

Contaminación del Medio Ambiente: Plataformas Móviles Costa Afuera

Juan Anduiza

CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE; PLATAFORMAS MÓVILES COSTA AFUERA

HAIGHT GARDNER POOR & HAVENS

Desde el año 1924, cuando se construyó la primera plataforma de madera perforadora en el Lago Maracaibo; la industria de plataformas móviles costa afuera (offshore mobile craft) ha crecido aceleradamente y se ha convertido en un gran proveedor de petróleo. De tal expansión ha surgido un movimiento mundial instando a que se elabore una Convención Internacional que regule las unidades costa afuera. Esto se ha acentuado con la pérdida de 3.5 millones de barriles de petróleo en el Golfo de México debido a la explosión del perforador IXTOC en el año 1979 y la ocupación por Greenpeace de la plataforma flotante North Sea Brent Spar en protesta del abandono de ésta por Shell en el año 1995.

Sin el beneficio de una Convención Internacional que regule a las unidades móviles costa afuera, existen numerosos problemas que pueden surgir aún en el caso de que la jurisdicción del estado nacional sea la aplicable. Esta puede ser afectada por objetivos internacionales incluyendo la libertad de navegación, protección ambiental, ley aplicable a trabajadores domiciliados en otros estados, etc. La propiedad o registro de las unidades en diversas jurisdicciones así como abordajes pueden llevar a la inseguridad de multiplicidad de procedimientos legales así como de temas jurisdiccionales por aplicación de la teoría del "forum non convenient".

El Comité Marítimo Internacional (CMI) ha estado trabajando en la elaboración de dicha convención, adoptando su primer proyecto en el año 1977 en Río de Janeiro. Hasta la fecha, sin embargo, 20 años después, aún no se ha logrado concluir dicha Convención.

Esta ponencia resalta las actividades del CMI, en sus esfuerzos de elaborar una Convención Internacional que cubra a las unidades móviles costa afuera, enfocando principalmente la responsabilidad en el área ambiental. Una vez que cubramos la evolución de los distintos proyectos preparados por el CMI, procederemos a comparar las distintas provisiones relacionadas con la responsabilidad ambiental del citado Proyecto de Convención de Río de 1977, el cual fue enmendado y adoptado en la conferencia del CMI en Sydney en 1994, con otro Proyecto de Convención, propuesto por la Asociación de Derecho

Marítimo Canadiense (CMLA) que es mucho más amplia, y abarca muchos más aspectos relacionados con las operaciones de unidades costa afuera.

CMI Adopta el Proyecto de Río.

A finales de 1976, existían 374 unidades perforadoras operando en cerca de 20 distintas áreas geográficas del mundo. Las áreas geográficas más importantes, de mayor a menor en número de unidades perforadoras eran: (1) el Golfo de México; (2) el Mar del Norte; (3) el Golfo Pérsico; (4) Venezuela; (5) Brasil; (6) el Mediterráneo; (7) el Oeste de Africa; y (8) el Mar Rojo/Golfo de Suez. De las 374 unidades móviles que existían en ese momento, casi dos terceras partes estaban "registradas" en sólo siete (7) países: (1) los Estados Unidos de América (139); (2) Panamá (79); (3) Noruega (27); (4) Liberia (19); (5) Venezuela (16); (6) el Reino Unido (13) y (7) Canadá (13). Desde esa fecha, el número de unidades costa afuera se ha más que duplicado.

El CMI reconoció a mediados de 1970, la necesidad de que un nuevo régimen regulara las unidades perforadoras así como la gran variedad de estructuras involucradas en la explotación de petróleo costa afuera, como son gabarras instaladoras de tuberías y para levantar equipo, almacenaje, acomodamiento para personal y gabarras para la construcción o reparación de equipos.

En la conferencia del CMI de 1977, en Río de Janeiro, el CMI aprobó su primer Proyecto de Convención de Plataformas Costa Afuera el cual se conoce como Proyecto de Convención de Río o "Río Draft". El Proyecto de Río se perfiló para que se lograsen dos metas: (1) Uniformidad Internacional sobre las reglas aplicables a unidades móviles costa afuera; y (2) tratar que se diesen a las estructuras costa afuera en lo posible un tratamiento jurídico como si fueran naves. El Proyecto trata de establecer uniformidad en las reglas al determinar que las convenciones marítimas internacionales que regulan a las naves, sean también aplicables a las unidades móviles. Por ejemplo, con relación a la contaminación, el Proyecto de Río prevé lo siguiente:

Artículo 7.

[A] El Estado que sea también miembro de la Convención Internacional de Responsabilidad Civil por Daños Ambientales del 29 de Noviembre de 1969 (la Convención CLC), deberá aplicar las reglas de dicha convención a escapes o derrames de petróleo provenientes de accesorios de navegación o "crafts", mientras que otra ley no le sea aplicable.

El Estado deberá aplicar dichas reglas (CLC 69) excepto en casos en que no existan otras provisiones aplicables de limitación en otras Convenciones Internacionales de la cual sea miembro.

Bajo el Proyecto de Río, en caso de un problema de tipo ambiental en una de las unidades costa afuera, Venezuela aplicaría la Convención del CLC si la unidad en cuestión no esta en producción en ese momento. En los Estados Unidos, sin embargo, que no adoptó al CLC, se aplicaría la ley OPA 90, a la cual haremos referencia más adelante.

Otro aspecto importante del Proyecto de Convención de Río es que ésta se aplica mientras las unidades estén en movimiento, ya sea por medios propios o impulsadas por otros medios, pero no se aplica cuando están en uso en la producción de petróleo, ya que el CMI considera que éstas estructuras son objetos fijos que deben ser regulados por la legislación nacional.

El CMI envió el Proyecto de Convención de Río al Comité Legal de la Organización Marítima Internacional (OMI) para su consideración, pero éstos no tomaron acción hasta el otoño de 1990 que fue devuelta para que el CMI la actualizara.

Revisión del Proyecto de Río

En los años transcurridos desde que se elaborara el Proyecto de Río de 1977, el número de unidades perforadoras continuaba incrementándose en más del 50%, y los contratos de perforación, a largo plazo, que prevalecían a principio de 1980 fueron sustituidos por contratos a corto plazo, aumentando sustancialmente el movimiento de unidades. El incremento en el número de abordajes, varaduras y otros accidentes, así como la preocupación mundial por los problemas ambientales, una vez más enfatizaron la necesidad de que existiesen reglas internacionales uniformes que regularan las unidades móviles costa afuera.

Además del CMI, otros foros importantes como la Conferencia sobre el Ambiente y el Desarrollo Económico de 1992 de las Naciones Unidas, urgían la unificación mundial de la regulación de las unidades operando Costa afuera.

En el seno del Sub-Comité Internacional del CMI se debatió si se debía ampliar el Proyecto de Convención de Río, que como mencionamos anteriormente se centralizaba en un ámbito limitado a los aspectos marítimos/náuticos de las unidades móviles costa afuera a un régimen internacional más completo, que cubriese todos los aspectos relacionados con las actividades costa afuera incluyendo perforación y producción.

Debido al poco tiempo que quedaba antes de la celebración de la reunión del CMI en Sydney, el Sub-Comité Internacional decidió hacer pocos cambios al Proyecto de Río, entre ellos, enmendar el Artículo 7 que trata sobre contaminación ambiental, incorporando los protocolos de 1976 y 1992 de la Convención CLC que trata sobre limitación de responsabilidad.

En la conferencia de Sydney de 1994, el CMI adoptó la versión enmendada del Proyecto de Río. Sin embargo, hubo gran diversidad de opiniones relacionadas con la solicitud de la Asociación Canadiense de que la Convención fuese más completa. El Proyecto de Río fue criticado principalmente porque pretendía "imponer principios básicos de ley marítima, designada para naves, sobre estructuras que no eran naves."

Aunque el CMI decidió adoptar el Proyecto de Convención de Sydney, también determinó que se estableciera un grupo de trabajo y un Sub-Comité Internacional para que analizase más profundamente este asunto.

El CMI Estudia el Proyecto de una Convención Internacional

En los estudios subsiguientes conducidos por el Sub-Comité del CMI se determinó el interés que existía de que la Convención fuese más amplia. Por ejemplo, cuando el Proyecto de Sydney fue presentado al Comité legal de la OMI en Octubre de 1995, ésta no estuvo satisfecha con el Proyecto y recomendó al CMI que continuara sus esfuerzos de preparar una Convención Internacional más completa que la de Sydney. Asimismo, instituciones aseguradoras e involucradas en la exploración y producción del subsuelo costa afuera, así como un gran número de Asociaciones de Derecho Marítimo, apoyaron la elaboración de una Convención específica para unidades costa afuera que cubriera todos los tópicos necesarios de la industria incluyendo:

1. Propiedad, financiamiento e hipotecas
2. Registro y bandera
3. Privilegios marítimos y derechos de embargo de naves
4. Jurisdicción civil
5. Jurisdicción penal
6. Salvamento
7. Limitación de responsabilidad
8. Responsabilidad por contaminación ambiental, y

9. Remoción de restos náufragos.

Siguiendo la recomendación de OMI, el Sub-Comité Internacional de CMI introdujo nuevos renglones para que fuesen considerados en la reunión del CMI celebrada en Amberes el pasado mes de Junio. La Asociación Canadiense presentó un proyecto de Convención mucho más amplio, el cual discutiremos más adelante con más detalle.

Aunque en Amberes se aprobó que se continuase trabajando en la elaboración de una Convención que lograra los objetivos de la industria, hubo voces que objetaban el establecimiento de una Convención argumentando que si ha funcionado bien hasta ahora aplicando las leyes nacionales, por qué complicarlo.

Esto nos trae al estado actual en que se encuentra el Proyecto de Convención para unidades móviles costa afuera. Ahora, pasemos a comparar los dos proyectos que se encuentran ante el CMI, el Proyecto de Convención de Sydney y la propuesta de la Asociación Marítima Canadiense.

El Proyecto de Convención de Sydney

Como hemos indicado anteriormente, el Proyecto de Sydney enfoca la formulación de reglas uniformes dirigidas particularmente al aspecto náutico/marítimo de las unidades móviles costa afuera. Asimismo, aplica a las Convenciones Internacionales Marítimas aplicables a naves, a los accesorios de navegación o "crafts". El CMI define los "accesorios de navegación" de esta forma:

"Accesorios de Navegación" quiere decir cualquier estructura marítima de cualquier naturaleza que no está permanentemente fija al subsuelo que:

- a) es capaz de moverse o ser movida mientras flota en el agua, ya esté o no sujeta al subsuelo durante las operaciones, y
- b) se usa o se pretende utilizar en la exploración, explotación, transporte o almacenaje de riquezas minerales del subsuelo o actividades auxiliares.

Como mencionamos anteriormente, esta definición excluye unidades perforadoras y otros tipos de accesorios costa afuera cuando están siendo utilizadas para producción, ya que el CMI considera que estos accesorios fijos son mejor regulados por la legislación nacional del Estado pertinente. Es decir, cuando la unidad está fija extrayendo el producto, el Proyecto de Sydney no se aplicaría.

Con relación al aspecto ambiental, el Proyecto de Sydney no cubre las medidas para evitar la contaminación, sino que se limita a regular la responsabilidad por derrames de hidrocarburos a través del Artículo 7, antes mencionado, que prevé

que si el Estado ha adoptado la Convención CLC, o los protocolos de 1976 o 1992, y no existe otra convención internacional aplicable de la cual el Estado es parte, entonces el Estado miembro deberá aplicar CLC a los accesorios de navegación costa afuera. Por ejemplo, si el Estado en cuestión es miembro de la Convención Regional de Kuwait, esta Convención aplicaría en lugar de la CLC.

La CLC ha sido ratificado por 75 naciones, incluyendo a Venezuela. Bajo la CLC, el armador es considerado estrictamente responsable por el derrame, o riesgo de derrame de "hidrocarburos persistentes (hidrocarburos pesados)" emanados de un buque transportando hidrocarburos como carga o de un buque sin carga llevando remanentes, cuando la pérdida o riesgo de pérdida causa daños dentro de la zona exclusiva económica del Estado. Daños incluye el costo incurrido en remover el producto después del derrame, el costo de reparar o reemplazar la propiedad dañada, así como pérdidas económicas.

El límite de responsabilidad bajo la CLC de 1969, es 2000 francos por toneladas y no debe exceder 210 millones de francos. La limitación se pierde si el derrame es ocasionado por la "culpa directa o conocimiento del armador". El armador tiene las siguientes defensas:

- 1) Actos de Guerra, hostilidades, guerra civil, insurrección o fenómenos naturales excepcionales de carácter imprevisible e irresistible;
- 2) Acto u omisión dolosa de terceros y
- 3) Actos negligentes o arbitrarios de cualquier gobierno o autoridad responsable del mantenimiento de faros y otras ayudas a la navegación.

Bajo la CLC, la primera fuente de pago es a través del seguro de responsabilidad civil del armador. Armadores propietarios de buques tanque que exceden 2000 toneladas gruesas tienen que mantener esos seguros para cubrir su responsabilidad.

El protocolo de 1976 de la CLC aumentó la limitación de responsabilidad a 133 Derechos Especiales de Giro (DEG), que no debe exceder 14 millones DEG que son aproximadamente unos US20 millones de acuerdo con el cambio actual. El Protocolo de 1992 que Venezuela no ha ratificado ha incrementado el límite de responsabilidad de un buque que exceda 5000 toneladas gruesas, a 3 millones de DEG más 420 DEG por cada tonelada que exceda 5000, hasta un máximo de 59.7 DEG lo que asciende aproximadamente a unos US85 millones. Adicionalmente, el Protocolo de 1992, específicamente excluye las pérdidas por lucro cesante, y aclara que el armador perdería su derecho a limitar su responsabilidad cuando el daño por contaminación es "causado por su propio acto u omisión con intención de

causar daños, o cuando actúa imprudentemente y con conocimiento de que tal daño probablemente acontecería". (CLC Protocolo de 1992, Artículo 6.)

En el área de contaminación, la excepción más notable fue la no aceptación de la CLC por los Estados Unidos en favor de la Ley sobre Contaminación de 1990 (Oil Pollution Act de 1990), conocida como OPA.

Al compararla con la CLC, OPA 90 es mucho más amplia ya que cubre los daños por contaminación causados por todo tipo de hidrocarburos, adicionalmente a los persistentes, así como aumenta el límite de responsabilidad y los daños recobrables.

Asimismo, OPA 90 expresamente se aplica tanto a unidades fijas, como móviles costa afuera.

OPA 90 define a una nave que puede ser usada como "instalación costa afuera" (accesorio de navegación usado para explorar, perforar, producir, almacenar o transferir hidrocarburos) como una unidad perforadora móvil llamado MODU

El límite de responsabilidad de la MODU cuando está siendo usado como instalación costa afuera, combina a los límites de un buque tanque y a los de una instalación fija costa afuera.

En caso de derrame o riesgo de derrame, el límite de responsabilidad de MODU es el mismo que el de un buque tanque que exceda 3,000 toneladas gruesas. Esto es, la cantidad mayor entre \$1,200 por tonelada gruesa o \$10 millones. Sin embargo, si el costo de remoción y daños excede la limitación del buque, entonces el MODU se consideraría como si fuese una instalación fija costa afuera, lo cual incrementaría el límite de responsabilidad hasta un monto total de \$75 millones, más el costo en que pueda incurrirse por daños de remoción que son ilimitados.

En caso de derrames, la parte responsable es estrictamente responsable por todos los costos de remoción, daños a las riquezas naturales, bienes personales o raíces incluyendo pérdidas por la prevención de uso de las riquezas naturales así como por lucro cesante.

Similar a la CLC, OPA 90 niega límites de responsabilidad cuando el incidente es causado por negligencia grave o dolo. Adicionalmente, bajo OPA 90, la violación de una regulación federal o de seguridad, construcción u operacional por la parte responsable, sus agentes o empleados, o si deja de reportar un incidente o cooperar con las actividades en la remoción, precluirá a la parte responsable de

acogerse a la límites de responsabilidad. Esta última provisión hace que sea mucho más fácil romper la limitación bajo OPA que bajo el Proyecto de Sydney.

OPA 90 también especifica que con relación a las instalaciones costa afuera situadas en la Plataforma Marítima Continental, el propietario u operador de la instalación o un buque transportando hidrocarburos como carga de la instalación, es responsable por todos los costos de remoción incurridos por el Gobierno Federal o Estatal 33 U.S.C. § 2704©(3).

Las defensas que existen bajo OPA 90 son (1) Acto fortuito de fuerza mayor; (2) Acto de Guerra; (3) Acto u omisión de terceros que no tienen relación contractual con la parte responsable; o (4) cualquier combinación de las tres anteriores.

Similar a los requerimientos del CLC 69 de que los armadores mantengan un seguro adecuado, OPA 90 requiere que la parte responsable por un MODU o instalación costa afuera mantenga evidencia de responsabilidad financiera.

La Alternativa de la Asociación Canadiense de Derecho Marítimo

Una de las premisas básicas del Proyecto presentado por la Asociación Canadiense, que como hemos mencionado anteriormente quiere que sea más completa que la elaborada en Sydney, es sobre si las unidades móviles costa afuera son buques o no. La Asociación Canadiense considera que este punto es completamente superfluo a una convención internacional que regule instalaciones costa afuera, y sugieren que estos accesorios de navegación o instalaciones, ya sean móviles por sí solas, por otros o fijas, merecen tener su propia convención independiente. Por lo tanto, el proyecto inicial de la Asociación Canadiense contempla unidades costa afuera tanto en casos de unidades móviles así como fijas cuando están explotando el subsuelo.

Con relación a unidades fijas de exploración y explotación, el Proyecto de Canadá difiere del de Sydney en que en la mayoría de los casos, establece su propio esquema de responsabilidad y no meramente incorpora convenciones existentes.

Sin embargo, conforme al Proyecto Canadiense, cuando la unidad costa afuera está en movimiento, se considera "virtualmente como naves o con maniobra restrictiva", siempre y cuando se muevan por sí mismas o si son remolcadas o asistidas a las posiciones para perforar asemejen la situación de un remolcador", por lo tanto, cuando las unidades están en movimiento el Proyecto Canadiense es muy similar al de Sydney. El Proyecto Canadiense propone que con relación a las unidades móviles, las cláusulas más relevantes de las convenciones internacionales contenidas en el Proyecto de Sydney sean incorporadas. Por lo tanto, el CLC 69 y sus protocolos aplicarían bajo el Proyecto Canadiense en la

ausencia de otra convención regional aplicable, como es el caso del Proyecto de Sydney.

El Proyecto Inicial Canadiense asimismo amplía la definición de unidades costa afuera para expresamente incluir estructuras auxiliares que se usan en la acomodación de personal y de equipos relacionados con las actividades de unidades costa afuera. Asimismo, mientras que el énfasis del Proyecto de Sydney es sobre hidrocarburos, el Proyecto Canadiense cubre otras riquezas naturales como son gas o gas natural líquido.

Existe la posibilidad que la Asociación Canadiense amplíe el ámbito de aplicación de responsabilidad por contaminación de accesorios de navegación que estén en movimiento para que "la Convención Internacional sobre Responsabilidad y Compensación por Daños en Conexión con el Transporte por Mar de Sustancias Nocivas y Peligrosas de 1996" conocida como la Convención HNS, que tenga vigencia donde la CLC no la tiene. Esto es, que incluya hidrocarburos detallados en MARPOL 73/78, líquidos nocivos o líquidos peligrosos transportados a granel, sustancias peligrosas o gas líquido. El Proyecto Canadiense hace referencia a la Convención HNS con relación a la responsabilidad por contaminación de unidades fijas costa afuera.

La Convención HNS hace responsable al armador de un buque de más de 50,000 toneladas gruesas, que se involucra en un incidente, estrictamente responsable hasta 100 millones de DEG, con limitaciones más bajas para buques menores.

El Proyecto Canadiense permite a las partes a recobrar daños delineados en la Convenciones CLC y HNS. Además de los daños recobrables bajo la Convención de la CLC, la Convención del HNS específicamente permite que se recobre daños razonables por pérdidas o daños ocasionados por contaminación del ambiente, pérdida de vida o daños corporales.

Asimismo mantiene que el propietario registrado de la unidad Costa Afuera sea estrictamente responsable por "cualquier daño por contaminación que emane de la unidad Costa Afuera" y al arrendatario responsable por cualquier daño causado por contaminación emanada del subsuelo. Las defensas que tiene el armador y el arrendatario son muy similares a las defensas de la Convención CLC. Asimismo, las bases para perder los límites de responsabilidad siguen las mismas pautas que la de la Convención CLC.

Con respecto a las cantidades específicas de limitación, la Asociación Canadiense sugiere que la limitación sea basada en la combinación de tonelaje peso muerto de la unidad costa afuera y cualquier unidad flotante de almacenaje, en unidades DEG. En casos de explosiones o erupción incontrolable de un pozo, la Asociación

Canadiense propone que la limitación de responsabilidad se determine haciendo referencia al riesgo potencial en vez del tonelaje, la cual variaría tomando en consideración el tamaño de las reservas del pozo (CMLA Proyecto Inicial Artículo VI.7(v), VI.8).

Finalmente, el Proyecto de la Asociación Canadiense recomienda de que se requiera del propietario que mantenga seguros u otra seguridad financiera de acuerdo con las leyes del país de la bandera.

CONCLUSION

En conclusión, como se desprende de esta ponencia que se ha concentrado en la responsabilidad por contaminación de unidades móviles costa afuera, tanto la OMI, como el CMI tienen una gran labor ante sí para elaborar una Convención Internacional que regule esta industria. Para poder cubrir los distintos aspectos operacionales, jurisdiccionales así como de responsabilidad que una Convención lleva consigo, deben de considerarse los intereses de los varios Estados y las partes involucradas. Como lo ha reconocido el CMI, los Estados interesados incluyen Estados costeros, el Estado de la bandera, los Estados próximos a la unidad costa afuera y los Estados donde residen los empleados. Las partes involucradas incluyen las diferentes industrias de costa afuera, los trabajadores, aseguradores, inversionistas y acreedores. La OMI y el CMI deben continuar su trabajo conjunto elaborando una Convención Internacional Costa Afuera que anticipamos se concluya para principios del tercer milenio.

Con independencia de lo expuesto y dada la importancia de los temas sobre contaminación, finalmente sugerimos a la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo incluir en sus conclusiones de este Congreso una recomendación a las autoridades legislativas venezolanas para que ratifique el Protocolo de 1992 de la CLC 69 y el Protocolo de la Convención del Fondo de la misma fecha.