



CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD RELACIONADOS CON LAS RECLAMACIONES POR LOS COSTES DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD RELATIVOS A RECLAMACIONES POR OPERACIONES DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS DE LOS RESTOS DE NAUFRAGIO

Nota conjunta de España y Francia

Resumen:	Durante su 32ª reunión, el Comité Ejecutivo del Fondo de 1992 decidió considerar como no admisible la reclamación correspondiente a los costes por la extracción de los hidrocarburos del pecio del <i>Prestige</i> . El Comité encargó asimismo al Director que llevara a cabo un examen de los criterios de admisibilidad de este tipo de operaciones. Como contribución a ese ejercicio de revisión de los criterios de admisibilidad de las operaciones de extracción de hidrocarburos de los restos de buques hundidos, España y Francia aportan diversas consideraciones que pueden ser tenidas en cuenta por la Asamblea del Fondo de 1992.
Medida que ha de adoptarse:	Se pide a la Asamblea que tome nota de la información presentada.

1 Antecedentes

- 1.1 La admisibilidad de la reclamación por los costes de las operaciones de extracción de hidrocarburos de los restos del *Prestige* generó intensos debates en el seno de la 31ª y 32ª reuniones del Comité Ejecutivo del Fondo de 1992.
- 1.2 De dichos debates se pueden extraer interesantes conclusiones que deben contribuir a la revisión de los criterios de admisibilidad de este tipo de reclamaciones en el futuro. A saber:
 - i. Algunas delegaciones argumentaron a favor de la admisibilidad de la reclamación ya que no era posible predecir con certeza qué hubiera sucedido si se hubieran dejado los hidrocarburos en el pecio;
 - ii. otras delegaciones indicaron que sus gobiernos hubiesen probablemente actuado de la misma forma que España, es decir, procediendo a la extracción de los restos de hidrocarburos de un buque hundido frente a sus costas, lo que sugería que las medidas adoptadas respecto a la extracción de hidrocarburos eran razonables, y por tanto su reclamación admisible;
 - iii. más delegaciones señalaron que los Estados están obligados a proteger el medio ambiente de conformidad con diversos Convenios de las Naciones Unidas y era necesario que el Fondo revisase sus criterios de admisibilidad para estar a la altura de tales obligaciones, considerando, por tanto, las reclamaciones por este tipo de operaciones como admisibles en principio;

- iv. también otras delegaciones opinaron que si bien los costes totales no podrían ser admitidos como razonables, podría ser que una parte de esos costes sí fuera razonable, y por tanto la reclamación admisible parcialmente;
 - v. finalmente, y a efectos de dar una respuesta definitiva a la reclamación presentada por España teniendo especialmente en cuenta que la decisión no tenía una repercusión económica dada la limitación del Fondo para hacer frente a la reclamación, la mayoría de las delegaciones que expresaron su opinión consideraron que, basándose en los criterios de admisibilidad existentes, los costes de algunos elementos relativos a los trabajos previos llevados a cabo eran admisibles, pero los costes de la operación de extracción de hidrocarburos eran inadmisibles.
- 1.3 Ante tal diversidad de distintas opiniones sobre una cuestión tan fundamental, el Comité Ejecutivo también encargó al Director e invitó a las delegaciones a que presentaran propuestas para revisar los criterios de admisibilidad de las operaciones de extracción de hidrocarburos de los restos de naufragio en el marco de los Convenios de 1992.
- 1.4 A efectos de reflexionar y avanzar en esa línea, España y Francia sugieren una serie de cuestiones que deberían plantearse a la hora de considerar la razonabilidad y admisibilidad de este tipo de operaciones.

2 Riesgos y necesidad de la actuación sobre un pecio hundido

- 2.1 Durante años, la carencia de una tecnología adecuada impedía el actuar sobre pecios hundidos, en fondos de más de unas decenas de metros, aún cuando pudiesen presentar un peligro potencial para los ecosistemas costeros próximos. Ocasionalmente, y si se localizaban en las proximidades de zonas habitadas, y siempre en aguas someras, se podían realizar inspecciones puntuales, aunque generalmente no sistemáticas, para comprobar el estado de los pecios. Si ocasionalmente las costas aparecían afectadas por un suceso de contaminación de origen incierto, se podía considerar esta fuente potencial de la contaminación.
- 2.2 En la actualidad una actitud pasiva frente a un riesgo ambiental es impensable, máxime cuando se ha demostrado que es tecnológicamente viable su eliminación y razonable su coste. La experiencia reciente del *Prestige* ha demostrado que es técnicamente posible el extraer un hidrocarburo fluido (aunque muy viscoso) a 3.500 m. de profundidad. Sólo la falta de una tecnología necesaria puede explicar el aplazar la operación hasta que esta se desarrolle a un nivel suficiente como para garantizar razonablemente el éxito de las operaciones.

Los riesgos asociados

- 2.3 No se puede garantizar la estabilidad en el tiempo de un pecio hundido, en especial en zonas donde el fondo no es horizontal. La estabilidad puede verse alterada por movimientos sísmicos que inestabilizarían el terreno, corrimientos de tierras o coladas turbidíticas, fenómenos que pueden provocar el colapso estructural. Por otra parte, los pecios están destinados inevitablemente a un proceso de corrosión continuo y progresivo que provocará la aparición de fisuras y una fuga continua del hidrocarburo confinado, generando una amenaza permanente sobre las costas amenazadas por los regímenes de corrientes estacionales.
- 2.4 La presencia de un pecio con hidrocarburo confinado provocará, ante la aparición de fisuras con distinto origen (inestabilidad o corrosión), procesos de contaminación recurrentes en el tiempo, con contaminación continua de baja intensidad, lo que dará lugar a la extensión en el tiempo de las labores de limpieza, con los correspondientes gastos de los dispositivos de recogida sistemática, la afcción a los ecosistemas costeros y las posibles pérdidas derivadas de la repercusión sobre el sector turístico, los cultivos marinos o la pesca extractiva. Limpiar un gran número de manchas de hidrocarburo con dispersión geográfica y temporal no es ni más fácil ni menos costoso globalmente que limpiar una contaminación masiva localizada.

Necesidad de actuación

- 2.5 El realizar el seguimiento en el tiempo del estado estructural del pecio no siempre se puede plantear como una solución razonable pues supone el aplazar la toma de decisiones sobre una futura acción, a la espera de una financiación precisa que en ocasiones se tomaría sobre un casco con la capacidad estructural deteriorada y con un riesgo creciente. El actuar, y con premura, evitará riesgos futuros.
- 2.6 El dejar un hidrocarburo confinado en un pecio no es una solución eficaz ante un problema ambiental pues busca, únicamente, el aplazar temporalmente la actuación. Y es que muchos hidrocarburos, en especial los pesados, no se alteran en el tiempo en un medio confinado, conservando durante decenios la misma capacidad de fluir y el mismo riesgo contaminante al no ser ni solubles ni biodegradables. Por tanto, aplazar la decisión de la extracción de fuel confinado, cuya salida puede provocar un proceso de contaminación generalizado, es una medida que aplaza temporalmente el problema, con los riesgos crecientes a medida que aumenta la corrosión sobre la estructura del pecio.
- 2.7 Recientes fugas detectadas en buques hundidos durante la Segunda Guerra Mundial, muchos de ellos localizados en la proximidad de zonas sensibles, han provocado campañas de recuperación de los hidrocarburos confinados, 50 años después, cuando la corrosión avanzaba sobre el casco (Ejemplo del *Jacob Luckenbach*, en las proximidades de S. Francisco, USA).
- 2.8 La no actuación sobre un pecio hundido con material potencialmente contaminante no es defendible dentro de las políticas ambientales sostenibles. Los últimos ejemplos del *Pallas* (Alemania), *Alessandro Primo* (Italia), *Ivoli Sun*, *Erika* y *Tricolor* (Francia) y, especialmente, *Prestige* (España) tal como el reciente acuerdo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) ponen de manifiesto que los Estados afectados consideran que la actuación sobre un pecio con riesgos ambientales no es cuestionable. En todo caso, lo que podría ser discutible es la extensión y las modalidades operacionales.
- 2.9 La adopción de criterios fundados únicamente en la racionalidad económica no parece adecuada hoy en día, máxime si éste no sería un criterio riguroso ante la incertidumbre del comportamiento del pecio: el único factor previsible es el coste de la operación de bombeo. Como señala el informe de ITOPF de junio de 2005 relativo a la 'Extracción de hidrocarburos del pecio' del *Prestige*, 'no es posible un análisis formal coste-beneficio de la operación' pues los costes de los daños de contaminación en el tiempo no se pueden cuantificar con precisión.

3 Los costes de la operación

- 3.1 Los desarrollos tecnológicos de los últimos años, en especial aquellos derivados de la prospección y explotación petrolífera off-shore, han permitido aumentar el rango de profundidades en los que es posible trabajar, con garantías de éxito, sobre pecios hundidos. Por ello no se pueden ignorar los avances tecnológicos, y las expectativas que generan, para hacer frente a riesgos potenciales a la hora de tomar una decisión sobre la razonabilidad de una actuación preventiva.
- 3.2 Por otra parte, a medida que avanza en la tecnología operativa, se disminuye el coste por unidad recuperada, haciendo posible la extracción a mayores profundidades a unos precios unitarios razonables.
- 3.3 Así, si consideramos el coste de extracción por tonelada de hidrocarburo recuperada de dos ejemplos recientes presentados como reclamación ante el FIDAC, según se puede apreciar en la tabla nº1, los correspondientes al *Tanio* en Francia (1980) y al *Yuil n°1* en Corea (1995), pese a localizarse en zonas someras, alcanzaron unas magnitudes actualizadas por tonelada extraída proporcional a las presentadas por el Gobierno español en el caso de la extracción del fuel confinado en las bodegas del *Prestige*, operación realizada en 2004.

Buque	País	Cantidad fuel (Tm)	Coste	Coste a 2004	Coste por ton. extraídas (actualizado)
<i>Tanio</i> (1980)	Francia	10.000	£23.100.000,00	94.899.165,04 €	9.489,92 €
<i>Yuil n°1</i> (1995)	Corea	670	£3.200.000,00	5.288.937,27 €	7.893,94 €
<i>Prestige</i> (2004)	España	13.800	€108.087.064,80	108.087.064,80 €	7.832,40 €

3.4 Así pues, dado el estado actual de la tecnología, es posible recuperar el hidrocarburo de pecios hundidos en magnitudes razonables aún a profundidades de 3.500 m.

4 Conclusiones

4.1 Dados los antecedentes desarrollados, entendemos que se debe adaptar el concepto de razonabilidad al estado actual de los avances científicos y tecnológicos y especialmente, a la creciente sensibilidad y preocupación por el estado del litoral y de los riesgos potenciales que lo pueden amenazar. En particular, no se puede rechazar la compensación del tratamiento de un pecio bajo la razón que presenta un riesgo solo para el futuro.

4.2 Ante la presencia de un pecio hundido con hidrocarburo confinado en sus bodegas accesibles en cantidades importantes y en una zona donde tecnológicamente sea posible su extracción, se ha de considerar como primera opción su recuperación de cara a evitar riesgos futuros pues:

1. El proceso de corrosión de la estructura es inevitable, lo que va a producir, a la larga la aparición de fisuras o un colapso general que pueda provocar un derrame catastrófico con daños sobre el litoral a gran escala.
2. El aplicar criterios economicistas de razonabilidad no es defendible en la actualidad ante la incertidumbre del comportamiento en el tiempo de la estructura y la amenaza sobre el medio ambiente, lo cual impide un análisis riguroso.
3. Se deben minimizar los riesgos ambientales sobre el litoral, en especial en las zonas de alta sensibilidad ambiental y/o económica.
4. El seguimiento del estado del casco es una medida temporal que conducirá a la larga a una actuación de recuperación pues los riesgos son crecientes en el tiempo.

4.3 Por ello proponemos que se amplíe el criterio de admisibilidad de las reclamaciones por recuperación del fuel confinado en un pecio, debiendo justificar el Estado reclamante las operaciones en función de los siguientes criterios.

1. Riesgos asociados a la situación del pecio: habrá de tenerse en cuenta la totalidad de los riesgos asociados a la situación del pecio, tales como la inestabilidad del fondo marino (un factor que puede dar lugar al colapso estructural con la consiguiente afectación generalizada) y la proximidad de zonas vulnerables, desde distintos puntos de vista (económico, medioambiental, etc.)
2. Riesgos asociados al volumen de carburante contenido en el pecio: El volumen de fuel confinado medido con la mejor precisión posible debe ser importante y capaz de producir daños generalizados en caso de colapso de la estructura hundida.
3. Viabilidad técnica de la operación: La viabilidad de la extracción debe estar asegurada por encontrarse el pecio en un rango de profundidades donde el trabajo es posible con garantías suficientes de éxito.

4. El coste de la operación debe ser razonable teniendo en cuenta el coste por unidad de producto recuperada, debiendo estar dentro de las magnitudes correspondientes a operaciones pasadas.
- 4.4 En cuanto a la presentación de estas reclamaciones, los Estados deberán presentar separadamente los costes originados por los estudios previos, las operaciones de extracción y aquellos derivados de la adaptación de la tecnología disponible a las operaciones de extracción, debiendo considerar en cada caso la admisibilidad de estas últimas en función de las circunstancias particulares y su proporcionalidad.

5 Medidas que ha de adoptar la Asamblea

Se invita a la Asamblea a tomar nota de la información que consta en el presente documento.
