



Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos

Punto 4 del orden del día	IOPC/NOV23/4/3	
Fecha	27 de septiembre de 2023	
Original	Inglés	
Asamblea del Fondo de 1992	92A28	●
Comité Ejecutivo del Fondo de 1992	92EC81	
Asamblea del Fondo Complementario	SA20	●

LOS POSIBLES EFECTOS DE LAS SANCIONES EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE RESPONSABILIDAD E INDEMNIZACIÓN

Nota de la Secretaría

Resumen:

En la reunión de marzo de 2022 de los órganos rectores, el Director presentó el documento IOPC/MAR22/8/1, acompañado de un anexo que recogía un proyecto de circular del Comité jurídico de la OMI (véanse los párrafos 5.14 y 5.15 del documento LEG 109/16/1 de la OMI) con orientaciones acerca de las repercusiones de la situación en el mar Negro y el mar de Azov en los seguros u otros certificados de garantía financiera. El proyecto de circular LEG incluía información de interés para los FIDAC.^{<1>}

A partir del 5 de diciembre de 2022, y de conformidad con los artículos 3 *quaterdecies* y 5 *bis bis* del Reglamento (UE) N.º 833/2014^{<2>} del Consejo de la Unión Europea (UE) (el "Reglamento"), entraron en vigor más restricciones sobre el transporte y el aseguramiento del petróleo crudo y productos del petróleo rusos, así como la prohibición de hacer transacciones con las entidades enumeradas en el anexo XIX del Reglamento que son controladas por la Federación de Rusia, que podrán incluir posibles expedidores y contribuyentes a los FIDAC.^{<3>}

Como resultado de la restricción impuesta al aseguramiento de buques que transporten petróleo crudo y productos del petróleo rusos, muchos de los miembros del International Group of P&I Associations (International Group) no pudieron asegurar dichos buques, por lo que los propietarios tuvieron que concertar el seguro con otros Clubes P&I que no pertenecen al International Group.

A partir de ese momento la UE impuso un acuerdo de precio máximo sobre el petróleo crudo ruso transportado por vía marítima^{<4>}, concebido para permitir a los operadores europeos asegurar y transportar petróleo ruso a terceros países siempre que su precio se mantenga estrictamente por debajo del máximo (el "régimen de precio máximo").

Novedades:

En junio de 2023 el Consejo de la UE adoptó el undécimo paquete de sanciones económicas contra la Federación de Rusia para prevenir la elusión de las sanciones y para tratar de impedir otras prácticas fraudulentas de transporte marítimo, como la simulación del sistema de identificación automática (SIA) y la manipulación de la

<1> Las orientaciones fueron aprobadas en el 109.º periodo de sesiones del Comité jurídico y publicadas como una circular (LEG.1/Circ.12).

<2> Reglamento (UE) N.º 833/2014 del Consejo de la Unión Europea, de fecha 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

<3> El Gobierno del Reino Unido ha introducido restricciones similares mediante el Reglamento de Rusia (Sanciones) (Salida de la UE) de 2019, enmendado.

<4> El precio máximo entró en vigor después del 5 de diciembre de 2022, en el caso del petróleo crudo, y del 5 de febrero de 2023 para los productos petrolíferos refinados.

identidad. En julio de 2023 el embajador del Reino Unido en las Naciones Unidas señaló que la guerra podrá intensificarse, con el peligro de que un mayor número de buques civiles sean atacados. En agosto de 2023, un buque tanque de productos petrolíferos de pabellón ruso fue alcanzado por un dron naval presuntamente ucraniano 30 millas al sur del estrecho de Kerch.

Medidas que se han de adoptar:

Asamblea del Fondo de 1992 y Asamblea del Fondo Complementario

- a) tomar nota de la información que figura en este documento; y
- b) impartir al Director las instrucciones que los órganos rectores puedan considerar oportunas.

1 Introducción

- 1.1 El Comité jurídico (LEG) de la Organización Marítima Internacional (OMI) se reunió del 21 de marzo al 5 de abril de 2022 y acordó el texto de las orientaciones sobre las repercusiones de la situación en el mar Negro y el mar de Azov en los certificados de seguro u otras garantías financieras (véase el párrafo 5.14 del documento LEG 109/16/1 de la OMI). Se decidió que las orientaciones deberían publicarse como una circular del Comité jurídico (véase el documento LEG.1/Circ.12 de la OMI).
- 1.2 El documento LEG 109/WP.6 de la OMI, en el cual figura el proyecto de circular LEG que contiene las orientaciones, se reprodujo en el anexo del documento IOPC/MAR22/8/1 en vista de que el proyecto de circular incluía información de interés para los FIDAC.
- 1.3 Con la evolución de la situación se impusieron nuevas restricciones a la Federación de Rusia. Desde el 5 de diciembre de 2022, de conformidad con el artículo 3 *quindecies*^{<5>} del Reglamento, muchos miembros del International Group, que están sujetos a la jurisdicción de la Unión Europea (UE), ya no han podido asegurar buques que comercian con petróleo crudo ruso o que lo transportan, como habían hecho en el pasado. Además, las repercusiones de la prohibición han sido considerables dado que todos los miembros del International Group, incluidos los que están radicados fuera del territorio de la UE, dependen de un programa de reaseguro que a su vez está muy supeditado a la participación de reaseguradores radicados en la UE.^{<6>}
- 1.4 En el Comité jurídico de la OMI, que se reunió del 27 al 31 de marzo de 2023, varios Estados presentaron el documento LEG 110/5, en el que se pidió a los Estados de abanderamiento que se aseguraran de que los petroleros que enarbolan su pabellón observan las medidas que prohíben o regulan legalmente los trasvases buque a buque, que se adhieren al espíritu de los requisitos de seguridad de los convenios de la OMI y que aplican normas de seguridad marítima para reducir al mínimo el riesgo de contaminación por hidrocarburos.

^{<5>} El artículo 3 *quindecies* del Reglamento prohíbe prestar, directa o indirectamente, asistencia técnica, servicios de intermediación, financiación o asistencia financiera en relación con el transporte a terceros países, incluso mediante trasvase buque a buque, de petróleo crudo o productos petrolíferos enumerados en el anexo XXV originarios de Rusia o exportados desde Rusia, a reserva de una serie de excepciones relativas a las mercancías que sean originarias de un tercer país que no sea Rusia o que transiten por Rusia, siempre que tanto el origen como el propietario de esas mercancías no sean rusos.

^{<6>} Si se ha prohibido a alguno de los miembros del International Group, de conformidad con las sanciones, aportar su cuota de una "reserva" para reclamaciones, deberá asumir el faltante de conformidad con el reglamento de sanciones de su Club P&I.

2 Posibles efectos en el Fondo de 1992

- 2.1 El Convenio del Fondo de 1992 y el Protocolo relativo al Fondo Complementario de 2003 no eximen de responsabilidad por hechos sancionables o sancionados. Si bien se reconoce que los FIDAC son organizaciones intergubernamentales que, por tanto, no están sujetas a reglamentos ni leyes nacionales o internacionales promulgados para la imposición de sanciones, si fuese necesario hacer frente a un siniestro que afectase a un buque cargado con petróleo ruso se podrían plantear una serie de dificultades prácticas. Entre ellas está la posibilidad de que el Fondo de 1992 tenga que pagar una indemnización adicional si el propietario del buque o su asegurador no constituye un fondo de limitación o tiene dificultades para abrir cuentas bancarias para pagar indemnización.
- 2.2 Por otra parte, a medida que se intensifica la guerra en Ucrania, surge la posibilidad de que los buques civiles sean objeto de ataques, lo cual podría incluir buques tanque petroleros que podrían causar contaminación por hidrocarburos. Si bien al Fondo de 1992 no le cabe responsabilidad por daños debidos a contaminación resultado de actividades bélicas, hostilidades, guerras civiles o insurrecciones, o por daños causados por un escape o vertimiento de hidrocarburos desde un buque de guerra u otro buque que sea propiedad de un Estado o que este utilice exclusivamente para fines oficiales no comerciales en el momento en que suceda el siniestro, si ocurriera un derrame de hidrocarburos tras un ataque a un buque civil podría producirse una gran contaminación que afecte a gobiernos, negocios, personas, el medio ambiente y la vida silvestre.

Buques que eluden sanciones

- 2.3 Desde la introducción de las sanciones internacionales, varios artículos periodísticos han puesto de relieve el gran número de buques que están intentando eludir las sanciones mediante diversos métodos, por ejemplo, desconectando los transpondedores de su sistema de identificación automática (SIA) con el fin de desaparecer de la cobertura y efectuar operaciones ilegales de trasvase de hidrocarburos buque a buque, a menudo en aguas peligrosas, en mar abierta o en zonas con poca cobertura de satélite, incumpliendo de esta manera muchas medidas de seguridad de la OMI y planteando un riesgo cada vez mayor de contaminación por hidrocarburos para los litorales. Varios reportajes de prensa han resaltado el notable aumento del número de buques de la llamada flota "fantasma" o "en la sombra", que, según datos recientes, aumentó un 50 % entre enero y junio de 2023.
- 2.4 Además, las autoridades marítimas no solo han tenido que hacer frente al problema de los buques que desconectan sus transpondedores SIA o que asumen identidades falsas, sino que ahora se enfrentan a una nueva práctica marítima fraudulenta, la de la manipulación de su ubicación, mediante la cual un buque transmite una ubicación falsa.

Manipulación de la ubicación

- 2.5 Según los análisis de datos, en los dos últimos años la manipulación de la ubicación ha aumentado en un 82 %, indicación de que la técnica se ha convertido en práctica habitual. Los buques que se valen de esta actividad fraudulenta ponen en peligro a otros buques y la vida de la gente de mar, y plantean un peligro grave para el medio ambiente.

Undécimo paquete de sanciones económicas del Consejo de la UE

- 2.6 Con la introducción, en junio de 2023, del undécimo paquete de sanciones económicas, los reguladores pueden relacionar directamente la entrada en un puerto o en un canal con prácticas marítimas fraudulentas, y específicamente con la manipulación de la identidad o de la ubicación.
- 2.7 Desde el 24 de julio de 2023 los puertos y las esclusas de la Unión Europea no pueden ser utilizados por ningún buque que una autoridad competente sospeche, con motivos bien fundados, que ha

manipulado, desconectado o de alguna manera inhabilitado ilegalmente su SIA "en cualquier punto de su travesía hacia los puertos o esclusas de un Estado Miembro", contraviniendo así las reglas del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) cuando transporte petróleo crudo o productos petrolíferos en virtud de lo que disponen los artículos 3 *quaterdecies*, párrafos 1) y 2), y 3 *quindecies*, párrafos 1) y 4) del Reglamento.

- 2.8 De igual modo, los puertos y las esclusas de la Unión Europea no podrán ser utilizados por ningún buque que haya realizado operaciones de trasvase buque a buque en cualquier punto de su travesía hacia los puertos o esclusas de un Estado Miembro si la autoridad competente tiene motivos bien fundados para sospechar que el buque contraviene dichos artículos. Incluso si el SIA de ese buque cumple lo dispuesto en los artículos 3 *quaterdecies* y 3 *quindecies*, no se le concederá acceso si no notifica tal operación a la autoridad competente con una antelación mínima de 48 horas si se realizó dentro de la zona económica exclusiva (ZEE) o a 12 millas marinas desde la línea de base de la costa de ese Estado Miembro. Sin embargo, hay exenciones de la aplicación de esta regla o motivos para pasarla por alto en situaciones de emergencia o por razones humanitarias.

Provisión de seguro por aseguradores del International Group: cumplimiento del régimen de precio máximo

- 2.9 El 5 de febrero de 2023, la UE amplió el régimen de precio máximo con el objeto de reducir los ingresos que la Federación de Rusia percibía de sus productos petrolíferos de origen ruso enmarcados en el código 2710 de la nomenclatura combinada de la UE. Se fijaron dos precios máximos (USD 45 y USD 100), en función de si el producto petrolífero se cotizaba con descuento o con prima respecto del petróleo crudo.
- 2.10 Con arreglo al régimen de precio máximo, se permite al International Group proporcionar cobertura P&I para embarques de productos petrolíferos rusos con destino a países que no son parte de la Coalición del precio máximo,^{<9>} siempre que el precio de la carga se mantenga por debajo del precio máximo pertinente, por barril, desde el momento en que es embarcada hasta que pasa la aduana en el puerto de destino.
- 2.11 El propietario de un buque o el fletador que desee transportar cargas de productos petrolíferos rusos con posterioridad al 5 de febrero de 2023 tiene que proporcionar a su Club P&I una certificación de que, durante el periodo de cobertura, no transportará cargas de productos petrolíferos rusos que hayan sido vendidas a un precio que supere los precios máximos durante el periodo en que dicha carga está a bordo del buque.
- 2.12 Básicamente, esto permite a los propietarios de buques que puedan presentar una certificación y cumplir con sus disposiciones obtener cobertura de seguro de un Club P&I del International Group para el número limitado de destinos cubiertos por el régimen de precio máximo. Sin embargo, en el caso de los viajes no cubiertos por el régimen, tales seguros están prohibidos y los propietarios de buques aún tendrán que obtener cobertura de aseguradores que se mantienen al margen de la aplicación de las sanciones.

Provisión de seguro por aseguradores que no pertenecen al IG

- 2.13 La posibilidad de que los propietarios de buques que quieran transportar hidrocarburos a destinos no permitidos de conformidad con los reglamentos, pese a lo cual deben obtener cobertura de aseguradores que no pertenezcan al IG a los que no afecten las sanciones, plantea el riesgo de que

<9> La Coalición del precio máximo está formada por Australia, Canadá, la Unión Europea, Francia, Alemania, Italia, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos.

algunos de estos aseguradores quizá no estén muy dispuestos a cumplir con sus obligaciones conforme al Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 (CRC de 1992). Esto puede suponer que el Fondo de 1992 tenga que pagar una indemnización adicional si el propietario de un buque o su asegurador no establece un fondo de limitación.

Provisión de servicios por registros marítimos

- 2.14 Una serie de reportajes de prensa siguen resaltando el aumento del número de buques que transfieren su pabellón a Estados con historiales de inspecciones menos estrictas. La base de datos del Memorando de entendimiento de París, que hace un seguimiento de las detenciones por el Estado rector del puerto, menciona un Estado específico cuya tasa de detención de 2022 empeoró: el 26,6 % de las inspecciones de buques que enarbolaban su pabellón dieron como resultado la detención del buque, y en más del 90 % de las inspecciones de 2022 se halló al menos una deficiencia.
- 2.15 Además, las "actividades en la sombra" de los buques que enarbolaban ese pabellón en el Atlántico sur pasaron de siete sucesos en 2021 a 315 en 2022.^{<10>} Utilizando uno de los buques tanque de ese Estado como ejemplo de prácticas fraudulentas en el transporte marítimo, se notificó que, tras cambiarse al pabellón de ese Estado en julio de 2022, el buque tanque realizó una serie de prácticas sospechosas, tales como merodear en lugares sin una razón comercial o económica, manipular los datos de la ubicación y llevar a cabo trasvases entre buques.

Operaciones de trasvase entre buques

- 2.16 Una serie de reportajes de prensa se han hecho eco del drástico aumento de las operaciones de trasvase entre buques que se están llevando a cabo, en especial en el estrecho de Gibraltar, en las proximidades de Ceuta. Desde finales de 2022 hasta febrero de 2023 se notificaron más de 50 operaciones en la zona del estrecho y es probable que se efectúen muchas más a medida que los operadores de un Estado en particular trasvasen hidrocarburos a superpetroleros, para permitir así mejores economías de escala (menores costes) para transportar los hidrocarburos trasvados a los puertos de ese Estado.

Utilización de buques viejos

- 2.17 Como resultado del aumento de la flota "fantasma" o "en la sombra" ha aumentado también la edad de la flota de buques tanque que hacen escala en los puertos rusos. En enero de 2022, el 40 % de los viajes de buques tanque Aframax a la Federación de Rusia correspondió a buques de menos de 10 años de edad, y solo el 28 % a buques de más de 15 años^{<12>}. No se utilizaron buques de más de 20 años de edad.
- 2.18 Sin embargo, para diciembre de 2022 el perfil de edad había cambiado considerablemente, ya que el 22 % de los buques tanque Aframax tenían menos de 10 años de edad y el 50 % más de 15 años. Varios viajes se realizaron en buques de más de 20 años de edad y uno de los buques tanque Aframax utilizados tenía más de 25 años.
- 2.19 Lamentablemente, parece que una serie de compañías navieras que desean operar fuera del orden normativo internacional están siendo acogidas por algunos registros abiertos, los cuales, con escasa supervisión reglamentaria, parecen dispuestos a aceptar buques al margen del régimen mundial de seguridad.

<10> Según la compañía de inteligencia marítima predictiva Windward.

<12> Según datos recopilados por Poten & Partners, un equipo de intermediarios, asesores comerciales y consultores técnicos especializados en los sectores energético y del transporte marítimo.

Restricciones bancarias

- 2.20 Al mes de septiembre de 2023 aún no se han analizado los problemas prácticos (como la capacidad para abrir cuentas bancarias para pagar indemnización por un siniestro) que pueden surgir si se produce un siniestro que afecte a un buque cargado con hidrocarburos rusos o que tenga lugar en la propia Federación de Rusia. Estas dificultades pueden originarse debido a la existencia de sanciones, razón por la cual muchos bancos han rehusado hacer transacciones con dinero destinado a la Federación de Rusia o procedente de ese Estado.

3 Posibles medidas de mitigación

- 3.1 De conformidad con las orientaciones de 2022 del Comité jurídico de la OMI sobre las repercusiones de la situación en el mar Negro y en el mar de Azov en los certificados de seguro y otras garantías financieras, el Consejo Administrativo del Fondo de 1992, actuando en representación de la Asamblea del Fondo de 1992, respaldó plenamente las medidas que figuran en el proyecto de circular LEG^{<13>} y alentó a los Estados Miembros a adherirse a sus recomendaciones en la reunión de los órganos rectores de marzo de 2022 (véase el párrafo 8.1.10 del documento IOPC/MAR22/9/2). Concretamente para los efectos de esa circular, los Estados Miembros deberían recordar sus obligaciones existentes con arreglo a la Circular N.º 3464 de la OMI^{<14>}, que señala que al recibir una "tarjeta azul" o documento similar de una compañía de seguros, de un proveedor de garantía financiera o de un Club P&I que no sea parte del International Group, el Estado Miembro debería verificar la situación y la solvencia financieras de esa compañía a fin de asegurarse de que se podrá proporcionar indemnización pronta y adecuada a las víctimas.
- 3.2 Asimismo, se alienta a los Estados de abanderamiento a que cumplan con las propuestas que figuran en el documento LEG 110/5 de la OMI, asegurándose para ello de que los petroleros que enarbolan su pabellón se adhieren a las medidas que prohíben o regulan legalmente los trasvases buque a buque. También se alienta a los Estados rectores de puertos a que garanticen el cumplimiento de los convenios sobre seguridad y responsabilidad por estos buques y se aseguren de que las operaciones de trasvase buque a buque se realizan de conformidad con los requisitos de seguridad aplicables de los convenios de la OMI, y, en caso de que tengan conocimiento de la existencia de buques que decidan "operar en la sombra", que consideren la posibilidad de someterlos a inspecciones detenidas, según lo autorizado, y que informen a la administración del Estado de abanderamiento del buque según proceda.
- 3.3 A finales de 2022, el Gobierno del Reino Unido publicó un documento de orientación (*UK Maritime Services Prohibition and Oil Price Cap Guidance*, Orientaciones sobre la prohibición de servicios marítimos y el precio máximo del petróleo del Reino Unido) para la prohibición en el país de la prestación de servicios de transporte marítimo, y servicios relacionados, de determinados hidrocarburos y productos petrolíferos.^{<15>}
- 3.4 En el documento se incluyen excepciones a las prohibiciones de prestación de servicios de transporte marítimo y servicios relacionados para el petróleo y productos petrolíferos rusos, y se menciona en especial una excepción para casos en los que se haga frente a una emergencia, afirmando que las prohibiciones no se aplicarán a ninguna persona que esté realizando un acto que contribuya a la

<13> Las orientaciones fueron aprobadas en el 109º periodo de sesiones del Comité jurídico y publicadas como una circular (LEG.1/Circ.12).

<14> Circular N.º 3464 de la OMI, de fecha 2 de julio de 2014.

<15> Publicada por conducto de la Oficina de Ejecución de Sanciones Financieras, que forma parte del Departamento del Tesoro del Reino Unido.

prevención o mitigación urgente de un acontecimiento que pueda tener una repercusión grave y considerable en la salud o la seguridad humanas, las infraestructuras o el medio ambiente.

- 3.5 En el documento también se afirma que no constituye delito brindar servicios financieros o de intermediación o prestar fondos globalmente a cualquier persona que suministre o entregue mediante un buque petróleo o productos petrolíferos procedentes de un lugar en la Federación de Rusia a un tercer país, o entre terceros países, si es para hacer frente a una emergencia, por ejemplo para limpiar un derrame de hidrocarburos.
- 3.6 Por último, como se especificó en la carta circular N.º 4548 de la OMI, de fecha 7 de abril de 2022, la Federación de Rusia declaró que garantizaba el cumplimiento de todas las obligaciones asumidas en su totalidad en virtud de los instrumentos internacionales de marina mercante que había ratificado previamente. La Federación de Rusia también confirmó la plena validez del seguro u otras garantías financieras por lo que respecta a la responsabilidad, incluidas las "tarjetas azules" expedidas por compañías de seguros rusas de conformidad con las prescripciones de los convenios internacionales.

4 Medidas que se han de adoptar

Asamblea del Fondo de 1992 y Asamblea del Fondo Complementario

Se invita a la Asamblea del Fondo de 1992 y a la Asamblea del Fondo Complementario a:

- a) tomar nota de la información que figura en este documento; y
- b) impartir al Director las instrucciones que los órganos rectores puedan considerar oportunas.
