afuera, y su referencia a la legislación comparada aplicable a la actividad.

Basados en la experiencia nacional e internacional de sus integrantes, el Grupo de Trabajo del IAPG entiende conveniente y sugiere que la normativa que se establezca revista –inicialmente– el carácter de prácticas recomendadas (obviamente, en aspectos que no se hallen previamente regulados por normas jurídicas ya existentes), con un ordenamiento lógico que facilite su aplicación y que reconozca claramente las facultades reglamentarias de la Secretaría de Energía de la Nación como autoridad de aplicación de la ley 17.319.

El objetivo es que las disposiciones técnico-operativas que se establezcan cuenten con un razonable plazo de vigencia y aplicación que asegure su pertinencia y eficacia.

Así luego de ese período de aplicación y evaluación –a fijar por la autoridad de aplicación– ésta podrá confirmar,

reformular o desechar las prácticas según la experiencia ganada durante ese período, dictando la normativa precisa en la materia.

Cabe aclarar que, en nuestra concepción, las prácticas recomendadas presuponen estándares técnico-operativos y éticos para la conducta de los operadores, que no excluyen una responsabilidad ante una conducta contraria a la que el operador debía observar.

Es decir que un régimen de prácticas recomendadas, lejos de atenuar la responsabilidad de los operadores, la confirman al incorporar a su norma de conducta, un conjunto de parámetros técnicos y operativos, que integran su actividad.

b) La cuestión de la autoridad de aplicación y de las normas aplicables

Una segunda consideración es sugerir el dictado de un solo conjunto normativo destinado a regular las operaciones a desarrollarse en el ámbito geográfico común –el mar territorial argentino– nacional o provincial.

Creemos que ello es indispensable.

En el caso de las operaciones en el mar, podemos observar que allí conviven múltiples actividades reguladas por normas de distintas jurisdicciones, nacionales y a veces provinciales, de disímil rango jerárquico y con distintas autoridades de aplicación que abarcan aspectos parciales o tangenciales con las operaciones *offshore* de la industria.

Sin una regulación precisa, tarde o temprano, terminarán por relacionarse de modo patológico o colisionarán con la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos.

Desde este punto de vista, nuestra principal preocupación radica en el hecho real de que un mismo ámbito geográfico es común con otras actividades también reguladas por normas nacionales o locales específicas y de distinto rango que la petrolera (por ejemplo: las regulaciones legales para la pesca comercial o deportiva, navegación comercial y deportiva, turismo, transporte marítimo, uso del lecho marino o playas anexas para apoyo de cañerías submarinas o cables de transmisión de comunicaciones o eléctricos, o equipos de generación de electricidad eólica, etc.).

Por sobre todas ellas todavía se debe coordinar la aplicación de la normativa específica destinada a la protección del ambiente marino como consecuencia de la legislación constitucional sancionada a partir de la reforma constitucional del año 1994 que ubicó el tratamiento de las cuestiones ambientales en un lugar de privilegio, y habilitó las facultades regulatorias de las jurisdicciones provinciales –en este caso tangencialmente relacionadas con las áreas *offshore* de jurisdicción nacional–.

Todo ello sin una distinción objetiva, precisa y ordenada del ejercicio exclusivo, compartido o concurrente de las distintas jurisdicciones competentes.

Y todavía más. Esa reforma consagró a la legislación

proveniente de los tratados internacionales de protección al ambiente marítimo en un plano jerárquico destacado respecto a lo dispuesto en el ámbito nacional, subordinando a esa legislación internacional un gran porción de las normas nacionales en la materia.

La citada realidad, por demás dinámica y profusa, amenaza con provocar un sinnúmero de conflictos, ya sean vinculados con la norma que efectivamente rija la protección ambiental ante actividades relativas a las operaciones petroleras en el ámbito marítimo, o vinculados a la identificación de la autoridad competente para dirimirlos o establecer de manera cierta la competencia final de la autoridad de que se trate y con ello la solución del conflicto.

A fin de superar este temprano ámbito conflictivo, nuestra propuesta es que la nueva normativa ambiental en materia de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos en áreas *offshore* sea aprobada por decreto del Poder Ejecutivo nacional, reglamentando la Ley nacional de Hidrocarburos 17.319.

En especial las previsiones del artículo 69, incs. b y e), en cuanto obliga expresamente a los operadores a evitar daños a los yacimientos con motivo de la perforación y operaciones complementarias y a “Adoptar las medidas necesarias para evitar o reducir los perjuicios..., a la pesca y las comunicaciones, como así también a los mantos de agua que se hallaren durante la perforación”.

Este mandato legal encuentra además una extensión mayor al ordenar a la autoridad de aplicación la fiscalización del ejercicio de la actividad petrolera en el ámbito nacional, “a fin de asegurar la observancia de las normas legales y reglamentarias correspondientes” (cfr. art. 75).

Y el art. 76, que al respecto expresa: “Las facultades acordadas por el artículo precedente no obstan al ejercicio de las atribuciones conferidas al Estado por otras leyes, con cualquier objetivo de gobierno, cuyo cumplimiento también autorice inspecciones o controles oficiales”.

Es decir que la existencia de otros organismos oficiales con facultades de inspección y control no impide una reglamentación específica para unificar las operaciones de verificación de la normativa ambiental que faciliten el cumplimiento coordinado de los objetivos energéticos y de protección ambiental del Estado nacional.

De esa manera se podrá obtener la certeza indispensable para un desarrollo normal de las operaciones.

Y ello podría ser posible, además, si esa nueva norma dispusiere la competencia final de la Secretaría de Energía de la Nación para resolver, en sede administrativa, todo conflicto planteado, directa o indirectamente, respecto a normas de protección ambiental aplicables a la actividad hidrocarburífera.

Todo ello previa intervención en las actuaciones pertinentes de las demás jurisdicciones que reclamen competencia en el conflicto particular que se pudiese generar.

Ello conformado por una reglamentación del art. 76 de la ley 17.319, específica de la materia hidrocarburífera –cuya vigencia ratificara la ley 26.197, Ley Corta de Hidrocarburos–.

Lo contrario implicaría la inexistencia, en sede administrativa, de un procedimiento eficaz para resolver conflictos que se puedan suscitar dañando la celeridad, pertinencia y eficacia en la solución de situaciones litigiosas que pueden provocar la detención o traba de operaciones indispensables para lograr el objetivo nacional de explorar y explotar los recursos hidrocarburíferos de la plataforma continental, en tiempo oportuno.

Aspectos específicos de las cuestiones ambientales tratadas

Sin perjuicio de lo antes expuesto, el grupo de trabajo preparó sus opiniones y sugerencias sobre los aspectos específicos de las actividades hidrocarburíferas costa afuera.

Genéricamente, ellas contienen definiciones sobre aspectos de las operaciones costa afuera, vinculados al plan de monitoreo ambiental, a los planes de contingencias, a los niveles de calidad de efluentes, a la gestión de residuos, al manejo y almacenamiento de combustibles, a la gestión de productos químicos, al análisis del agua de lastre antes de su eliminación, al uso de helicóptero para emergencias y otros temas de importancia dada la necesidad de compatibilizarlos con las normas generales existentes y adecuarlos a las realidades operativas locales.

Se realiza a continuación una somera descripción del conjunto normativo preparado, cuya definición final se halla en proceso de tratamiento conjunto con la Secretaría de Energía de la Nación y cuyo detalle preciso, una vez sancionadas las disposiciones finales, será objeto de una segunda parte de este trabajo.

Guía de prácticas recomendadas para la protección ambiental en operaciones hidrocarburíferas costa afuera: referencias previas

Características especiales del presente conjunto de prácticas recomendadas

La estructuración de las presentes normas y prácticas recomendadas posee, en el caso de la República Argentina, algunas características que es menester considerar a fin de lograr que el diseño de los contenidos se adecue a tales particularidades para un mejor logro de los objetivos buscados.

Para ello es menester considerar que:

- Se integran con un conjunto de requerimientos técnico-operativos y constituyen estándares técnicos de naturaleza eminentemente provisoria, destinados –prioritariamente– a la protección del medio ambiente y de los recursos vivos del mar territorial sometidos al riesgo de eventuales afectaciones en el curso de las operaciones.

- Estos estándares son, normalmente, complementados por normas propias y prácticas corporativas de los concesionarios de explotación, permisionarios de exploración y en general empresas titulares de derechos bajo las leyes 17.319 o 26.197 (en adelante los “operadores”).
- Estos operadores, a través de sus experiencias y políticas de Responsabilidad Social Empresaria y de un constante monitoreo, han logrado, en ámbitos internacionales, aceptables resultados que les permiten armonizar la defensa ambiental requerida por las normas legales aplicables con el desarrollo de operaciones exitosas en áreas costa afuera.
- La presente guía de prácticas recomendadas –luego de un plazo razonable de utilización– podrá ser analizada nuevamente por la autoridad de aplicación de la ley 17.319 para incorporar normativamente las experiencias recogidas con su utilización.

Vigencia

La guía de prácticas recomendadas tendrá un plazo de vigencia determinado por el Poder Ejecutivo nacional quien también dispondrá de los procedimientos destinados a su evaluación, confirmación o futura modificación, conforme a la competencia asignada por la ley 17.319 a la autoridad de aplicación de esa ley. ■

Nota:

Para la realización de la Parte 2 de este trabajo se tendrán en consideración los contenidos aquí expresados, los que serán objeto de un análisis normativo luego de que finalice el trabajo conjunto que se está realizando con la Secretaría de Energía de la Nación.