



FONDO INTERNACIONAL
DE INDEMNIZACIÓN DE
DAÑOS DEBIDOS A LA
CONTAMINACIÓN POR
HIDROCARBUROS 1992

TERCER GRUPO DE TRABAJO
INTERSESIONES
Punto 2 del orden del día

92FUND/WGR.3/19/4
2 febrero 2004
Original: INGLÉS

EXAMEN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN

MEJORAS POSIBLES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN PARA LA CONTAMINACIÓN
POR HIDROCARBUROS – PERSPECTIVA DEL OCIMF

Presentadas por el Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras (OCIMF)

Resumen:

Véase la Sinopsis en la página 3.

Medidas que han de adoptarse:

Se invita al Grupo de Trabajo a prestar consideración a las propuestas formuladas en este documento de conformidad con la Resolución adoptada en la Conferencia Diplomática de mayo de 2003 (LEG/CONF.14/DC/4).

ÍNDICE

SINOPSIS	3
1. Introducción	4
2. El Fondo	4
3. Fondo Complementario	5
4. Solución provisional	5
5. Solución permanente a largo plazo	6
Notas	10

SINOPSIS

En su reunión de febrero de 2004, el Grupo de Trabajo Intersesiones del FIDAC debatirá la necesidad y las posibilidades de mejorar el régimen de indemnización establecido por el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992. El OCIMF piensa que el Grupo de Trabajo debe seguir considerando como una prioridad la "relación entre la responsabilidad del propietario del buque y las contribuciones de los receptores de hidrocarburos" de conformidad con la Resolución adoptada en la Conferencia Diplomática de mayo de 2003^{<1>}.

El OCIMF acoge la oportunidad de trabajar en estrecha colaboración con las delegaciones de los Estados y las partes interesadas clave del sector para determinar propuestas destinadas a alcanzar los objetivos principales establecidos a continuación. Un diálogo claro y eficaz entre todas las partes es esencial para promover el desarrollo futuro del régimen internacional que en el pasado ha servido tan bien a las víctimas y a la comunidad internacional.

En este contexto, el OCIMF propone que se tenga en consideración lo siguiente:

1. O bien (i) el Fondo Complementario debe constar de dos partes, divididas entre los receptores de hidrocarburos y los propietarios de buques; o bien ii) habrá un incremento significativo del límite de responsabilidad en el CRC de 1992, o bien iii) una combinación de ambos i) y ii). La adopción de cualquiera de estas opciones facilitará un mecanismo que incentivará las mejoras en la seguridad marítima y la prevención de la contaminación.
2. Reconociendo que los derrames de buques pequeños pueden ser tan caros como los derrames de buques grandes, es ilógico e inapropiado tener un límite de responsabilidad con escala móvil. Por tanto, el OCIMF propone un límite del CRC con escala uniforme aplicable a todos los petroleros independientemente de su tamaño o capacidad. (Como esta medida puede tener efectos adversos en los buques pequeños en algunos Estados parte del CRC, OCIMF propone una disposición, similar a la utilizada en el Convenio SNP, que permita a los Estados excluir la aplicación de los Convenios a los petroleros con arqueo bruto inferior a un número determinado de unidades que se dedican al comercio nacional de cabotaje, e imponer sus propias prescripciones nacionales en este sector).
3. Todos los buques, que transporten hidrocarburos a granel como carga, sin tener en cuenta su cantidad, tendrán que suscribir un seguro u otra garantía financiera de conformidad con el artículo VII del Convenio de Responsabilidad Civil para cubrir la responsabilidad por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.
4. Una redefinición de la prueba para establecer el derecho de los propietarios de buques a limitar su responsabilidad a fin de asegurarse de que no se apliquen estos límites en los casos en que sea posible demostrar un incumplimiento del propietario, por ejemplo, volviendo a incluir la prueba de la "falta concreta o culpa" contemplada en el CRC de 1969, o una prueba alternativa similar (esta prueba se aplicó con éxito durante un período de varios años, lo que indica que un mecanismo de este tipo es factible).

El OCIMF está convencido de que abordar las cuestiones clave antes mencionadas permitirá que se alcancen los objetivos principales de los Convenios, a saber:

- a) **Que las personas que sufren daños debidos a los derrames de hidrocarburos sigan siendo indemnizadas apropiada y puntualmente;**
- b) **El plan crea un incentivo para la reducción de los derrames de hidrocarburos con el establecimiento de un mecanismo que fomentará las mejoras de la seguridad marítima. Ello sólo se logrará si los propietarios de los buques, que son la única**

parte responsable de la calidad de los buques, asumen un papel más importante en la solución.

El OCIMF ha establecido que los cambios propuestos son perfectamente factibles desde un punto de vista jurídico.

1 Introducción

- 1.1 Los miembros del Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras ('OCIMF') comprenden casi todas las principales compañías petroleras del mundo.
- 1.2 El Convenio de Responsabilidad Civil (CRC) es un sistema basado en la responsabilidad por el cual el propietario del buque involucrado en el derrame de hidrocarburos paga por el derrame, hasta un límite financiero determinado con referencia al tamaño de dicho buque, y asegura dicha responsabilidad con su asegurador del Club P&I (responsabilidad). Una vez se ha agotado el límite del CRC, se activa el Convenio del fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 ('FIDAC').
- 1.3 El Convenio del Fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 (FIDAC) es un sistema basado en contribuciones financiado por los receptores de hidrocarburos en los Estados parte del Convenio proporcionalmente a los volúmenes de sus importaciones por mar de cargas de hidrocarburos persistentes.
- 1.4 Con la adopción del Protocolo sobre la constitución de un Fondo complementario internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos en la Conferencia Diplomática de la OMI el 16 de mayo de 2003, los receptores de hidrocarburos de los Estados que sean parte del Protocolo afrontarán potencialmente un incremento de más del triple de sus contribuciones al Fondo. En consecuencia, los propietarios de buques tendrán eventualmente una participación reducida significativamente para las responsabilidades de indemnización tras un siniestro y, así, carecerán de incentivos para mejorar la seguridad de sus operaciones.
- 1.5 La adopción del Fondo Complementario significa que ahora existe una cuantía de indemnización significativa disponible para las víctimas, pero la cuestión crucial de la seguridad y la prevención de la contaminación todavía tiene que abordarse de manera satisfactoria. Es verdad que el régimen de indemnización debe ser coherente con el principio general de las operaciones de seguridad y de la prevención de la contaminación. Este era uno de los principios fundamentales del Convenio de Responsabilidad de 1969 y se incluyó en el Convenio del Fondo de 1971^{<2>}. El régimen actualmente tiene el efecto lamentable de incrementar los riesgos de futuros siniestros de contaminación al resguardar a los propietarios de buques de las consecuencias financieras de una contaminación importante, con lo que se facilita la explotación continuada de buques de calidad inferior. Este problema tiene que abordarse cambiando la relación entre la responsabilidad del propietario del buque y las contribuciones del receptor de hidrocarburos de manera que los propietarios soporten un incremento significativo de su responsabilidad. Si no se abordan estas cuestiones, la comunidad internacional ha manifestado efectivamente su deseo de pagar por los accidentes sin tener en cuenta la negligencia, y esto a su vez no motiva a los aseguradores y demás compañías a negar su apoyo a los buques de calidad inferior.
- 1.6 Por consiguiente, los miembros del OCIMF tienen un considerable interés en la revisión del CRC y de los Convenios del Fondo y presentan la siguiente información en el marco de su contribución a este importante debate internacional.

2 El Fondo

- 2.1 Los miembros del OCIMF han participado activamente en el desarrollo de los planes internacionales de indemnización por derrames de hidrocarburos desde que se introdujeron por primera vez en 1960. Pensamos que hay dos criterios importantes para dichos planes:
 - a) Las personas que sufren daños debidos a los derrames de hidrocarburos deben ser indemnizadas apropiada y puntualmente.

- b) El plan de indemnización debe ser coherente con el objetivo general de mejorar la seguridad marítima y reducir el acaecimiento de derrames de hidrocarburos.
- 2.2 El primer criterio ha sido satisfecho en general por el Convenio de Responsabilidad Civil y el Convenio del Fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos que disponen su financiación por los propietarios de buques y los receptores de hidrocarburos respectivamente, aunque la contaminación resultante del hundimiento del *Erika* frente a la costa francesa en 1999 y del *Prestige* frente a la costa gallega en 2002 ha focalizado la atención en la cuantía de indemnización disponible. Sin embargo, como se explica más adelante, al OCIMF le preocupa que el segundo criterio pueda quedar comprometido.
- 2.3 Los nuevos límites adoptados por los Protocolos del CRC y del Fondo de 1992, sin incluir el Fondo Complementario, resultaron en un incremento de casi el 50% de la indemnización disponible por daños ocasionados por la contaminación y entraron en vigor en noviembre de 2003. Este incremento es apoyado por los miembros internacionales del OCIMF.

3 ¿El Fondo Complementario como nivel adicional de inmunidad para los propietarios de buques deficientes?

- 3.1 La Asamblea del Fondo de 1992 adoptó un Proyecto de Protocolo en octubre de 2001 para constituir un Fondo Complementario "de adhesión voluntaria" que provea un fondo complementario sustancial para los Estados parte que sean signatarios. El Protocolo fue adoptado por una Conferencia Diplomática celebrada en la sede de la Organización Marítima Internacional (OMI) en Londres en mayo de 2003. La cuantía total de indemnización pagadera por cualquier siniestro será de 750 millones de derechos especiales de giro (DEG) incluyendo las cantidades pagadas en virtud de los Convenios de Responsabilidad Civil y del Fondo de 1992 existentes.
- 3.2 El Protocolo entrará en vigor tres meses después de su ratificación por al menos ocho Estados que hayan recibido en conjunto un total de al menos 450 millones de toneladas de hidrocarburos sujetos a contribución en un año civil. El Fondo Complementario pagará exclusivamente la indemnización de daños ocasionados por la contaminación de las aguas de los Estados que sean parte del Fondo Complementario en concepto de siniestros acaecidos después de la entrada en vigor del Protocolo.
- 3.3 El OCIMF acepta que los costes de limpieza y de indemnización de la contaminación varían en el mundo y reconoce que en determinados Estados se observa la necesidad de tal Fondo "de adhesión voluntaria".
- 3.4 No obstante, un Fondo Complementario, financiado a perpetuidad por los receptores de hidrocarburos, sin la contribución de parte de los propietarios de buques, obviamente distorsionará la relación existente entre la responsabilidad del buque involucrado en el derrame y la contribución complementaria efectuada por el sector petrolero. Esta medida protegerá a los propietarios de buques de calidad inferior de las consecuencias de sus acciones y, por tanto, no ofrecerá incentivos para mejorar ya sea la calidad de sus buques o las normas de explotación. Tampoco proveerá un mecanismo para que los aseguradores P&I impongan controles y condiciones sobre la disposición de seguro para los propietarios de buques. Como tal, un arreglo de esta índole incrementará la indemnización disponible, por un lado, mientras que por otro, facilitará la explotación continuada de buques de calidad inferior. Por tanto, el OCIMF cree que es esencial para el propietario del buque que su responsabilidad se incremente de manera significativa en el CRC de 1992 o bien que este tenga una participación importante en el Fondo Complementario, de modo que se le ofrezca un incentivo concreto para mejorar la calidad y las operaciones de los buques, y que se mantenga una relación directa entre las actividades del propietario y las consecuencias que entrañen.

4 El Fondo Complementario sólo puede ser una solución provisional: queda por abordar la mejora de la seguridad

- 4.1 Para preservar el carácter global del sistema de indemnización existente era necesario adoptar medidas inmediatas.
- 4.2 El OCIMF ha apoyado la idea de que el Fondo Complementario sea financiado completamente por los receptores de hidrocarburos en los países "adheridos" pero únicamente como solución provisional. Se ha dado este apoyo, pese a que existía la preocupación de que el Fondo Complementario, en sus primeras etapas, sólo contaría con la adhesión de un pequeño número de contribuyentes y que, por cierto, las repercusiones potenciales del coste sobre cada contribuyente serán muy vastas. Varios contribuyentes estarán presentes en cada uno de los Estados "adheridos" y, por ende, serán contribuyentes principales en cada uno de esos Estados y para el Fondo en conjunto. Así que habrá una pérdida de mutualidad tanto a nivel del Estado como del contribuyente.
- 4.3 La voluntad del OCIMF de apoyar tal arreglo provisional de financiación suponía que el Grupo de Trabajo de la Asamblea del Fondo haría:
- un análisis detallado de la carga financiera de los derrames de hidrocarburos en el pasado y el futuro para garantizar un reparto equitativo de dichos costes entre los propietarios de buques y los receptores de hidrocarburos y;
 - una revisión significativa de la responsabilidad del propietario del buque (CRC).
- 4.4 Los propietarios de buques y sus aseguradores P&I proponen la introducción de un plan voluntario para elevar el umbral de responsabilidad mínima del CRC de 1992 a 20 000 000 DEG para todos los buques, sin tener en cuenta su arqueo bruto, cuando derramen hidrocarburos en aguas de un Estado que sea parte del Fondo Complementario.
- 4.5 Al OCIMF le preocupa que el incremento del umbral mínimo de responsabilidad propuesto por los aseguradores P&I tampoco guardará proporción con el incremento del peso para el receptor de hidrocarburos previsto en el régimen general de indemnización revisado. En consecuencia, no tendrá repercusiones en términos de promover la mejora de las normas y operaciones de los buques. Es importante observar que los textos originales del CRC y de los Convenios del Fondo **no** hacían referencia al reparto equitativo de la responsabilidad^{<3>} entre propietarios de buques y receptores de hidrocarburos; sin embargo, los propietarios (y sus Clubes P&I) han sugerido que este es un principio inmutable. No obstante, tal como lo hemos mencionado antes, los textos originales **sí** hacían referencia a la adhesión a las 'condiciones señaladas para garantizar el cumplimiento de la Convención sobre la Seguridad en el Mar'. El OCIMF considera esencial que se reconozca en el debate actual este concepto fundador de los Convenios. Sugiere además que, en lo que respecta a la política pública, la prevención de accidentes debe ser una prioridad, por lo que es cuestionable promover una legislación que proteja financieramente un comportamiento culpable que puede ocasionar daños ambientales.
- 4.6 El examen y consideración, antes expuestos, del peso financiero de los derrames petroleros debe tener en cuenta el efecto que tendrán sobre las futuras obligaciones de los Clubes P&I la eliminación acelerada de los buques monocasco, los regímenes de inspección voluntariamente más estrictos de los fletadores, la mayor severidad del régimen de inspección del Estado rector del puerto y de las normas de las sociedades de clasificación, y la capacidad de los Clubes P&I de introducir dispositivos formales para hacer frente a los buques de calidad inferior a través de la penalización de las primas del seguro. Estas medidas solo serán realmente eficaces si el único actor que tiene control sobre el buque, o sea, el propietario, tiene una participación más significativa y responsable en el régimen de indemnización.

5 Existe una solución permanente a largo plazo

- 5.1 Es responsabilidad exclusiva del propietario disponer y mantener un buque seguro y navegable. Este es un principio del derecho marítimo establecido hace tiempo que se recoge en todos los convenios internacionales pertinentes y contra el cual no hay objeción racional ni razonable posible.
- 5.2 El Convenio CRC establece la responsabilidad estricta y el encauzamiento de la responsabilidad. El Convenio CRC de 1969 introdujo estos beneficios tan favorables a las víctimas de la contaminación por hidrocarburos, estableciendo el pago puntual de las reclamaciones admisibles y reduciendo la necesidad de litigio. No obstante, la provisión de estas dos facilidades por los propietarios de buques y sus aseguradores P&I tenía como contrapartida el que los límites del CRC se mantuvieran a un nivel bajo.
- 5.3 De no haber incrementos en la responsabilidad de los propietarios de buques en virtud del CRC, el riesgo financiero de los receptores de hidrocarburos en los Estados que son parte del Fondo Complementario sería totalmente desproporcionado con respecto al de los propietarios. Un efecto indeseable será que los propietarios y aseguradores de buques de calidad inferior seguirán estando protegidos de las consecuencias financieras de la contaminación ocasionada por sus buques.
- 5.4 El OCIMF piensa que una solución permanente a largo plazo solo puede obtenerse mediante (i) la adopción en el Fondo Complementario de un nivel dividido entre el receptor de hidrocarburos y el propietario del buque o ii) el incremento significativo del límite de responsabilidad en el CRC de 1992, o bien iii) una combinación de i) y ii). Existe un seguro adecuado disponible que contempla esta posibilidad. Además, garantiza que los propietarios de buques de calidad inferior no sean subvencionados en el futuro por operadores de calidad dentro del sistema de seguro mutuo P&I o por los receptores de hidrocarburos, y que no sigan protegidos de las consecuencias financieras de sus acciones o de los siniestros de contaminación resultantes. Esto ofrecería a los propietarios de buques de buena calidad un incentivo real para que continúen mejorando su desempeño operativo.
- 5.5 Una participación significativa del propietario del buque en el régimen de indemnización será una demostración patente de su deseo de suministrar un buque seguro y una explotación respetuosa con el medio ambiente. Además, mantendrá la relación directa entre las actividades del propietario y las consecuencias que entrañen.
- 5.6 Reconociendo que los derrames de buques pequeños pueden ser tan caros como los derrames de buques grandes y que es por tanto ilógico e inapropiado tener un límite de responsabilidad con escala móvil, el OCIMF propone para su consideración un límite del CRC con escala uniforme aplicable a todos los petroleros independientemente de su tamaño o capacidad.
- 5.7 Esta propuesta puede conllevar eventuales repercusiones adversas en los buques nacionales pequeños de algunos Estados parte del Convenio CRC. Una posible solución sería adoptar una disposición similar a la utilizada en el Convenio SNP (artículo 5) que permite a los Estados parte excluir de la aplicación del Convenio a los petroleros con arqueo bruto inferior a un número determinado de unidades que se dedican al comercio nacional de cabotaje, e imponer sus propias prescripciones nacionales en este sector.

Opción 1

5.8 La figura 1 que aparece a continuación ilustra los límites actuales del CRC y del Fondo con el nivel complementario repartido entre los propietarios de buques y los receptores de hidrocarburos y un límite de responsabilidad del CRC con escala uniforme de 90 millones de DEG para los propietarios de todos los buques sin tener en cuenta su tamaño.

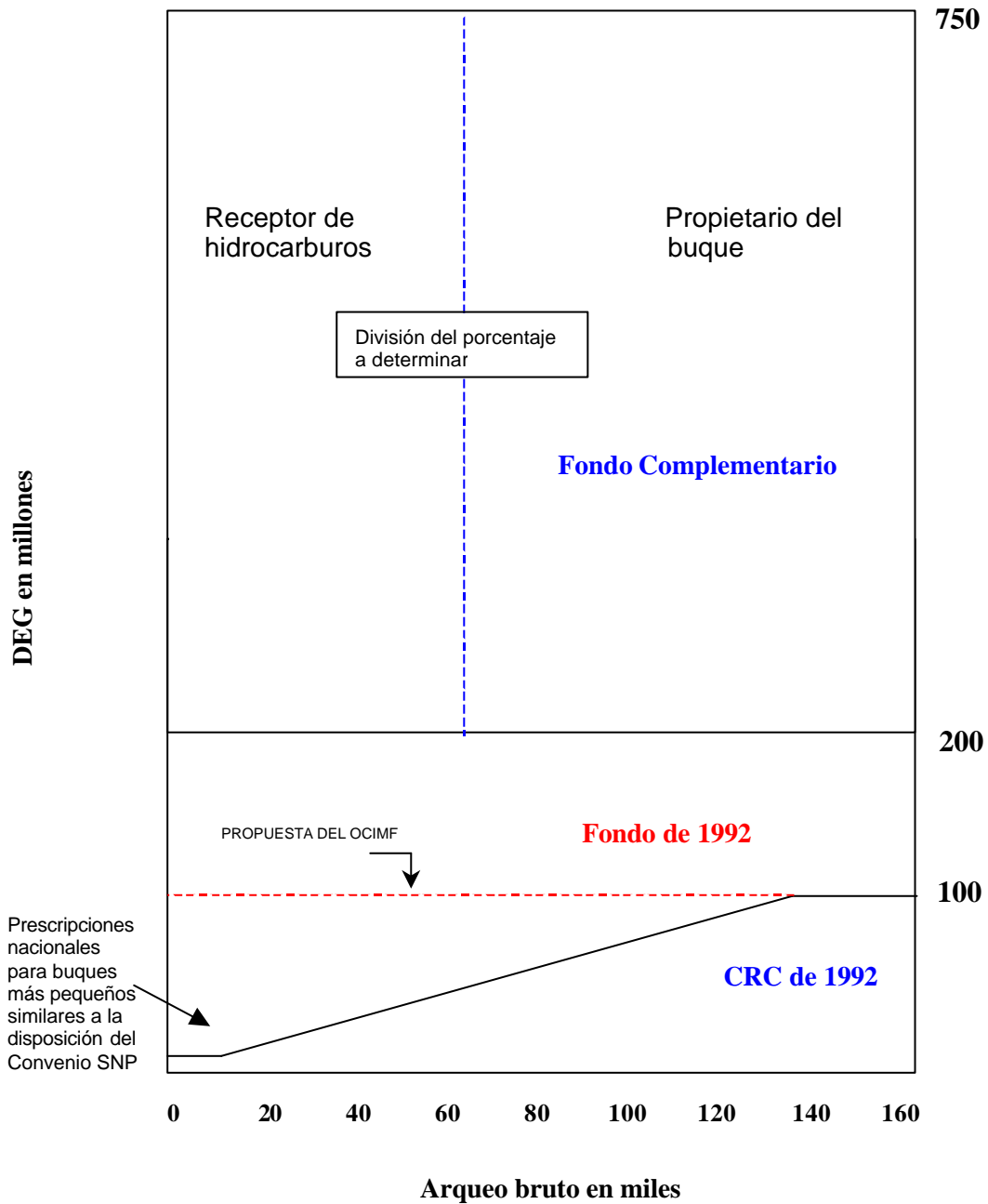


Figura 1

Opción 2

5.9 La figura 2 que aparece a continuación ilustra el límite actual del CRC comparado con un límite de responsabilidad incrementado significativamente según el CRC, junto con el incremento respectivo del límite del Fondo de 1992, y un límite con escala uniforme de responsabilidad de los propietarios de todos los buques sin tener en cuenta su tamaño (en el gráfico no se indican las cifras exactas pero en opinión del OCIMF, los propietarios de buques tendrán un incremento significativo de su participación en el régimen de indemnización).

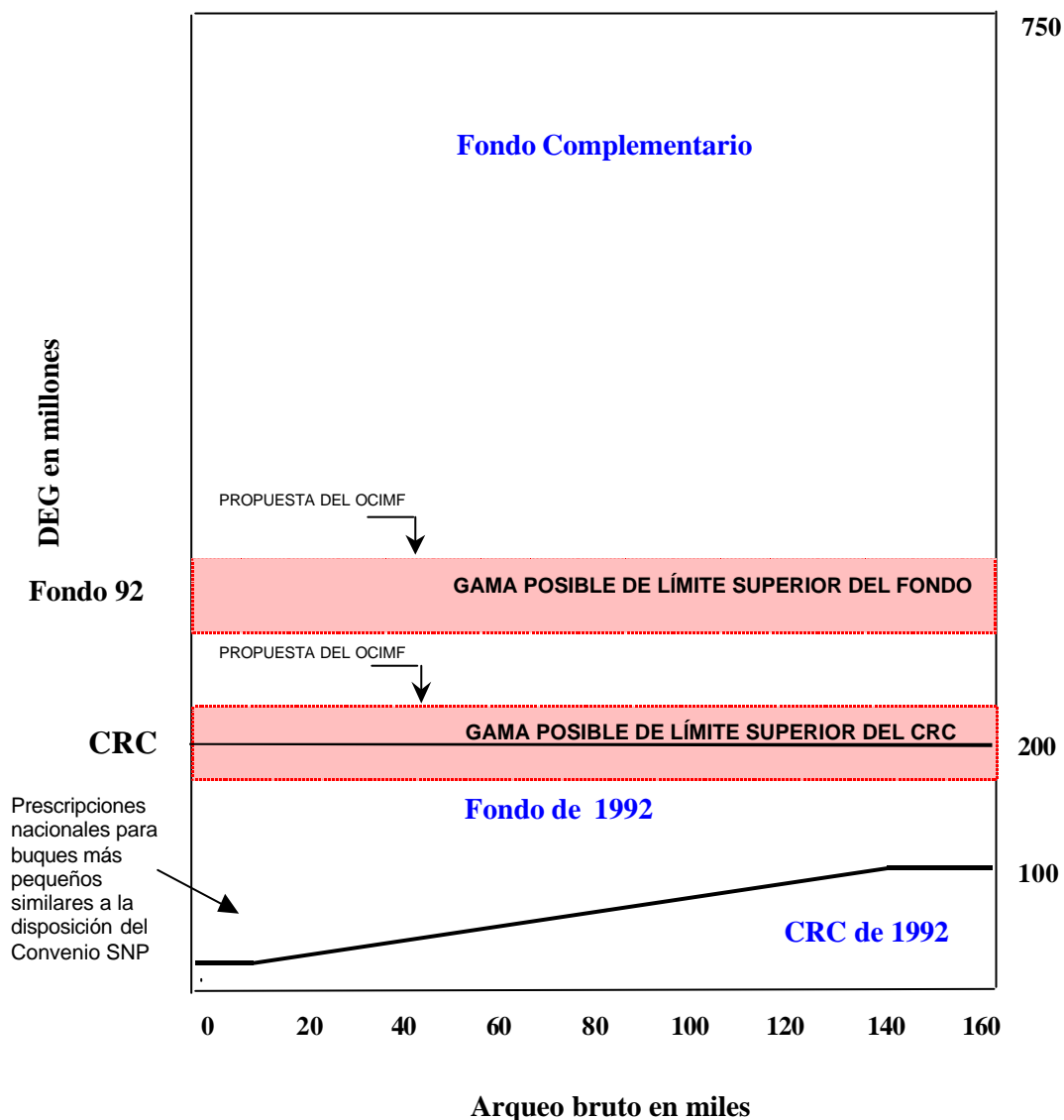


Figura 2

- 5.10 Por otra parte, el OCIMF propone que todos los buques (a reserva de la opción de excluir el comercio nacional de cabotaje antes mencionado), que transporten hidrocarburos a granel como carga, sin tener en cuenta su cantidad, tendrán que suscribir un seguro u otra garantía financiera conforme al artículo VII del CRC para cubrir la responsabilidad por daños causados por la contaminación de hidrocarburos.

¿Se debe cambiar la prueba para establecer el derecho a limitación? Se propone un tema común para ambas opciones.

- 5.11 Para continuar con el objetivo de tener un plan que sea coherente con el principio de mejorar la seguridad marítima y reducir el acaecimiento de derrames, el OCIMF propone asimismo una redefinición de la prueba para establecer el derecho de los propietarios de buques a limitar su responsabilidad a fin de asegurarse de que no se apliquen estos límites en los casos en que sea posible demostrar un incumplimiento del propietario, por ejemplo, volviendo a incluir la prueba "falta concreta o culpa" contemplada en el CRC de 1969, o una prueba alternativa similar (esta prueba se aplicó con éxito durante un período de varios años, lo que indica que un mecanismo de este tipo es factible). De existir un litigio entre el propietario del buque y el Fondo con respecto a si se debe aplicar el límite o no, el Fondo indemnizará a las víctimas, en el plazo interino, por encima del límite del CRC hasta que se resuelva el litigio. Así se garantizará que el pago puntual a las víctimas no se vea comprometido.
- 5.12 El OCIMF es consciente de que la prueba actual, en la práctica, es totalmente imposible de superar y que sus efectos no ofrecen incentivos concretos para que los propietarios de buques de calidad inferior mejoren su desempeño. Por tanto, cree que las cuestiones de responsabilidad y obligaciones son asuntos que la comunidad internacional debe abordar y que se debe tener en consideración una revisión de la prueba.

Nota ^{<1>}:LEG/CONF.14/DC/4

1. PIDE a la Asamblea del Fondo de 1992 que siga examinando las mejoras que pueden aportarse al Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y al Convenio del Fondo de 1992;
2. INSTA a todos los Estados Contratantes del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y del Convenio del Fondo de 1992 a que otorguen un alto grado de prioridad a la labor en curso destinada a efectuar un examen general de los Convenios de 1992; y
3. PIDE a la Organización Marítima Internacional que examine los resultados de los debates habidos en el seno de la Asamblea del Fondo de 1992 y adopte las medidas que estime necesarias.

Nota ^{<2>}:Convenio internacional de constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, 1971

Artículo 2

1. [...]”el Fondo”, se establece con los siguientes fines:

...

- b) exonerar a los propietarios de las obligaciones financieras suplementarias que para ellos se derivan del Convenio de Responsabilidad, **en las condiciones señaladas para garantizar el cumplimiento de la Convención sobre la Seguridad de la Vida Humana en el Mar** y de otros Convenios;”

Nota ^{<3>} El preámbulo al Convenio del Fondo de 1992 establece que *“CONSIDERANDO ADEMÁS que las consecuencias económicas de los daños por derrames o descargas de hidrocarburos[...] no deberían ser soportadas exclusivamente por la industria naviera, sino también por los intereses de la carga,”*