



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.3/25/5
17 febrero 2005
Original: INGLÉS

EXAMEN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN

PRINCIPALES ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA REVISIÓN DEL CONVENIO DEL FONDO DE 1992 Y DEL CONVENIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Nota presentada por el Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras (OCIMF)

Resumen:

En este documento se presentan argumentos exhaustivos a favor de la revisión de los Convenios de 1992 y se señalan sus defectos, que sólo pueden rectificarse enmendando dichos instrumentos. La cuestión de la responsabilidad financiera del propietario del buque es uno de los problemas importantes que debe abordarse en una revisión. Asimismo, si no se subsanan las deficiencias de los Convenios, muchas de estas pueden causar demoras en los pagos a los demandantes, lo que podría dar lugar en última instancia a la quiebra del régimen internacional.

Medida que ha de adoptarse:

Se pide al Grupo de Trabajo que respalde la propuesta del Presidente de que se sometan al examen de la Asamblea del Fondo de 1992 las cuestiones a las que se hace alusión en la sección 2 del documento 92FUND/WGR.3/25/1 con vistas a introducir enmiendas a los Convenios.

1 Introducción

En su reunión de marzo de 2005, el Grupo de Trabajo tiene previsto examinar si conviene revisar los Convenios de 1992 a fin de enmendar y adaptar el régimen internacional de responsabilidad e indemnización por daños debidos a contaminación por hidrocarburos. Se han presentado numerosos argumentos a favor y en contra de tal revisión tanto por escrito como en intervenciones orales. Este documento tiene por objeto enumerar en un contexto 'global' los argumentos a favor de tal revisión. Es probable que se conozca ya la mayoría de estos argumentos. No obstante, cuando se presentan juntos en contexto, sólo se puede llegar a una conclusión. Los argumentos a favor de una revisión son convincentes.

2 Nivel de la cuantía límite de los propietarios de buques y su relación con la indemnización financiada por los receptores de hidrocarburos

- 2.1 Uno de los principios básicos del régimen internacional de responsabilidad e indemnización es que el propietario del buque es estrictamente responsable de los costes de los daños debidos a la contaminación por hidrocarburos hasta una cuantía limitada basada en el arqueo del buque. Estaba previsto que, en la mayoría de los casos, la responsabilidad del propietario del buque cubriera todos los costes de los daños por contaminación. El FIDAC estaba proyectado como un plan complementario para garantizar que, en los pocos siniestros en que los costes de los daños debidos a contaminación rebasaran la responsabilidad de los propietarios de buques, el Fondo se asegurase de que las víctimas fuesen indemnizadas íntegramente.
- 2.2 Asimismo, es un principio fundamental del régimen que la 'inhabilitación' de la limitación empiece donde termine la capacidad del seguro. En otras palabras, la limitación de la responsabilidad debería terminar en el límite de la capacidad del mercado de seguros. Actualmente los límites de la limitación están muy por debajo de la capacidad del seguro y por consiguiente es viable incrementar los límites de modo que se acerquen a la capacidad del mercado de seguros. Esto garantizaría que los propietarios de buques tanto en los Estados Miembros del Fondo Complementario como en los del Fondo de 1992, asuman la responsabilidad financiera hasta el límite de la capacidad del seguro. Tal y como se había previsto en un principio, cuando se alcanza la capacidad del seguro, el Fondo asume responsabilidad para garantizar que se indemniza íntegramente a los demandantes. Este problema sólo se puede resolver mediante una revisión de los Convenios.
- 2.3 El OCIMF sostiene desde hace mucho tiempo que es necesario aumentar la responsabilidad financiera del propietario del buque incrementando los límites previstos en el Convenio de Responsabilidad Civil así como mediante la participación en el Fondo Complementario para garantizar que las personas responsables del buque participan en la medida oportuna en la financiación del régimen. Sin esta 'responsabilidad financiera' el régimen no crearía, mantendría ni inculcaría los incentivos adecuados para lograr una navegación sin riesgos y que no ocasione contaminación. Es un principio fundamental de todos los regímenes de responsabilidad el que la persona que controle el buque o que haya causado los daños asuma la responsabilidad financiera. Esto tiene dos efectos. En primer lugar, la persona que ha causado los daños debería pagar por sus actos y es la más interesada en cubrir dichos riesgos. En segundo lugar, la forma adecuada de tratar de evitar que se causen más daños en el futuro es garantizar que la persona que pueda causar los daños haga todo lo posible para evitarlos. Toda sociedad moderna requiere un sistema de responsabilidad basado en estos principios.
- 2.4 A su vez, al abordar la responsabilidad financiera en el régimen de 1992 y el Fondo Complementario, se dotará al International Group of P&I Clubs (mediante su acuerdo de puesta en común) de la responsabilidad financiera y los incentivos adecuados para prestar más atención a la calidad de los propietarios de los buques asegurados. Esta calidad de los propietarios de buques asegurados se convertirá en un factor de importancia primordial para el asegurador a la hora de evaluar los riesgos y las primas.
- 2.5 De hecho, ante la perspectiva de que el Grupo de Trabajo revise los Convenios, el International Group of P&I Clubs ha examinado las mejoras que se pueden introducir en sus sistemas para seleccionar mejor los buques antes de asegurarlos.
- 2.6 Si se garantiza que la responsabilidad financiera de los propietarios de buques depende del control de las operaciones y de las obligaciones en cuanto a sus buques, se brindará un verdadero incentivo para que los aseguradores de la responsabilidad en el sector marítimo seleccionen mejor los buques antes de asegurarlos. De hecho, Terence Coghlin, antiguo Presidente del International Group of P&I Clubs y autor del informe de la OECD sobre seguros y buques que no cumplen las normas, manifestó lo siguiente en una conferencia reciente titulada 'Aplicación de medidas más rigurosas a los buques que no cumplen las normas':

'Creo que los reaseguradores del club deberían examinar los métodos que siguen para decidir la tarifa adecuada para cada flota con respecto al año siguiente. Me gustaría que fueran más selectivos y que actuarán menos en función del expediente de pérdidas, que a menudo no es fiable, y más en función de otros indicadores de calidad y riesgo'.

- 2.7 La Round Table of Shipowning Organizations se mostró de acuerdo con este enfoque en un informe sobre su reciente reunión en el Lloyds List (octubre de 2004) en la que pidieron a los P&I Clubs que 'incentivasen' la adopción de medidas de seguridad más estrictas y un comportamiento satisfactorio por parte de los propietarios de buques. Dicha 'incentivización' sólo ha sido posible hasta la fecha ante la perspectiva de que se lleve a cabo una revisión de los Convenios y debe consolidarse con propuestas firmes al respecto.
- 2.8 Basándose en la evaluación realizada por el Presidente, una ligera mayoría es partidaria de revisar los Convenios. Asimismo, un argumento sólido a favor de tal revisión es que los Estados que aportan aproximadamente tres cuartos (el 73%) de la financiación del Fondo se declaran partidarios de una revisión del régimen. Sería poco sincero e iría en contra del principio de la mutualidad, el que los Estados que se opongan a la revisión aleguen que el sistema funciona satisfactoriamente y que no debería modificarse, cuando tres cuartos de los que financian el Fondo opinan lo contrario.

3 Fondo Complementario– sólo una solución provisional

El Fondo Complementario fue creado a raíz de un siniestro importante que hizo que fuera necesario actuar rápidamente para subsanar un déficit financiero en el régimen sin que se abordaran las cargas financieras relativas impuestas a los intereses de los propietarios de buques y de la carga de hidrocarburos. En la Conferencia Diplomática se aprobó acertadamente la resolución mediante la que se adoptó el Protocolo relativo al Fondo Complementario. En 1967 se planteó una situación igualmente urgente a raíz del siniestro del *Torrey Canyon*, que condujo a la adopción del Convenio de Responsabilidad Civil de 1969 y del Convenio del Fondo de 1971 (tras la correspondiente resolución y Conferencia Diplomática). Hoy en día vuelve a ser necesario abordar las cuestiones de la responsabilidad del propietario del buque y la responsabilidad financiera, así como otras cuestiones pertinentes, a fin de garantizar que el régimen siga siendo viable y no se estanque.

4 Seguro obligatorio

Otro cambio necesario que sólo se puede lograr mediante la revisión es el seguro obligatorio de todos los buques de arqueo inferior a 2 000 toneladas. Se han producido demasiados siniestros en los que interviene el Fondo en los que los buques no estaban asegurados. No hay una razón lógica para permitir que los buques de menos de 2000 toneladas no tengan seguro. El Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP) obliga a todos los buques a tener un seguro obligatorio. El Convenio de Responsabilidad Civil debería exigir lo mismo.

5 Estudio de los costes

Asimismo, debería tenerse presente que del estudio de los costes solicitado por los Estados se desprende que es necesario adoptar medidas con respecto a la escala inferior del arqueo, lo que sólo se puede lograr aumentando la responsabilidad en el extremo inferior de dicha escala. Este problema sólo se puede solucionar revisando los Convenios.

6 Quórum

Otra razón apremiante por la que se deben revisar los Convenios es el problema que supone lograr un quórum en las reuniones de la Asamblea del Fondo. Si más Estados ratifican el Fondo, es

probable que se agrave este problema. A este respecto, el Fondo puede convertirse en víctima de sus propios logros. El fracaso en lograr el quórum necesario tendría como resultado la paralización del funcionamiento del Fondo de indemnización. El Fondo no podría adoptar ninguna decisión válida ni ninguna decisión relacionada con un pago a demandantes o recaudaciones de contribuyentes, lo que tiene aún más importancia. Cualquier decisión que pudiera adoptar podría ser impugnada o podría ser objeto de litigación, lo que según un análisis de los siniestros recientes parece ser una tendencia cada vez más frecuente.

7 Falta de presentación de informes sobre hidrocarburos

La falta de presentación de informes sobre hidrocarburos puede parecer a menudo un problema insignificante y sin consecuencias para muchos Estados pero va en contra de uno de los principios fundamentales del Fondo de indemnización, es decir, la mutualidad. Los contribuyentes de algunos Estados aportan más al Fondo de indemnización que otros. No obstante, el sistema de contribuciones es justo porque está basado en recepciones por separado. Sin embargo, si los Estados no presentan informes sobre hidrocarburos el sistema deja de ser justo y se menoscaba su condición de 'mutuo'. La falta de presentación de informes sobre hidrocarburos no sólo plantea problemas con respecto a la mutualidad, sino que también genera importantes problemas administrativos y prácticos para el Fondo. En el último informe del Director se señala que podría demorar la disolución del Fondo de 1971. Además, lo que es más grave todavía, los demandantes por daños debidos a la contaminación en un Estado que no haya presentado un informe sobre hidrocarburos podrían convertirse en las víctimas de discusiones jurídicas acerca de si se permite o se obliga al Fondo de indemnización a efectuar pagos a los demandantes en virtud del Convenio del Fondo de 1992. Esta cuestión sólo se puede resolver revisando los Convenios. Es también importante que se resuelva esta cuestión ahora, de lo contrario podría agravarse el problema en un Convenio afín (SNP) y en última instancia podría conducir al fracaso de dicho Convenio.

8 Definición del término 'buque' y aplicación uniforme de los Convenios

Varios de los casos que está examinando el Fondo de 1992 actualmente son motivo de preocupación en lo que respecta a la interpretación y la aplicación uniforme de los Convenios. El caso del *Slops*, un buque fijo de almacenamiento de desechos oleosos, se está tratando actualmente en el Tribunal Supremo de Grecia porque existe un litigio sobre la definición de 'buque' y sobre si el FIDAC debería hacerse cargo de los costes o no de los daños por contaminación. Se han entablado varios procesos judiciales como resultado del siniestro del *Erika* en los que los tribunales no han examinado los criterios del Fondo sobre admisibilidad de las reclamaciones, a pesar que de que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados así lo exige. La incertidumbre en torno a la interpretación de los Convenios es el caldo de cultivo para la litigación, lo que puede ocasionar demoras en el pago de indemnización a los demandantes que hayan presentado reclamaciones válidas. Este problema se puede resolver mediante la revisión de los Convenios, que pondrá fin a la incertidumbre existente en el texto del tratado.

9 Generalización de las sanciones penales

Uno de los argumentos a favor de la revisión de los Convenios que todavía no ha señalado el Grupo de Trabajo del Fondo está relacionado con las propuestas para imponer sanciones penales en los casos en los que se hayan producido daños por contaminación accidental. En la Postura Común de los 25 Estados Miembros acerca del proyecto de Directiva de la Unión Europea sobre sanciones penales en relación con la contaminación procedente de buques se señala que la escasez percibida de los elementos disuasorios en el régimen internacional actual de indemnización justifica la imposición de sanciones penales. La revisión de los Convenios puede reducir la presión creciente para que se conciban sanciones penales contra la gente de mar.

10 Soluciones regionales

Otro argumento conexo es que la revisión de los Convenios se está haciendo necesaria y será más necesaria aún en el futuro para evitar soluciones regionales. Basta que una región insatisfecha elabore su propio sistema independiente para que se desmiembre el régimen internacional y esto suponga costes superiores para los países en vías de desarrollo. El sector debería tener un carácter internacional y no debería ser objeto de reglamentaciones regionales divisorias.

11 Soluciones voluntarias

Se ha hablado mucho durante las reuniones del Grupo de Trabajo sobre soluciones de carácter voluntario pero, lamentablemente, éstas no abordan muchas de las cuestiones anteriores ni pueden tratar tampoco todas las cuestiones que intentan abordar. Si bien se acogen favorablemente tales propuestas, las soluciones voluntarias no pueden abordar las cuestiones del quórum, el seguro obligatorio para buques de menos de 2 000 toneladas, la cobertura al 100% de todos los buques y la falta de presentación de informes sobre hidrocarburos. Numerosos buques tanque registrados en el Japan P&I Club de no están cubiertos por el contrato de reaseguro del International Group de modo que pueden no estar incluidos en ningún acuerdo voluntario. Asimismo, los buques tanque registrados con otros aseguradores que no sean miembros del International Group no estarían cubiertos por acuerdos voluntarios, es decir British Marine, Terra Nova, Korea P&I Club, China P&I Club y Russia P&I Pool. Además, los acuerdos voluntarios propuestos por el International Group crean condiciones adicionales de pago por encima de los pagos estipulados en los Convenios. También se pueden enmendar y revocar de forma unilateral en cualquier momento.

12 Medidas que ha de adoptar la Asamblea

Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota de la información que consta en este documento; y
 - b) respaldar la propuesta del Presidente de presentar a la Asamblea del Fondo de 1992 las cuestiones a las que se hace alusión en la sección 2 del documento 92FUND/WGR.3/25/1 para que se introduzcan enmiendas en los Convenios.
-