



Exploración y producción costa afuera en la Argentina: un desafío económico y ambiental

Por **Verónica Tito**

Introducción

El reciente descubrimiento de Brasil luego de varios años de exploración *offshore*, sumado al precio del WTI que alcanzó los 140 dólares por barril, y la inevitable merma de las reservas de hidrocarburos locales atento el incremento de la demanda energética, patentizaron la necesidad de iniciar con seriedad la exploración costa afuera con miras a la explotación de hidrocarburos y el aumento de las reservas nacionales de la Argentina.

Ya en septiembre de 2006, autoridades de la empresa estatal Energía Argentina (Enarsa), Enap Sipetrol y Repsol YPF S.A. firmaron un acuerdo para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos en un área *offshore* ubicada en el Mar Argentino.

La prospección sísmica se inició en el año 2008 y en el mes de abril el Gobierno anunció una licitación pública nacional e internacional para la exploración y explotación petrolera de más de 100.000 kilómetros cuadrados del Mar Argentino.

En la primera quincena de septiembre, se prevé el ingreso al país de la plataforma Ocean Scepter, contratada a la empresa estadounidense Diamond Offshore por el consorcio antes referenciado, para buscar petróleo en el Mar Argentino en dos áreas: una en la Cuenca Austral y otra en el Golfo de San Jorge, en una superficie de 14.000 kilómetros cuadrados frente a las costas de Santa Cruz y el Estrecho de Magallanes.

Es plena la comprensión de la altísima importancia mundial de este recurso natural no renovable, por lo que la regulación de su explotación y aprovechamiento está en los más altos rangos del interés de países productores y consumidores, orientado por básicos propósitos estratégicos.

Ahora bien, el aprovechamiento integral del recurso hidrocarburífero en el Mar Argentino requiere de una legislación que garantice su explotación racional, la conservación del recurso, y la contribución al desarrollo social y protección del ambiente.

Si bien algunas empresas desde hace años vienen desarrollando en el sur del país la explotación de hidrocarburos costa afuera (Total Austral S.A., Enap Sipetrol), ellas se han valido de normas de protección ambiental especialmente pensadas para la actividad hidrocarburífera *onshore*. Tampoco las autoridades locales han dictado normas específicas en la materia después de la sanción de la ley 26.197.

Por ello, es urgente el diseño de una normativa que prevea los distintos aspectos específicos y particulares de esta actividad, resguardando en cada etapa los recursos naturales del área, pero cuidando que aquella sea atractiva para las empresas desde el punto de vista económico a efectos de no desalentar la inversión privada. Es imprescindible que el cuidado del ambiente no esté en conflicto con la economía del proyecto y que garantice, de alguna manera, prevenir situaciones que contienen costos potenciales altísimos.

Las únicas normas dictadas por la Secretaría de Energía que refieren al cuidado del ambiente en el desarrollo de las actividades costa afuera son la resolución SE 219/77, "Normas aplicables a instalaciones costa afuera...", y la resolución SEE 189/80, "Normas de cuidado ambiental para titulares de derechos de las leyes 17.319 y 21.778 que operen en el Mar Argentino".

Si bien estas regulaciones se encuentran vigentes, no son efectivamente aplicables en las operaciones que actualmente se desarrollan o las que se inicien a partir de ahora, considerando que las tecnologías actuales las han tornado materialmente obsoletas.

La mayoría de las legislaciones extranjeras en cuyos países se desarrolla la explotación de hidrocarburos *offshore* –en cambio– tienen normas específicas para la materia, que tienden a la preservación del ambiente.

Si bien, como se anticipara, no existe actualmente una norma diseñada específicamente para la actividad *offshore*,



Fuente: Enciclopedia Internacional del Petróleo; 2007.

lo cual obedece a la poca implicancia que esta actividad ha tenido hasta el presente; en distintos momentos políticos fueron esbozados algunos lineamientos orientados más que nada a la seguridad en las operaciones costa afuera, como las resoluciones de la Secretaría de Energía 219/77 y 189/80 ya citadas.

A medida que mundialmente creció la conciencia por el cuidado del medio ambiente y se formalizaron convenios internacionales, la Argentina comenzó a esbozar un marco jurídico tendiente a la tutela de los recursos y la protección ambiental. Partiendo del art. 41 de la Constitución Nacional, se sancionaron varias leyes de presupuestos mínimos, y las distintas autoridades de aplicación locales y nacionales dictaron sus propias normas.

Las normas que actualmente rigen la actividad relacionada con hidrocarburos se encuentran dispersas en diferentes cuerpos normativos; dispersión que ha dificultado su aplicación, por existir colisión entre algunas y por la derogación, expresa o tácita, de varias de ellas.

Esta situación por sí sola justifica la necesidad de dictar una legislación específica que ordene y armonice, en un solo texto, las normas exigidas por la materia. Ello evitará las frecuentes y complicadas interpretaciones legales, que tanto tiempo le restan a la gerencia pública y privada, con la consiguiente demora en decisiones y proyectos.

Ello, de la mano de una política que aliente la investigación, con miras al desarrollo futuro, y que facilite la planificación estratégica a nivel energético.

La nueva norma ambiental *offshore*. Aspectos a contemplar

Es imprescindible, en aras a proteger efectivamente el ambiente en el cual se desarrolla la actividad hidrocarburífera costa afuera, que se exija a las empresas y consultoras datos de base reales que faciliten un adecuado monitoreo de las operaciones.

Las compañías operadoras deberán presentar, ante

la autoridad de aplicación, Estudios Ambientales y sus correspondientes Planes de Contingencias e Informes de Monitoreo Ambiental, antes de iniciar la actividad de que se trate, ya sea de operaciones de reconocimiento superficial, de exploración o de explotación.

Para ello, deben realizar un correcto y adecuado reconocimiento del área y de las instalaciones en tierra, para evaluar los potenciales impactos de las actividades a desarrollar. Esta evaluación, en función de los datos de base tomados, permitirá tomar decisiones operativas que minimicen los impactos y los riesgos a través de un Plan de Mitigación.

Es indispensable tomar en especial consideración los recursos de valor socioeconómico; todo lo atinente a la ecología y fauna local, sus períodos de desove, sus características migratorias. Para cada especie –especialmente si es especie protegida–, su distribución, capturas, ciclos estacionales, cupos de pesca, áreas de desove y cría.

También la geografía y estructura geológica del área, el clima, los vientos, tormentas; datos oceanográficos de relevancia como mareas y corrientes y el turismo y la pesca, pues la actividad hidrocarburífera costa afuera puede alterar estos recursos tan importantes para la economía local.

Las compañías operadoras deben entonces contar con eficientes y completos planes de emergencia ante situaciones de derrames, que cumplan las normas naciona-

les e internacionales vigentes. La prevención es la clave de toda la actividad, pues evita el impacto negativo en el ambiente, y las pérdidas económicas que por tareas de remediación y discontinuidad en las operaciones inevitablemente se generan.

Ahora bien, sin perjuicio de todo lo expuesto, las exigencias deben ser criteriosas y análogas en todos los ámbitos competentes. El problema en este punto se revela ante las múltiples autoridades de aplicación que intervienen cuando la actividad se desarrolla costa afuera (Estado nacional, Prefectura Naval Argentina, Estados provinciales e incluso municipales).

A partir de la promulgación de la ley 26.197, las provincias asumieron en forma plena el ejercicio del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraran en sus respectivos territorios y en el lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas, quedando transferidos de pleno derecho todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como cualquier otro tipo de contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado nacional en uso de sus facultades, sin que ello afecte los derechos y las obligaciones contraídas por sus titulares.

Sin embargo, por tratarse de actividades que se desarrollan en el mar, la Prefectura Naval Argentina tiene

actuación exclusiva y excluyente en las zonas que determina el art. 4° de la ley 18.398, "Ley General de la Prefectura Naval Argentina". Es asimismo autoridad de aplicación de la ley 22.190 sobre Régimen de Prevención y Vigilancia de la Contaminación de las Aguas y otros elementos del Medio Ambiente por Agentes Contaminantes provenientes de Buques y Artefactos Navales.

Por ello, lo aconsejable debiera ser un consenso regulatorio entre Provincias y Nación de manera de unificar los criterios de exigencia a nivel de protección ambiental en esta actividad; preservando el ámbito de competencia de la Prefectura Naval Argentina.

Desde otro lado, también debe exigirse a las empresas que realicen sus actividades dentro de un marco de responsabilidad social, que tienda al desarrollo sostenible. El concepto de responsabilidad social empresarial ha ido tomando auge a nivel mundial cada vez con más sustento.

En síntesis, es importante que las operadoras delimiten zonas de riesgo y se identifiquen las instalaciones impactantes y los contaminantes emitidos, cómo éstos impactan a grupos biológicos y cuáles son los efectos e intensidad de dicho impacto. Ha de sortearse la actual carencia de información previa al inicio de las operaciones de la industria y la generada subsecuentemente debe seguir un programa continuo de monitoreo que integre los estudios realizados en la región, con el fin de precisar el alcance y probable duración del daño ambiental causado y distinguir los impactos de cambios que suceden por factores naturales (cambios climáticos o hidrográficos, escorrentías, producción biológica, afloramientos naturales de petróleo) y aquellos debidos a factores antropogénicos (exploración y producción de petróleo, contaminación industrial, pesca comercial). Se apunta la necesidad de erradicar manejos inadecuados (operaciones normales y accidentales) en las instalaciones y procesos, prosiguiendo con la certificación

de las mismas dentro de normas internacionales de sistemas de gestión ambiental.

En este punto entra a tallar el novedoso aspecto, al menos en nuestro país, del Seguro Ambiental Obligatorio establecido por el art. 22 de la Ley General del Ambiente 25.675.

El Seguro Ambiental fue pensado como una herramienta de prevención de contingencias ambientales, dado el *feed back* de contralor que necesariamente se genera entre la empresa y la aseguradora. Asimismo, como una posibilidad de paliar los efectos de una eventual insolvencia del obligado, que generan en definitiva la sociabilización del daño.

Ahora bien, lo cierto es que –al momento del dictado de la ley– no existían en el mercado nacional seguros con una cobertura tan amplia como a primera vista parece requerir el referido art. 22 de la LGA. Es entonces cuando la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación comienza a trabajar en proyectos de normas que acoten el alcance del art. 22 de la LGA y aporten precisiones a términos como "entidad suficiente", "alteración relevante" y "restablecimiento al estado anterior", de manera tal que las aseguradoras puedan salir a ofrecer un producto al mercado que cumplimente las exigencias legales y su costo sea posible de afrontar por parte de las empresas.

A tales efectos se dictaron las resoluciones SAyDS 177/2007, SAyDS 1639/2007; resolución conjunta 178/2007 y 12/2007 SAyDS y Secretaría de Finanzas, y resolución conjunta 98/2007 y 1973/2007 Secretaría de Finanzas y SAyDS.

Se interpreta entonces que el seguro debe tener una entidad suficiente que permita la recomposición del daño hasta alcanzar niveles de riesgo aceptables al punto que la alteración del ambiente deje de ser relevante. Este seguro, entonces, no cubre la reparación integral ni los daños y perjuicios que no fueren de incidencia colectiva. Actual-

mente se encuentra en análisis el proyecto de resolución sobre la fijación de los mínimos de cobertura de las pólizas en cuestión, en función de cada actividad pasible de afectar negativamente al ambiente.

Es importante que se determine que el monto mínimo a asegurar tendrá en cuenta los mecanismos de control, gestión y prevención del riesgo que implementen las empresas. De esta forma, aquellas que hubieran certificado sus sistemas de gestión ambiental deberían tener acceso a pólizas con montos mínimos diferenciales, haciendo de esta forma operativo el principio de autogestión previsto por el art. 26 de la LGA.

En tal sentido, al contratar la póliza el asegurado debe realizar una declaración sobre la contaminación preexistente y ser auditado en sus sistemas de gestión. Esto es interesante pues permite minimizar los costos a través de una mejora en los sistemas de prevención de los riesgos ambientales.

Entiendo al respecto que habrá de considerarse particularmente la actividad costa afuera pues es evidente que los daños pueden ser de magnitud superior a los que podrían generarse en el desarrollo de actividades en tierra.

Asimismo, deberá con el tiempo incluirse entre los recursos naturales comprendidos en la remediación, el aire

y la fauna y flora local, ya que al presente se consideran exclusivamente la tierra y el agua.

Mención aparte merece el debate que –sobre la conveniencia o no de abrir un registro de empresas consultoras o auditoras– subyace en la actividad hidrocarburífera desde larga data. A modo de ejemplo, en el año 1993 la Secretaría de Energía dictó la resolución 27 que creó el Registro de Consultores en Control y Evaluación Ambiental en las etapas de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, pero fue derogada por la resolución SE 25/04. También durante mucho tiempo estuvo vigente la resolución SE 785/04 que creó el registro de empresas del programa nacional de control de pérdidas de tanques aéreos de almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, hoy suplantada por la resolución SE 266 del año 2008 y disposiciones complementarias.

Habría entonces que evaluar la posibilidad de reabrir un registro de consultores y/o auditores con experiencia en la actividad y capacitación de sus miembros, de manera tal que los Estudios de Impacto Ambiental, monitoreos, etc., sean un reflejo lo más fiel posible de la realidad de la industria, y no una mera incorporación de datos bibliográficos o estadísticos. Es menester que ellos constituyan una herramienta vital para la toma de decisiones a lo largo de toda la vida del proyecto.

Eventualmente, de sancionarse la Ley de Presupuestos Mínimos sobre “Evaluación de Impacto Ambiental” que se encuentra en tratamiento en el Senado de la Nación, será también necesario revisar la injerencia de ésta sobre las normas existentes dictadas por las respectivas autoridades de aplicación.

Por último, no debe olvidarse que es imprescindible un adecuado y periódico control de la autoridad de aplicación sobre el efectivo cumplimiento de los recaudos que la norma ambiental exija. La falta de presupuesto y de personal en cantidad y capacitación es un problema que aqueja a los Estados nacional y provincial desde hace ya muchos años, circunstancia que limita un oportuno y eficaz contralor.

Por ello, es también necesario contar con un régimen sancionatorio coherente que de alguna manera exhorte a las compañías petroleras a adecuar su gestión a los lineamientos normativos.

La Subsecretaría de Combustibles de la Secretaría de Energía de la Nación, dependiente del Ministerio de Planificación Federal e Ingresos Públicos, se encuentra actualmente abocada a la tarea de formular una norma que prevea la protección ambiental en las distintas etapas de la exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera; a saber:

- 1) Registración sísmica y prospección exploratoria. Estudio del subsuelo para identificación del sitio.
- 2) Perforación de exploración. Perforación de un número limitado de pozos para verificar la existencia de hidrocarburos y la extensión del reservorio.
- 3) Explotación y desarrollo. Construcción de instalaciones que permitan la extracción en forma continua, tratamiento y almacenaje. Perforación de pozos de desarrollo.
- 4) Abandono. Finalización de la actividad productiva, desafectación de instalaciones.

A fin de aunar criterios, trabaja en forma mancomunada intercambiando información con el IAPG, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Prefectura Naval Argentina, y las autoridades locales de las provincias productoras del sur del país.

Conclusión

El reto de las legislaciones ambientales es establecer responsabilidades directas e inmediatas sobre los individuos en cuanto a la protección del ambiente. Esto no sólo asegurará su cuidado efectivo sino que también incentivará la inversión privada y con ello el crecimiento económico, lo que consecuentemente mejorará la calidad de vida de todos los habitantes.

El crecimiento económico es un elemento fundamental del desarrollo, pero de nada sirve si no va de la mano de una política ambiental que lo haga sostenible para las generaciones futuras. El desarrollo sostenible es producto de la inversión, pública y privada, y genera calidad de vida y bienestar social.

Por otra parte, como se ha analizado en el presente trabajo, la exploración y explotación de hidrocarburos costa

afuera requiere la utilización de equipos de alta tecnología y elevado costo, y una gran inversión en todos los demás aspectos del proyecto, por lo cual las empresas necesitan contar con un marco legal coherente que les permita prever las condiciones en que llevarán a cabo el desarrollo de su actividad.

Así, las empresas contarán con la seguridad jurídica necesaria para concretar sus proyectos, con el consiguiente incentivo de las inversiones que el país necesita para crecer económicamente. Al mismo tiempo, las empresas deberían colaborar en la investigación científica y tecnológica relacionada con la industria, en el país.

El desafío es –entonces– diseñar un instrumento legal que facilite la exploración y explotación por parte de las empresas, con miras al desarrollo del recurso y al aumento de las reservas nacionales, contando con las herramientas adecuadas para minimizar un impacto negativo de envergadura tal que altere sustancialmente las condiciones naturales del ambiente en el cual se desarrolla la actividad.

Para ello, las empresas deben realizar sus actividades de manera global y responsable, concordante con una política social de desarrollo sostenible impulsada desde el Gobierno nacional.

Esta política debe convencer a las empresas de que las inversiones en medio ambiente no están atentando contra la economía del proyecto sino, por el contrario, lo protegen a través de mecanismos de prevención de accidentes o eventos indeseables, cuyo saneamiento o remediación sí podrían tener un impacto económico negativo respecto del resultado esperado con esa inversión.

La claridad normativa, evitando la contraposición y superposición reglamentaria, de la mano con exigentes recaudos ambientales que prevean sanciones a aquellas empresas que no las respeten, y un imprescindible sistema de contralor gubernamental, son los componentes básicos y mínimos que debe contener la regulación de la actividad petrolera costa afuera.

Seguridad jurídica y tutela ambiental deberían ser entonces los ejes de la futura norma que ha de regir en la materia. ■

Verónica Tito es abogada, licenciada en Relaciones Públicas, y posee un posgrado en Derecho del Petróleo y del Gas (UBA). E-mail: veronicatito@ctcasesores.com.ar