

LAS EXPLOTACIONES PETROLÍFERS EN LAS FRONTERAS INTERNACIONALES

Por el Dr. ISIDORO RUIZ MORENO

Asociado del I.H.L.A.D.I.
Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Buenos Aires
Consejero legal del Ministerio de Relaciones Exteriores
de la República Argentina

LA Geología enseña que existen yacimientos minerales en zonas de fronteras que por efecto de los Convenios internacionales de límites o por las soluciones que establecen os arbitrajes, extienden sus mantos o velas en zonas que están afectadas por dos o más soberanías.

Cuando se trata de vetas, las soluciones pueden ser más o menos fáciles si se tiene en cuenta el concepto moderno del territorio expuesto por Kelsen, o sea, el principio de propiedad desde la línea de la superficie hasta el centro del globo.

Pero como destaca el Dr. García Castellanos¹, en los yacimientos de fluidos (hidrocarburos y agua)es donde se encuentran inconvenientes difíciles de salvar. Los pozos pueden tener una inclinación tal, que aunque en superficie se encuentren en territorio propio en profundidad captan un depósito petrolífero o gasífero de nación contigua.

En estos casos debe efectuarse – dice el autor mencionado – una prolija medición de la inclinación y rumbo de las perforaciones.

Puede existir otra situación en la que el complejo petrolífero es compartido por dos Estados. Uno de ellos, con reservas inferiores, puede, en un momento dado, succionar hidrocarburos que migran del territorio vecino.

Como dice García Castellanos, la medida equitativa en que puede extraerlos cada nación no es posible establecerla sin un meticuloso estudio del subsuelo.

El problema es de una importancia extraordinaria y ofrece dos posibilidades: a) explotación en un país que agote la laguna de petróleo que se encuentra dentro de ambos territorios; b) por deficiencias técnicas o desaprensivas maniobras los tra-

1. García Castellanos: Geología de fronteras págs. 28-30

bajos se efectúan en forma tal que resulta perjudicado el yacimiento del otro país. Por ejemplo, por haber sacado el gas que se necesita para su adecuado aprovechamiento industrial.

El problema es novedosísimo y no existen reglas o estudios sobre el particular. Sin embargo, por aplicación de las reglas y principios del Derecho Internacional Público, se puede ofrecer una construcción jurídica que de la solución. Dicha construcción ha de basarse en el concepto del territorio, la noción de “vecindad” y el principio de interdependencia de los Estados.

CONCEPTO DEL TERRITORIO

En el Derecho Internacional Público ya han sido superados los conceptos de “territorio-objeto” y “territorio-sujeto”², y en la doctrina moderna parecen definitivamente aceptadas las ideas de Kelsen y de la escuela austríaca sobre el concepto de que el territorio es el ámbito espacial donde se ejercen las competencias estatales.

Dice Kelsen que “una de las particularidades del concepto corriente del territorio es representárselo como un plano, como un sector circunscripto de la superficie terrestre, sobre el cual se alza y descansa el Estado, como un cuerpo. Ahora bien, tanto el ámbito espaciado de la validez del orden jurídico o, si se quiere, la eficacia del poder del Estado, se extiende no sólo en longitud y latitud, sino también en altura y profundidad. Los territorios de los distintos Estados no son partes de la superficie terrestre, sino cuerpos cónicos cuyos vértices se encuentran en el punto central de la tierra”³, ideas parecidas sostiene Delbez y Scoenbron⁴.

Partiendo de este principio, cuya exactitud no parece que pueda discutirse, tenemos que concluir que el volumen de petróleo que se encuentra dentro del cono nacional subterráneo no puede ser aprovechado por el país vecino, ni siquiera ser pasible de efectos que puedan perjudicarlo y que provengan de la explotación que se realiza en aquél. Oppenheimer expresa que “según los principios del Derecho Internacional no se permite a ningún Estado alterar las condiciones naturales de un Estado vecino”⁵.

Guggenheim, en la misma orientación, expone: “El dominio de validez del territorio del Estado hacia el centro del globo terrestre, no está limitado por norma alguna de Derecho positivo, de manera que el territorio del Estado tiene una forma

2. DE LOUTER: *Le Droit International Positif*. Tomo I, p. 317; NYS: *Le Droit International*, Tomo I, pág. 405

3. *Teoría General del Estado*, pág.182

4. DELBEZ: *Du territoire dans ses rapports avec l'État*. «Rev.G de D.I.» Tomo 39, pág 715. SCHOENBRON: *La nature juridique du territoire*. «Rec. D de Cours. T. 30, pág 126.

5. OPPENHEIMER_LAUTERPACHT: *International Law*. 7ª. ed. T. 1, pág. 429

cónica y se encuentra en el centro del globo con todos los otros espacios de los Estados. Esta frontera teórica en la que participan todos los Estados, se encuentra, por tanto, debido a razones técnicas, actualmente fuera de alcance.. Pero, hoy en día, la delimitación del espacio de los diferentes Estados en el subsuelo ocasiona dificultades prácticas⁶.

Schoenbrom es el autor que más concretamente ha planteado el problema en el curso que dio en la Academia de derecho Internacional de La Haya, y con gran comprensión, manifiesta:

“Nada impide a un estado abrir una galería de minas dentro de sus fronteras pero no estará autorizado en manera alguna a llevar su acción más allá de una línea fronteriza al territorio vecino, sin autorización de éste; aun cuando las vetas del mineral buscado: carbón, hierro, etc., se extiendan por debajo de la frontera lo que es frecuente. Si en ambas partes de la frontera se ha instalado una administración de las minas, que en virtud de tal o cual acuerdo, son propiedad privada de uno de los vecinos, éste será propietario privado en ambos lados de la frontera, no obstante con esta diferencia; que dentro de sus límites se encuentra asimismo en su propia esfera de competencia local, pero más allá de la frontera, dentro de la esfera de competencia local de otro Estado. Se desprende que dicho propietario privado, al explotar su mina, será sometido al trasponer la frontera, a las leyes del estado en cuyo territorio trabajen sus obreros, y que no podrá establecer comunicación subterránea alguna entre las minas de dentro y fuera de la frontera, sino con una autorización de su vecino territorial. En tales casos pueden crearse dificultades cuando los sondeos han hecho surgir aguas minerales o petróleo que corren a través de la frontera. Deberá decirse: cualquier Estado puede explotar su territorio en la medida que lo permite la técnica. Pero puede suceder que uno de los Estados, como consecuencia de su naturaleza geológica, obtenga ventajas considerables sobre el otro; es también posible que logre derivar todo el producto de la fuente de origen hacia su territorio. Esto parece inicuo. Conviene aplicar la cláusula de Derecho Internacional conocida bajo el nombre de “Derecho de Vecindad” (Völkerrechtliches Nachbarrecht), que está en vías de ampliarse para la pesca y la explotación hidroeléctrica de los cursos de agua que riegan los territorios de varios Estados. Desgraciadamente, no existen en absoluto normas que tengan un valor general indiscutible. En la práctica no podrá salvarse dicha dificultad, a mi criterio, sino tratando de compensar por medio de acuerdos, tanto como sea posible, los intereses divergentes de los Estados⁷.

6. *Traité de Droit International Public*, Tomo I, pág.377.

7. *Recueil des Cours*. Tomo 30, pág. 147. Ejemplo de esta clase de convenios se tiene en el acuerdo que celebró Gran Bretaña y China para delimitación de la frontera entre Birmania y Yemen. En las notas reversales intercambiadas se lee:

Andrassy, en su interesante disertación sobre *Las relaciones internacionales de vecindad*, aborda también la cuestión de la explotación del petróleo. Considera el uso de los cursos de agua subterránea, y para el régimen jurídico del petróleo encuentra una similitud en las soluciones.

“Me parece que deben distinguirse dos casos diferentes dentro de dicha hipótesis: el de una fuente nacida naturalmente, y el de aquella obtenida por perforación. En el primer caso se trata de curso natural de aguas subterráneas que no deben desviarse en perjuicio del Estado vecino que fuere actualmente beneficiario de la fuente. En cuanto al segundo caso, debe reconocerse a cada Estado el derecho a buscar en el subsuelo de su territorio nuevas fuentes y abrirlas, si fuera preciso. Como este derecho corresponde a cada uno de los Estados vecinos, no puede negarse dicho derecho a uno de ellos por el descubrimiento y aprovechamiento de una fuente. Es inadmisibles que se reconozca, dentro de dicho campo, un derecho de prioridad o de prevención, que carece de fundamento dentro de las reglamentaciones existentes del Derecho Internacional.

“Debe aplicarse la misma solución para la perforación del petróleo. Aquí nos encontramos, a menudo, con aquellos casos en que el petróleo será perforado en ambos lados de la frontera y que, por consiguiente, el producto provendrá de la misma capa subterránea. En el caso, se aplicarán la reglamentación de la soberanía en el subsuelo.

El estado que hubiere emprendido primero la perforación, no podrá solicitar al estado vecino que no proceda a ella, aun cuando sea evidente que por dicho procedimiento el Estado el estado vecino reduce las reservas que alimentan los pozos del primer Estado. Habrá pues, una competencia entre las dos fuentes de explotación, esforzándose ambas partes, en uno y otro lado de la frontera, en acelerar la extracción. Convendrá recomendar, a veces, que las dos partes lleguen a un entendimiento sobre la colaboración y el reparto de cuotas, para evitar los gastos suplementarios de una producción forzada. Podrá proponerse, de *lege ferenda*, que los Estados vecinos se repartan el producto de las perforaciones provenientes de una capa subterránea común, valuándose la proporción de las cantidades de dicha capa que se encuentran en ambos lados

«Tchungking. 18 de junio de 1941, Señor ministro: Con referencia a las notas intercambiadas entre ambos, en el día de hoy, relativas a la delimitación del sector sur de la frontera entre Birmania y el Yemen, tengo autorización del Gobierno de Birmania para informar al Gobierno de V.E. que el Gobierno de Birmania está dispuesto, en testimonio de buena voluntad, a comprometerse a permitir la participación de China en todas las explotaciones mineras a ser emprendidas por firmas británicas en el lado oriental de la cadena de Lufang, dándose por sentado que el porcentaje que obtendrán los chinos en dichas empresas no sobrepasará el 49 por 100 del capital de cada empresa»(Colección de Tratados de las Naciones Unidas. Tomo 10, pág. 241)

de la línea de frontera que separe tanto el subsuelo como la superficie del territorio⁸.

LA NOCIÓN DE VECINDAD

Esta noción resulta de dos hechos indiscutibles, como es el de la contigüidad material de los Estados en sus zonas de contacto y el de la independencia de los países.

Según Huber, el derecho de vecindad es el conjunto de reglas que determinan qué efectos resultantes del derecho de propiedad deben ser tolerados para la propiedad de otro. Es decir, cómo encontrar equilibrio entre los derechos similares de propiedad de los Estados.

Discutido por algunos autores, en la actualidad, “el derecho de vecindad” ha terminado por imponerse en el régimen de fronteras con los régimen convencionales que han celebrado los diferentes Gobiernos. Por lo demás, la necesidad de regular el tráfico y, sobre todo, el uso y aprovechamiento de los recursos de agua que separan o atraviesan diferentes países, ha servido para establecer reglas y principios que tienen ya aceptación universal.

Precisamente en el régimen internacional de los ríos, sea para la navegación, la pesca o su utilización, industrial, pueden encontrarse situaciones análogas que permiten, para la explotación petrolífera, la aplicación analógica de reglas destinadas a solucionar los problemas que puedan presentarse.

Hoy existen en el derecho Internacional Público, conclusiones definitivas en materia de aguas internacionales. Merece recordarse, en primer término, la declaración del Instituto de Derecho Internacional hecha en su reunión de Madrid de 1911. En esa oportunidad se acordó el siguiente texto: “Ninguno de los dos Estados puede explotar o dejar explotar, sobre su territorio, el agua de manera que atente gravemente contra la explotación por el otro Estado o por los particulares, sociedades, etcétera, del otro. Las disposiciones que preceden son también aplicables cuando un lago se extiende entre los territorios de más de dos Estados.”

En la VII Conferencia Internacional reunida en Montevideo en 1933, se aprobó una Convención sobre uso industrial de las aguas de los ríos que en su parte pertinente establece: “Los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, de aguas de los ríos internacionales.

“Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejer-

8. *Recueil des Cours*. Tomo 79, pág.127

cicio por la necesidad de u no perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción”

“En consecuencia, ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de agua de carácter internacional, por aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas,, ninguna alteración que resulte perjudicial al margen del otro Estado interesado.”

Esta declaración, suscripta por la Argentina y por Bolivia, resume las conclusiones de la doctrina y de la práctica internacional traducida en una serie de Tratados internacionales de carácter bilateral.

Ahora bien, las reglas de las aguas internacionales se aplican a las de los lagos. Así,, lo establece, como se ha visto, la declaración del Instituto de Derecho Internacional y lo enseña, entre otros, el profesor Laun en su curso de la Academia de Derecho Internacional dictado en La Haya en 1920⁹. Este autor sintetiza sus conclusiones diciendo que, “tal como los ríos, los lagos deben ser sometidos a una reglamentación internacional cuando constituyen la frontera entre dos o varios Estados”.

Así lo proclamó Bolivia en la nota pasada al Perú con motivo del reclamo por el proyecto de utilización de las aguas del Titicaca¹⁰.

Siendo estos los principios jurídicos vigentes, si se les aplica a la explotación petrolífera, la solución fluye por sí sola, puesto que el petróleo se encuentra en grandes lagos subterráneos. Si estos lagos están situados únicamente en el cono subterráneo de un Estado, éste puede disponer de ellos a su exclusiva voluntad. Por el contrario, si el lago de hidrocarburo está en la frontera, no es lícito que un Estado disponga de du explotación, directamente o por medio del otorgamiento de concesiones n forma tal que lesione los derechos del otro o sus expectativas legítimas. Corresponde, por tanto, la iniciativa o celebración de conversaciones para llegar a un acuerdo sobre la explotación que se piensa efectuar.

EL ANTECEDENTE DEL LAGO TITICACA

Con referencia a Bolivia, existe un antecedente¹¹ que es de sumo valor para las cuestiones que pueden presentarse en la explotación de los lagos de petróleo que se encuentran en la frontera con la Argentina, como es la zona de Madrejones.

A raíz de que el Gobierno del Altiplano resolvió prorrogar una vieja concesión a la Casa Hochsild para el aprovecha-

9. *Recueil des Cours*. Tomo. 15, pág 112

10. *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Tomo 11, pág. 173

11. Ver todos los antecedentes en *Revista Peruana de Derecho Internacional*. Tomo II, págs. 155 y sigtes.

miento industrial de las aguas del lago, el Gobierno del Perú, en 1935, hizo una decidida presentación sosteniendo que cualquier modificación en el régimen hidrológico del mismo debía ser hecho de común acuerdo y no por vía unilateral, y pidió, nada menos que la revocación o suspensión de la concesión. El Perú, invocó para ello los principios jurídicos que se acababan de exponer, sosteniendo que las obras en cuestión podían afectar los legítimos derechos que tenían sobre el lago, sus intereses y los que podría tener en el futuro.

El gobierno de Bolivia en un principio negó al peruano todo derecho de hacer el reclamo, sosteniendo que era propietario del curso inferior del sistema hidrográfico interandino y exclusiva acreedora al desagüe o sobrante de las aguas del embalse del Lago Titicaca, y como tal podía disponer, a su parecer de esas aguas.

El Perú insistió en su punto de vista y la cuestión fue resuelta en definitiva por un convenio celebrado en abril de 1955, por medio del cual se instituyó una Comisión mixta para estudiar el aprovechamiento industrial de las aguas del famoso lago. Organizada la Comisión, presentó a ambos Gobiernos sus conclusiones, y el 30 de julio de 1955 se firmó en Lima una convención que las adoptó en definitiva.

* * *

De la síntesis que se acaba de exponer resulta en forma incuestionable que no es posible que un Estado resuelva la explotación de un yacimiento de petróleo que abarca el espacio subterráneo de otro país, contiguo sin atender los legítimos reclamos que se le formulen. Esos reclamos en manera alguna afectan su soberanía, desde que no tiene un derecho exclusivo al uso total de yacimiento.

El derecho del Estado que reclama tiene como fundamento sólidas razones que derivan del “derecho de vecindad” definitivamente reconocido por el Derecho Internacional, sea por la práctica internacional en materia de ríos internacionales o por las conclusiones de la doctrina.

Todas las cuestiones que se puedan plantear deben resolverse de común acuerdo entre los dos Gobiernos.