UNIVERSIDAD DEL MAR

Puerto Escondido - Puerto Ángel - Huatulco

O A X A C A

Mare nostrum veritabile faciendum

CAMPUS HUATULCO

RELACIONES INTERNACIONALES: MEDIO AMBIENTE

El régimen internacional de contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros. Problemas ambientales y limitaciones institucionales

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:

Maestro en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente

PRESENTA:

Gerardo Hernández Vásquez

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Miguel Martínez González

Huatulco, Oaxaca, 2016

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centra en el régimen internacional de contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros. Se trata de un episodio más de la progresiva degradación de los océanos debida a los factores antropogénicos. Concretamente está ligada al comercio y al transporte marítimo internacional y más específicamente, al de un recurso energético de alta significación geopolítica y económica como es el petróleo.

La degradación de los océanos es uno de los principales problemas ambientales globales que enfrenta la comunidad internacional, pues el medio marino posee una complejidad e importancia que es trascendente para mantener el equilibrio ecológico del planeta. El entorno marino representa el 71% de la superficie de la Tierra y el 97% del agua se encuentra en los océanos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que alrededor del 60% de la población mundial vive dentro de una franja costera de 60 km de ancho; se estima que para el 2025 el porcentaje llegué a un 75%. Asimismo, dieciséis de las veintiséis mega-ciudades del mundo se encuentran ubicadas en zonas costeras (UNESCO, 2013). Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) señala que el 80% de la contaminación marina proviene de fuentes continentales (residuos agrícolas especialmente fertilizantes, pesticidas, basura sólida, aguas residuales, químicos tóxicos, etc.) (UNEP, 2011).

Esta situación posiciona al medio marino en un estado de vulnerabilidad debido a prácticas y actividades humanas cuya regulación es deficiente o insuficiente, tales como la actividad pesquera, la extracción de recursos minerales (energéticos o no), el transporte marítimo, etc. Éstas y otras actividades han generado problemas ambientales como la contaminación marina, la degradación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad, la disminución de los *stocks* pesqueros o alteraciones químicas en el mar.

Todas estas cuestiones, hacen que la seguridad de las zonas costeras se vea comprometida. En las últimas décadas, la seguridad comenzó a re-conceptualizarse en un proceso de “seguridización” tal como lo definen los autores de la escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998)[1]. Así la noción de

[1] La “seguridizacion” se entiende como un proceso social resultado de los actos de habla. Éste hace referencia a la valoración subjetiva de “una amenaza existencial hacia los objetos de referencia”, lo que permite establecer “medidas

seguridad se ha ampliado horizontalmente desde una perspectiva militar limitada y de seguridad política hasta una más extensa que incluye dimensiones económicas, sociales y ambientales. Asimismo ha surgido una profundización vertical de una seguridad basada en el Estado hacia una humana y de género; desde una visión nacional hacia arriba, hacia una regional y global; y hacia abajo en dirección de una local y comunitaria. Por ello, los actores en torno a las políticas de seguridad también se han ampliado y ya no se limita sólo al Estado ahora se incluye cada vez más a actores no estatales, sub-nacionales, supranacionales y transnacionales. Un punto importante a señalar es que la seguridad se ha llegado a sectorizar, y se aborda desde distintos ámbitos como energía, alimentos, salud, agua, clima, bienestar, transporte, petróleo y otras cuestiones de supervivencia (Oswald & Günter, 2009).

En las últimas décadas han surgido varias generaciones de estudiosos que han ampliado el concepto clásico de seguridad, vinculado a la noción de seguridad nacional, situándolo en un contexto internacional mucho más complejo incluyendo también lo que se conoce como seguridad ambiental (Lavaux, 2004; 1-6)[2].

Thomas Homer-Dixon (1994), Fundador del Grupo de Toronto, líder en esta tendencia y representante de la Segunda generación de estudiosos, resumía los postulados de seguridad ambiental en "Las próximas generaciones verán el agotamiento generalizado de la degradación de los acuíferos, ríos y otros recursos hídricos; el declive de la pesca; y tal vez un cambio climático significativo ¿Si tal escasez del medio ambiente se agrava? Podría precipitarse una violenta guerra civil o internacional" (Homer-Dixon, 1994; 6-7 citado en Lavaux, 2004; 4). Con ello, se determinó que el deterioro de la calidad del medio ambiente, entendida como escasez de los recursos renovables podría empeorar otros factores políticos, sociales o económicos que pueden a su vez, ser la causa de conflictos violentos.

Barnett (2001) relaciona esta problemática de inseguridad ambiental con la combinación de pobreza, escasez de recursos y los cambios ambientales, esto

---

urgentes y excepcionales para contrarrestar la amenaza". Por ello, el actor de la "seguridización" define la amenaza existencial y con el mismo proceso legitima también las medidas extraordinarias (Oswald & Günter, 2009).)

[2] Lavaux señala que,

-La primera generación (primera mitad de la década de 1980) estableció un esquema en el cual las dimensiones políticas, económicas, sociales y ambientales de varios niveles (sistémico, regional, estatal, individual) cobran una importancia fundamental frente a la dimensión militar nacional convencional.

-La segunda generación (principios de la década de 1990) se enfocó en dar evidencia empírica de la relación entre Medio ambiente y la Seguridad a través de la relación entre escasez de recursos y conflictos inter e intra-estatales.

-La tercera generación (finales de la década de 1990) amplio la gama de las variables dependientes para incluir casos de cooperación y constantes de la seguridad humana (amenaza al bienestar humano). Esta generación fue muy criticada frente a los postulados y métodos del Grupo de Toronto, se señala que está basada en una visión más optimista de las RR.II.

-La cuarta generación (actualidad) se está perfilando apelando a los acercamientos más comprehensivos y holísticos a la seguridad ambiental. Basada en la combinación de las generaciones anteriores. Observa las relaciones entre el medio ambiente y la seguridad en términos multidimensionales tanto de conflicto como de cooperación y de seguridad humana, para los Estados como para las sociedades y las personas.

lleva a una vulnerabilidad de grupos e individuos que se ven afectados directa o indirectamente por los cambios ambientales. Por ello, Barnett (2010) ha señalado que “La seguridad ambiental se logra cuando los individuos y los grupos tienen la capacidad de evitar o adaptarse a los cambios ambientales de manera que sus necesidades básicas, derechos y valores no se vean socavados” (Barnett, 2010; 124).

La contaminación marina por hidrocarburos ha comprometido la seguridad ambiental, económica y social de las zonas costeras de los Estados que se ven afectados por los derrames de petróleo pues genera repercusiones negativas alterando el *modus vivendi* de la sociedad.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD), señaló que el transporte marítimo movilizó una cuota de 9 548, 2 millones de toneladas de mercancías en el 2013. (UNCTAD, 2014; 6). Manteniendo una tendencia de aumento anual, esto posiciona al transporte marítimo como el mejor medio para mover grandes cantidades de mercancías a un bajo costo. El comercio marítimo mundial está dominado por el transporte de materias primas, entre las que destaca el petróleo crudo y sus derivados que representa un 29.8% del tonelaje total de mercancías, mientras que los graneles, la carga seca y los contenedores representan en conjunto un 70.2% (UNCTAD, 2013; 8).

La posición del petróleo en las sociedades industrializadas se ha vuelto estratégica por ser el motor de la dinámica económica mundial debido a que es la principal fuente de energía para las industrias privadas y estatales. El transporte marítimo es clave en el comercio del petróleo crudo y sus derivados, pues la producción y el consumo de dicha materia prima se encuentran distribuidos a grandes distancias, de manera que para cualquier otro medio de transporte sería imposible o muy costoso realizar el traslado. Pese a que el tráfico de petróleo disminuyó tras la crisis del 2008, en el 2013 se movilizó un promedio de 1 800 millones de toneladas de petróleo vía marítima. (UNCTAD, 2013; 6).

El mar al ser usado como plataforma de transporte comúnmente se ve contaminado por las operaciones rutinarias del transporte marítimo o en otros casos por siniestros de buques petroleros que desembocan en una “marea negra”, a ello habría que sumar las actividades de extracción de hidrocarburos en altamar y en la costa.

La contaminación marina por hidrocarburos representa un problema ambiental de dimensiones globales. Según el Consejo Nacional de Investigación

de la Academia de Ciencias de EE.UU. (2002), los mares sufren una contaminación anual por hidrocarburos estimada en 1,3 millones de toneladas sin embargo se estima que ésta cantidad se puede extender hasta unos posibles 8.4 millones de toneladas. La misma fuente señala que, las principales causas de contaminación por hidrocarburos son: filtraciones naturales (46%), descargas operacionales de buques y vertidos desde instalaciones en tierra (37%), siniestros de buques petroleros (12%) y actividades de extracción del petróleo (3%).

La Organización No Gubernamental Greenpeace (2009), señala que la exploración, explotación y producción de petróleo que se efectúa en las plataformas petrolíferas marinas, es una de las principales fuentes de contaminación marina por hidrocarburos en la que se estima por cada mil toneladas de petróleo extraídas se derrama de forma crónica 100 kilogramos de petróleo. Esta contaminación se efectúa dentro de la zona económica exclusiva que poseen los países y los perjuicios que genera en algunas ocasiones afectan a otro Estado vecino, a diferencia del transporte marítimo donde las prácticas e irregulares afectan normalmente a terceros países.

Las múltiples prácticas de la industria marítima del trasporte de petróleo (lavado de tanques, descargas ilegales, mareas negras) han incidido en la creación y establecimiento de un régimen internacional para combatir la contaminación marina derivada de buques petroleros. El núcleo de ese régimen está constituido por: un régimen de prevención de contaminación marina (MARPOL 73/78); un régimen de respuestas inmediatas para cuando se produce un incidente que implica una fuerte contaminación por hidrocarburos (INTERVENTION/69 y OPCR/90); y un régimen de responsabilidad centrado en las reparaciones de daños para los afectados por la contaminación (CLC/92 y FONDO/92). En el régimen participan múltiples actores y junto a los Estados parte (sean Estados portuarios, Estados de pabellón, Estados costeros) otros actores no estatales que también juegan un papel importante cuyas posturas muchas veces condicionan la formación del régimen así como su dinámica y desarrollo. En este aspecto destaca la Organización Marítima Internacional (OMI) y numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Así como también los actores del sector privado como las Sociedades de Clasificación, los Seguros de Protección e Indemnización (P&I) y la participación de la Industria petrolera a través de la Federación Internacional Limitada de Propietarios de Buques Petroleros (ITOPF) y La Asociación Internacional del Petróleo para el Ambiente y la Conservación (IPIECA).

Considerando que la contaminación marina por hidrocarburos que deriva del transporte marítimo del petróleo es un problema ambiental de dimensión global, que este tiene repercusiones negativas en el medio marino generando afectaciones socio-económicos y que la sociedad internacional ha creado y establecido un régimen internacional que trata de hacer frente a este problema. Ante este panorama, la presente investigación se centra en responder a la interrogativa de ¿En qué medida ese régimen es efectivo para evitar la contaminación marina derivada de buques petroleros? Para responder esta pregunta se ha planteado una hipótesis en la que se sostiene que el logro de objetivos y la efectividad enfocados en la solución de problemas sólo se ha cumplido parcialmente. La base para esa afirmación se encuentra en dos órdenes de razones que señalan las limitaciones institucionales que aquejan al régimen. En primer lugar, en relación a la formación y dinámica del régimen, la primacía de intereses económicos de múltiples actores ha sido a la vez el principal motor pero también el principal obstáculo para el avance del régimen. En segundo lugar, el logro de objetivos y la solución de problemas han sido ineficaces, sobre todo por un déficit en la implementación, la vigilancia. Aunado a esto se debe considerar el control de las normas y los costes diferenciales que han de afrontar distintos actores para cumplir con el régimen. Todo ello, se pondrá de manifiesto entre otras cosas en el carácter reactivo del régimen ante desastres ecológicos y en la ampliación de los márgenes económicos de los fondos que conforman las medidas de reparación.

Para sustentar la presente investigación este trabajo se ha estructurado en cinco capítulos:

1. El primer capítulo se enfoca en el Marco teórico conceptual de la investigación el cual es la “Teoría” de los Regímenes internacionales, los principales sub-campos de estudio de los regímenes internacionales y ubicamos en qué enfoque teórico de las Relaciones Internacionales (RR.II.) está situado la presente investigación.
2. El segundo capítulo se explicita las repercusiones ambientales sociales y económicas derivadas de la contaminación marina por hidrocarburos.
3. El tercer capítulo presta atención a los actores clave del Sistema marítimo internacional, los intereses y la influencia que estos tienen. Asimismo se señalan las principales arenas donde se efectúan el proceso de negociación

para el establecimiento de las normas que regulen la contaminación marina por hidrocarburos.

4. El cuarto capítulo aborda el proceso de negociación, para la creación y establecimiento de las directrices regulativas. De esa manera, se presta atención a la dimensión política de la formación del marco normativo, identificando que actores han tenido un papel protagonista en la conformación del régimen a lo largo del tiempo y que posiciones, roles e intereses han manifestado en el proceso de formación del régimen.
5. El quinto capítulo, trata de valorar cuan efectivo ha sido el régimen y cuáles son sus principales limitaciones institucionales en relación a las medidas *ex ante* (descargas controladas, estándares de equipamiento, normas sobre buques monocasco, facilidades de recepción portuaria y protección de zonas marinas especialmente sensibles) y las medidas *ex post* (sub-régimen de responsabilidad).
6. En las páginas finales se elabora las conclusiones sobre la efectividad general del régimen internacional de contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros.

La metodología utilizada en esta investigación es fundamentalmente cualitativa y el método que se ha utilizado es el estudio de caso. El estudio de caso es esencialmente una investigación intensiva de una unidad de análisis particular cuyo objeto es poner de manifiesto la estructura y dinámica de la unidad de análisis considerada como un todo integrado a lo largo del tiempo. En este caso la unidad de análisis en cuestión es el Régimen Internacional de contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden de buques petroleros, el análisis de este régimen puede arrojar explicaciones aplicables a otros casos de regímenes similares. Para ello se han manejado técnicas de análisis documental a partir de fuentes primarias y secundarias con apoyo de la estadística descriptiva. El valor de este tipo de análisis consiste en extraer conclusiones sobre el caso de estudio que puedan ser aplicables a otros casos de estudio similares.

El alcance de esta investigación es limitado en dos sentidos fundamentales. Si bien se ha trabajado con la literatura más sólida sobre el tema de estudio y se han consultado las principales fuentes de datos disponibles y de acceso abierto, en muchos aspectos (especialmente en relación a la efectividad del régimen) la existencia de datos es nula o deficiente o se trata de datos de acceso restringido

(sea porque el acceso está sujeto a pago o porque se trata de información oficial interna no pública). Ello también ha condicionado nuestra orientación hacia una metodología cualitativa en detrimento de métodos cuantitativos.

Por otra parte, la investigación sobre la efectividad del régimen se centra exclusivamente en lo que hemos denominado efectividad simple, sin tener en cuenta la “efectividad compleja”, es decir, las interconexiones entre distintos regímenes internacionales (sinergias positivas y negativas) y cómo inciden en el éxito o en el fracaso de regímenes individuales. Así en el caso del régimen de contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden de buques petroleros sería necesario también analizar en el futuro las interacciones que existen con otros regímenes a nivel vertical (regímenes regionales, nacionales, etc.) u horizontal (regímenes internacionales sobre el comercio, pesca, seguridad marítima, cambio climático, etc.).