



FONDOS
INTERNACIONALES
DE INDEMNIZACIÓN
DE DAÑOS DEBIDOS
A CONTAMINACIÓN
POR HIDROCARBUROS

Punto 4 del orden del día	IOPC/APR15/4/2
Original: INGLÉS	3 de marzo de 2015
Asamblea del Fondo de 1992	92AES19 ●
Comité Ejecutivo del Fondo de 1992	92EC64
Séptimo Grupo de trabajo del Fondo de 1992	92WG7/4

GUÍA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS

GESTIÓN DE LOS CIERRES DE PESQUERÍAS Y DE LAS RESTRICCIONES A LA PESCA

Nota de la Secretaría

Resumen:	La Secretaría ha elaborado un proyecto de documento de orientaciones para ayudar a los Estados Miembros en la gestión de los cierres de pesquerías y de las restricciones a la pesca en caso de que se produzca un derrame de hidrocarburos. El proyecto de documento se presenta a la Asamblea del Fondo de 1992 para su examen y aprobación.
Medidas que se han de adoptar:	<u>Asamblea del Fondo de 1992</u> Decidir si publica la Guía para los Estados Miembros relacionada con la gestión de los cierres de pesquerías y de las restricciones a la pesca en caso de que se produzca un derrame de hidrocarburos.

1 Generalidades

- 1.1 En su sesión de junio de 2010 el Comité Ejecutivo del Fondo de 1992 impartió instrucciones al Director para que, junto con los Clubes y los expertos del Fondo y teniendo en cuenta toda colaboración de los Estados Miembros, elaborara orientaciones que abordaran principios relativos a restricciones razonables a la pesca (documento [IOPC/JUN10/6/1](#), párrafo 3.5.46).
- 1.2 En la sesión de octubre de 2014 del Consejo Administrativo del Fondo de 1992 el Director confirmó que tales orientaciones para los Estados Miembros estaban en proceso de elaboración en forma de un proyecto de publicación en el que se ofrecían orientaciones sobre las implicaciones de la imposición de restricciones a la pesca en caso de que se produjera un derrame de hidrocarburos.
- 1.3 Estas orientaciones de reciente elaboración tienen por objeto ayudar a los Estados Miembros a prepararse adecuadamente, antes de que se produzca un derrame en sus aguas, para llevar a cabo una comprobación constante de la contaminación de los productos de la pesca y para gestionar el cierre de pesquerías. También tienen por fin explicar de qué manera la forma en que esas medidas se imponen puede afectar al asegurador del propietario del buque y/o la evaluación del Fondo de 1992 de las reclamaciones resultantes del sector de la pesca.
- 1.4 El proyecto de documento de las orientaciones sobre la gestión de los cierres de pesquerías y de las restricciones a la pesca se ha adjuntado en el anexo del presente documento para que las delegaciones lo examinen y formulen sus observaciones. Si la Asamblea del Fondo de 1992 decidiera aprobar el proyecto de texto de estas orientaciones, la Secretaría en tal caso publicaría el documento en un formato similar al del documento de orientaciones publicado en 2014 relativo a las medidas para facilitar el proceso de tramitación de reclamaciones, que se puede encontrar en la sección de publicaciones del sitio web (www.iopcfunds.org/publications).

2 **Medida que se ha de adoptar**

Asamblea del Fondo de 1992

Se invita a la Asamblea del Fondo de 1992 a que:

- a) tome nota de la información que se facilita en el presente documento;
- b) formule las observaciones o sugerencias que estime oportunas acerca del proyecto de texto que figura en el Anexo; y
- c) decida si publica el documento Guía para los Estados Miembros – Gestión de los cierres de pesquerías y de las restricciones a la pesca.

* * *

[Proyecto]

**Guía para los Estados Miembros
Gestión de los cierres de pesquerías y de las restricciones a la pesca
después de un derrame de hidrocarburos**

PREFACIO

La presente publicación se ha concebido como una guía general para la gestión de los cierres de pesquerías y de las restricciones a la pesca como resultado de un siniestro de contaminación por hidrocarburos. Se ha elaborado específicamente como un medio de ayuda para los gobiernos y sus dependencias responsables de la gestión de los recursos pesqueros y de proteger la salud pública. Se examinan aquí las cuestiones que se deberán tener en cuenta al planificar o poner en práctica cierres de pesquerías o restricciones a la pesca después de un derrame de hidrocarburos. [El texto fue adoptado por la Asamblea del Fondo de 1992 en su X^o sesión, celebrada el XX de 2015.]

La experiencia nos demuestra que la aplicación de cierres de pesquerías como un medio para proteger al público del consumo de pescado y mariscos contaminados puede variar mucho de un derrame a otro. En algunos casos en que se ha presentado un riesgo potencial de contaminación de estos productos del mar prácticamente no se han aplicado medidas de gestión, mientras que en otros se han impuesto zonas de veda con un rigor excesivo en términos de tiempo y espacio, rebasando con mucho lo que debe ser una interpretación razonable de lo que es un riesgo para la salud pública o un riesgo de que un producto comestible contaminado llegue al mercado.

Estas Orientaciones tienen por objeto ayudar a los Estados Miembros a prepararse adecuadamente, antes de que se produzca un derrame en sus aguas, para llevar a cabo una vigilancia de la contaminación de los productos de la pesca y para gestionar el cierre de pesquerías. Tienen también como fin explicar de qué manera la forma de aplicación de esas medidas puede repercutir en la evaluación por el asegurador del propietario del buque y/o por el Fondo de las reclamaciones resultantes del sector de la pesca.

La interrupción de las actividades de pesca debido a una prohibición de pesca u otra restricción debe considerarse razonable para que el asegurador del propietario del buque y/o el Fondo de 1992 acuerden reclamaciones por pérdida de beneficios derivada de la consiguiente imposibilidad de pescar o recoger productos del mar. A tales decisiones se llega después de una revisión a fondo de las circunstancias del derrame y de la información utilizada para justificar la interrupción de dichas actividades. Sin embargo, habida cuenta de que el Fondo de 1992 solo pagará lo que considere justo, también reconoce que en situaciones en que a su juicio los cierres de pesquerías se han extendido de manera poco razonable en términos de tiempo y espacio, los pescadores/piscicultores quedan en una situación potencialmente difícil. Los pescadores no pueden pescar y, por tanto, no pueden devengar un ingreso sin infringir el reglamento con que se aplicó el cierre. Es por tanto esencial que, cuando se imponga una prohibición u otras restricciones, los criterios para levantarlas también sean claros.

Sírvase tomar nota de que la observancia de estas Orientaciones no garantiza el pago de ninguna reclamación de indemnización derivada de la imposición de cierres de pesquerías o restricciones a la pesca como resultado de un derrame de hidrocarburos. Esta publicación no se ocupa de cuestiones jurídicas ni de la admisibilidad de las reclamaciones en detalle y no deberá considerarse como una interpretación autorizada de los convenios internacionales pertinentes.

En la página de publicaciones del sitio web de los FIDAC, www.iopcfunds.org, se encuentran disponibles otras publicaciones destinadas a ayudar tanto a los Estados como a los reclamantes, entre ellas el Manual de reclamaciones del Fondo de 1992.

1. INTRODUCCIÓN A LAS ORIENTACIONES

¿Qué son los FIDAC?

- 1.1 Los Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (FIDAC) son dos organizaciones intergubernamentales (el Fondo de 1992 y el Fondo Complementario) establecidas por Estados con objeto de proporcionar indemnización a las víctimas de daños por contaminación resultantes de derrames de hidrocarburos persistentes procedentes de buques tanque.
- 1.2 El actual régimen internacional de indemnización se basa en dos Convenios: el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 (Convenio de Responsabilidad Civil de 1992) y el Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 (Convenio del Fondo de 1992), junto con el Protocolo de 2003 relativo al Convenio del Fondo de 1992 (Protocolo relativo al Fondo Complementario).

¿Quién puede reclamar indemnización y cómo?

- 1.3 Toda persona que haya sufrido daños por contaminación en un Estado Parte en los Convenios puede presentar una reclamación de indemnización contra el propietario del buque o los FIDAC. En el sitio web www.iopcfunds.org se facilita información sobre los Estados que actualmente son Miembros de los FIDAC. Solamente son objeto de pago de indemnización las reclamaciones que cumplen criterios específicos, que se recogen en el Manual de reclamaciones del Fondo de 1992.

¿A quién van dirigidas estas Orientaciones?

- 1.4 El objeto principal de estas Orientaciones es servir de medio de referencia para los gobiernos y las autoridades pertinentes encargadas de la gestión de productos del mar –pescado y mariscos– de producción local y de la implantación de medidas de gestión de emergencia en caso de que ocurra un derrame de hidrocarburos. Podrán ser también de utilidad como punto de referencia para particulares, asociaciones de pesca, los sectores de pesca y maricultura, oficinas de reclamaciones locales y asesores de reclamantes relacionados con la actividad pesquera para comprender mejor el propósito y las posibles consecuencias de los cierres de pesquerías y las restricciones a la pesca impuestos como resultado de un derrame de hidrocarburos.

2. IMPLANTACIÓN DE MEDIDAS DE EMERGENCIA EN CASO DE UN DERRAME DE HIDROCARBUROS

Antecedentes

- 2.1 En muchos países el sector de la pesca comprende una gran variedad de actividades comerciales que a menudo son de importancia económica para las comunidades costeras y, en algunos países, de importancia también para la economía nacional. Los productos del mar –el pescado y los mariscos– suelen ser un componente importante de la dieta. Si bien en la mayoría de los países y regiones la población no depende enteramente de estos productos, este quizá no sea el caso de comunidades costeras que dependen de la pesca a pequeña escala o de subsistencia (a menudo conocida como pesca artesanal). La pesca a pequeña escala suele caracterizarse por un bajo nivel de mecanización, cadenas de suministro relativamente sencillas y una gran dependencia de las comunidades que la practican de un suministro diario y constante de peces. El pescado y los mariscos capturados o producidos en piscifactorías a veces representan la única fuente de proteína y de empleo para las personas.

2.2 Independientemente de la naturaleza de las actividades de pesca y de su nivel de desarrollo, este sector influye directa o indirectamente en la vida de muchas personas, entre otros en los siguientes grupos:

- Quienes participan directamente en las actividades pesqueras (pescadores, maricultores, comerciantes de pescado y mariscos, elaboradores, etc.).
- Las personas dependientes de quienes participan directamente en las actividades pesqueras (familias y comunidades relacionadas con la pesca y la maricultura).
- Quienes compran productos del mar para consumo (consumidores).
- Quienes se benefician de los ingresos y empleos generados por la pesca a través del efecto multiplicador (por ejemplo, restaurantes y comerciantes al por menor de pescado y mariscos, etc.)

2.3 En años recientes se ha dado una notable tendencia a la baja en el número de siniestros importantes de derrames de hidrocarburos, pero debido a que muchas regiones del mundo dependen en gran medida de productos del sector de la pesca y la maricultura y a la mejora por otra parte de las normas sobre seguridad de los alimentos en todo el mundo, incluso los derrames relativamente pequeños y de ámbito local pueden causar una interrupción considerable de la actividad pesquera. El grado exacto de la interrupción causada por un derrame en dicha actividad en la zona afectada dependerá de diversos factores, entre ellos los siguientes:

- Cantidad de hidrocarburos derramados
- Características físicas y químicas de los hidrocarburos derramados
- Lugar y época del año en que ocurre el derrame en relación con el tipo de actividad pesquera que se desarrolla en ese momento
- Estrategias de lucha contra el derrame adoptadas
- Magnitud y naturaleza de las actividades de pesca y maricultura
- Fisiología y comportamiento específicos de los animales marinos capturados o cultivados
- Otros factores, como corrientes de agua, condiciones meteorológicas y distancia desde tierra a la que se practica la actividad pesquera
- Duración, naturaleza y extensión geográfica de cualquier restricción impuesta

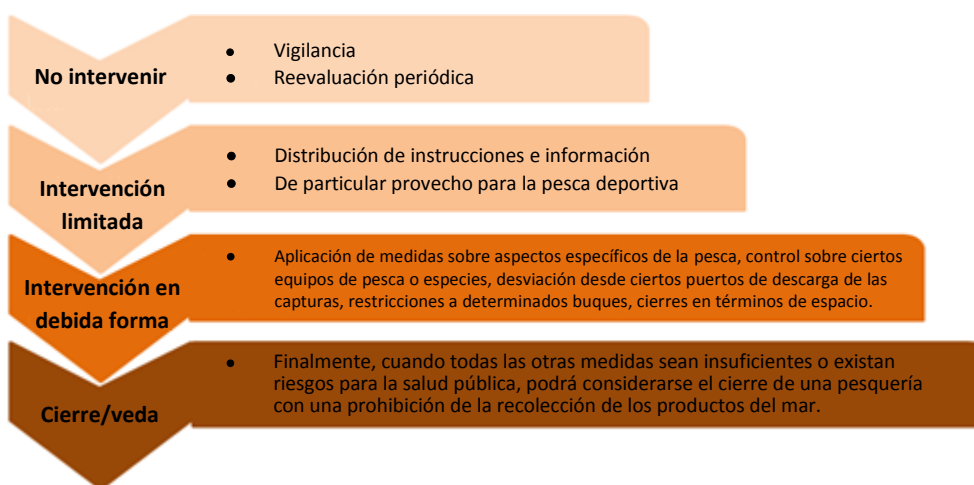
¿Por qué se cierran pesquerías y se aplican restricciones a la pesca durante un derrame de hidrocarburos?

2.4 El cierre de pesquerías y la aplicación de restricciones a la pesca a raíz de un derrame de hidrocarburos pueden obedecer, entre otras razones, a la necesidad de adoptar un planteamiento preventivo para proteger la salud pública, a la detección de niveles inaceptables de contaminación por hidrocarburos de los productos del mar, a la posibilidad de que las actividades pesqueras interrumpan las operaciones en curso de lucha contra el derrame y a la necesidad también de evitar que lleguen al mercado productos del mar contaminados a fin de mantener la confianza del público en dichos productos. Si bien la mayor parte de la información escrita y las guías sobre esta cuestión se centran en los criterios técnicos para la gestión de la seguridad de los productos del mar después de que se produce un derrame de

hidrocarburos, a menudo los gobiernos también tienen en cuenta consideraciones sociales, económicas e incluso políticas al decidirse a aplicar cierres de pesquerías y restricciones a la pesca.

- 2.5 Las estrategias de gestión que cabe aplicar después de un derrame de hidrocarburos son básicamente ampliaciones de las medidas y mecanismos que rigen la gestión diaria del sector de la pesca y que se aplican para proteger la salud pública. Si bien el nivel de intervención depende de la gravedad del siniestro, será necesario evaluar todas las medidas sirviéndose de la información disponible en ese momento y volver a evaluarlas periódicamente según transcurra el tiempo para adaptarlas a los cambios que sufra la situación. Para informarse acerca del posible efecto en las poblaciones de peces y mariscos consúltense las Orientaciones para presentar reclamaciones en los sectores de la pesca, la maricultura y la elaboración de pescado.

Opciones que se deben considerar cuando ocurre un derrame de hidrocarburos



Revisión periódica de la situación para adaptarse a las condiciones cambiantes

Planteamiento preventivo para la protección de la salud pública

- 2.6 La mayor preocupación de un gobierno durante un siniestro de derrame de hidrocarburos será, como es de esperar, la protección de la salud pública. Durante las etapas iniciales de un derrame el gobierno y las autoridades encargadas de la gestión de las actividades pesqueras podrán decidir que es preciso adoptar con carácter preventivo el cierre de pesquerías o la restricción de dichas actividades. Esta medida podría aplicarse en la zona ya afectada o amenazada por el derrame –ya que los hidrocarburos se desplazan por efecto del viento o de las corrientes –, en el supuesto de que ha ocurrido o probablemente ocurrirá la contaminación de pescado o mariscos. En este último caso, tales cierres deberán justificarse con una estimación adecuada del riesgo de la probabilidad de que el derrame en efecto llegará a la zona amenazada y con la realización sin dilación de pruebas y de un muestreo.
- 2.7 Incluso en los casos en que se disponga de un plan bien desarrollado de gestión de la seguridad de los productos del mar inevitablemente ocurrirán retrasos en la obtención de datos recogidos sobre el terreno de los niveles de la contaminación por hidrocarburos de animales marinos. En tales circunstancias podrá considerarse razonable adoptar con carácter preventivo el cierre de pesquerías o la aplicación de restricciones a la pesca.

Contaminación por hidrocarburos de los productos del mar

- 2.8 Durante un siniestro de derrame de hidrocarburos el muestreo y el análisis del pescado y los mariscos podría confirmar la presencia de contaminación por hidrocarburos, lo cual puede despertar inquietud por lo que se refiere a la salud pública. En tales casos la atención suele centrarse en las concentraciones en estos productos de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP), compuestos que es sabido que son carcinógenos.
- 2.9 Los HAP están presentes en el medio marino en condiciones normales procedentes de muchas fuentes, entre ellas la combustión de carburantes fósiles y las escorrentías del agua de lluvia de zonas costeras con centros urbanos. Como resultado, los niveles de fondo de HAP en el agua, en los sedimentos y en tejidos vivos varían considerablemente de un lugar a otro. El consumo humano de HAP dependerá de factores tales como la cantidad de productos del mar que se ingieran, el contenido graso y el peso corporales y la ingestión de elementos de por sí presentes en el ambiente, de acuerdo con el lugar. Como resultado, la ingestión normal de HAP por las personas a través del consumo de pescado y mariscos varía considerablemente.
- 2.10 Dada esta variabilidad, quizá no sea práctico definir un umbral de concentración de HAP normalizado aceptado internacionalmente que represente una ingestión sin riesgos para las personas. Los niveles “aceptables” de HAP en productos del mar, y por tanto el riesgo para las comunidades derivados de una exposición potencialmente mayor por el efecto de un derrame de hidrocarburos, se deberían evaluar en el contexto de la exposición total (sobre la base de pautas locales de consumo de pescado y de concentraciones de fondo) en condiciones normales. Cuando esto no sea posible, quizá sea necesario utilizar los niveles de fondo locales.
- 2.11 El problema es que cuando se produce un derrame de hidrocarburos no se dispone de datos de referencia de la concentración de HAP. Como consecuencia, las actividades pesqueras raramente se suspenden en las etapas iniciales de un siniestro de contaminación debido exclusivamente a una contaminación mensurable del pescado y los mariscos, aunque sí podrían suspenderse debido a un riesgo razonable de contaminación o al observarse que estos productos tienen un sabor u olor desagradables a causa de niveles bajos de contaminación por hidrocarburos.
- 2.12 Todos los organismos marinos son capaces de procesar hidrocarburos, razón por la cual con el tiempo la contaminación descenderá hasta alcanzar los niveles de fondo. El índice de eliminación de los contaminantes a través del proceso de depuración depende de una serie de factores, entre ellos la exposición inicial (duración y concentración) y el índice metabólico de las especies afectadas. La medición de los niveles de HAP o de la contaminación de los productos del mar a medida que los hidrocarburos son depurados por el tejido de los animales permite a las autoridades determinar en qué momento el producto se puede consumir sin riesgo y vender de nuevo en el mercado.

Interrupción de las actividades de pesca por las operaciones de lucha contra el derrame de hidrocarburos

- 2.13 El cierre de pesquerías y las restricciones a la pesca no solo pueden considerarse una medida útil para ayudar a asegurarse de que las actividades pesqueras no obstaculicen las operaciones de lucha contra el derrame de hidrocarburos, como se indicó anteriormente, sino que además pueden servir para reducir los daños materiales, por ejemplo, el ensuciamiento con hidrocarburos de embarcaciones pesqueras y de las instalaciones flotantes de maricultura. Por consiguiente, las decisiones adoptadas por las autoridades encargadas de la gestión de las actividades pesqueras podrán traducirse en la interrupción de esas actividades, y como resultado las personas no podrán trabajar como es normal, por ejemplo debido a la colocación de barreras flotantes a la entrada de un puerto pesquero para evitar que los hidrocarburos entren en él. Con el fin de que el asegurador del propietario del buque y el Fondo de 1992 puedan pagar

la indemnización que cubra los costes derivados de las restricciones o cierres, tales decisiones deben ser razonables y estar basadas en información exacta y actualizada.

El mantenimiento de la confianza del mercado

- 2.14 En ocasiones se podrá detectar la presencia de hidrocarburos en los productos del mar a niveles inferiores a los considerados seguros para el consumo, pero el hecho es que los mercados rechazarán productos incluso si la contaminación se limita tan solo a una ligera alteración del sabor y del olor. Por otra parte, el mal sabor de esos productos los puede volver inaceptables también en las comunidades de pesca de subsistencia. La confianza del público disminuirá rápidamente si se procede a vender producto contaminado, por lo cual los cierres de pesquerías a veces se aplican para impedir que los productos contaminados con un mal sabor y olor lleguen al mercado.
- 2.15 Con frecuencia la impresión del público y las opiniones subjetivas de quienes comercian con productos del mar en cuanto a la magnitud y el grado de la contaminación de esos productos, incluso en los casos en que no hay tal contaminación, pueden tener un mayor efecto en la viabilidad económica de una pesquería que la situación real confirmada con el análisis de los productos. Esto es particularmente cierto tratándose de siniestros que son objeto de una gran publicidad, independientemente de la cantidad de hidrocarburos derramada o de que se haya detectado o no contaminación de los productos. En estas circunstancias, la decisión de suspender las actividades de pesca podrían tomarla voluntariamente el sector y los particulares, en lugar de las autoridades.
- 2.16 Sin la aportación de las pruebas justificantes pertinentes, es improbable que el asegurador del propietario del buque y el Fondo consideren como una medida razonable los cierres de pesquerías o las restricciones a la pesca por las autoridades en respuesta a inquietudes planteadas por el público y los medios de comunicación. Si los criterios para la imposición de tal medida se definen y se aplican debidamente en pro de la protección de la salud (o en razón de los riesgos para la salud hasta que se determinen los hechos) entonces ciertamente tales criterios se habrán aplicado correctamente para proteger los mercados. Si, sobre la base de un muestreo y análisis razonables, se establece que no hay riesgos para la salud pública ni prueba alguna de contaminación de los productos del mar, entonces, tan pronto como se difunda la información de que los productos del mar no están contaminados se deberá reiniciar la pesca/recolección con el fin de evitar que los pescadores sufran penurias innecesarias.

3. CIERRE DE PESQUERÍAS O RESTRICCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS

Medidas de emergencia

- 3.1 La forma más eficaz de gestionar los cierres de pesquerías después de un derrame consiste en elaborar, antes de que ocurra un posible siniestro, una estrategia y un plan operacional para hacer frente a contingencias. Un plan para contingencias deberá examinar las diferentes circunstancias que darían como resultado su puesta en práctica, y la prohibición de las actividades pesqueras, y además los criterios que conducirían al levantamiento de las restricciones. Deberá determinarse cuál es la dependencia que ejerce la autoridad total sobre la aplicación de un cierre y cuáles las dependencias principales encargadas del proceso de vigilancia y evaluación. Además, será necesario especificar claramente las diversas medidas que se tomarán y los procedimientos de operación normalizados que se aplicarán en caso de que se active el plan.
- 3.2 Los principios, los objetivos y la información operacional establecidos en la política sobre las actividades pesqueras y el plan para contingencias deberán formar las bases para el establecimiento de los criterios y procedimientos para la implantación, mantenimiento y levantamiento con prontitud de un cierre o una restricción. Esta información se deberá hacer pública. Debido a las circunstancias específicas de un siniestro de derrame de hidrocarburos es posible que las decisiones adoptadas por la autoridad encargada de la gestión difieran de las que se describen en un plan para contingencias

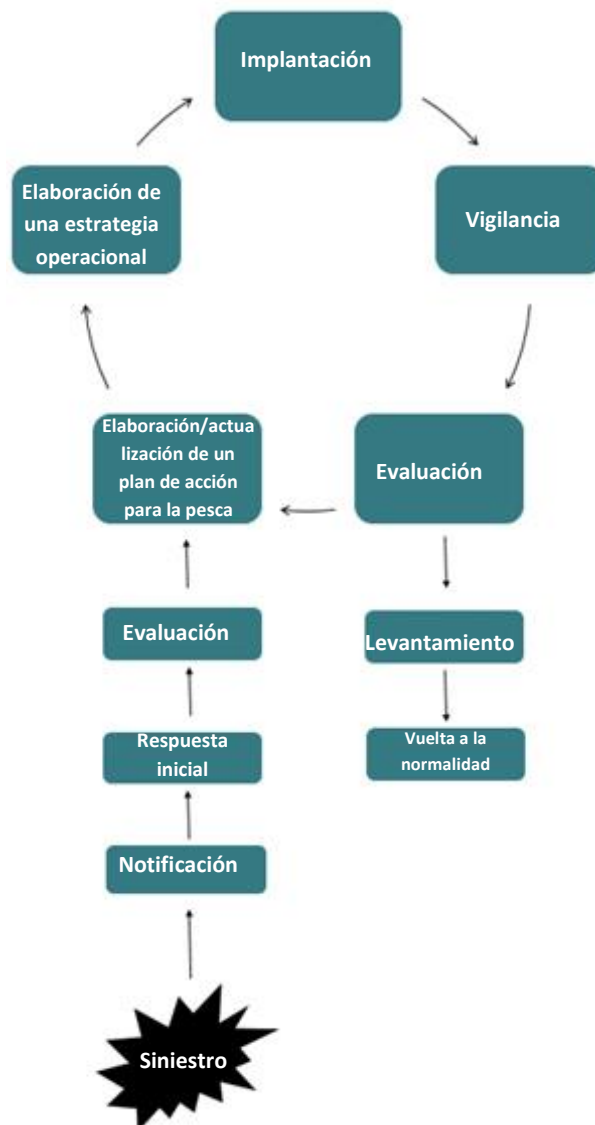
existente. Sin embargo, la transparencia en el proceso de toma de decisiones y la adherencia, siempre que sea posible, al plan para contingencias existente ayudará a ganarse la confianza de las partes interesadas y del público en la gestión de los cierres de pesquerías y restricciones a la pesca. Durante todo el proceso de gestión de la respuesta del sector de la pesca será esencial comunicar con claridad la información pertinente a las partes interesadas y al público en general.

- 3.3 En el apéndice de esta publicación se encontrarán más detalles acerca de la planificación para contingencias en relación con los cierres de pesquerías y restricciones a la pesca.

Implantación de cierres de pesquerías y restricciones a la pesca

- 3.4 La gestión de cierres y de restricciones en el sector de la pesca es un proceso dinámico puesto que requiere una gestión activa desde la implantación inicial, durante el proceso de vigilancia y evaluación y hasta el ajuste y el levantamiento final de los cierres y restricciones puestos en práctica.

Representación general de los pasos principales de la gestión del sector de la pesca durante las operaciones de lucha contra el derrame



- 3.5 Después de recibir la notificación inicial de un siniestro, las autoridades encargadas de la gestión de las actividades pesqueras podrán poner en práctica una respuesta inicial para garantizar la seguridad pública. Una vez que se disponga de informes que indiquen la gravedad del siniestro y se comience a recibir datos preliminares se podrá hacer una evaluación de la situación que permita aplicar al sector de la pesca medidas específicas y adecuadas. Las medidas así adoptadas deberán revisarse periódicamente y de ser necesario se ajustarán, ya que la realidad de la situación cambiará con el tiempo. Durante todo el proceso de gestión será esencial comunicar con claridad la información pertinente a las partes interesadas y al público en general.
- 3.6 La decisión de imponer cierres y restricciones en el sector de la pesca durante un derrame suele ser difícil, ya que generalmente tiene consecuencias sociales y genera costes. Estas decisiones se deberán considerar cuidadosamente y justificar con los correspondientes datos. Tal es el caso tratándose de actividades de pesca artesanal o de subsistencia, en que es posible que un gran número de personas dependa de una disponibilidad inmediata y constante de productos del mar y en que la salud pública sería objeto de una mayor preocupación que las cuestiones de tipo económico. Y lo mismo podría afirmarse en relación con el otro extremo de la escala, en que, habida cuenta de los grandes costes de explotación propios de pesquerías altamente industrializadas, una restricción a la pesca puede dar como resultado considerables pérdidas económicas si se impide que los buques pesquen e, igualmente importante, descarguen en tierra el producto de la pesca en el tiempo previsto normal. En el caso de pesquerías sometidas a aperturas y cierres estacionales regulados, estos cierres periódicos no deberían dar lugar por sí mismos al pago de indemnización incluso si el pescado se contamina durante el periodo de tales cierres.
- 3.7 Dependiendo de las dimensiones del derrame y de la magnitud de la contaminación, cabría imponer restricciones que permitan la continuación de algunas actividades de pesca. Las restricciones pueden ser espaciales (geográficas), estar basadas en los equipos/actividades de pesca o limitarse a determinadas especies.

Restricciones geográficas: normalmente, después de un derrame de hidrocarburos quizá sea posible limitar la restricción de las actividades de pesca a la zona afectada solamente y permitir las con normalidad en las aguas circundantes. Por lo general, los pescadores preferirán una zona en lugar de otra debido a su proximidad, productividad u otras razones. Por ejemplo, si una zona pesquera resulta afectada por el derrame y las autoridades restringen las actividades en ella quizá los pescadores deban desplazarse hasta zonas de pesca no contaminadas.

Una vez que los hidrocarburos ya no entrañan un peligro de contaminación para los peces y mariscos y se confirma que se pueden consumir sin riesgo para la salud, las autoridades deberán facilitar la reanudación de las actividades de pesca normales tan pronto como sea posible.

Restricciones aplicables a equipos/actividades de pesca: La presencia de hidrocarburos en un área general no significa necesariamente que deberán restringirse todas las actividades de pesca o maricultura. Si los hidrocarburos no han llegado todavía o es improbable que lleguen a la costa, quizá sea posible que las actividades de pesca y de maricultura basadas en tierra continúen mientras se considera la imposición de restricciones a actividades más mar adentro. Y a la inversa, si una costa ha resultado contaminada pero los hidrocarburos no se alejan de ella, quizá no sea necesario imponer restricciones a la pesca costera.

Restricciones aplicables a las especies: Es improbable que todas las especies marinas se vean afectadas en un grado similar por un derrame de hidrocarburos. La parte del medio marino que una especie habita, el comportamiento de la especie o su vulnerabilidad fisiológica a la contaminación por hidrocarburos bien podría significar que se considere que se puede recolectar sin riesgos para su consumo, en tanto que en la misma zona quizá sea necesario imponer restricciones a la captura de otras especies. De igual

modo, la vigilancia de los productos del mar podría indicar que en una zona la contaminación ha afectado solamente a una o dos especies, por lo cual no habrá necesidad de prohibir la captura de todas las especies de la zona (siempre que se mantenga la vigilancia).

Restricciones temporales: Cualquier forma de cierre solo se deberá mantener el tiempo necesario para asegurarse de que ya no hay peligro alguno de que el público consuma pescado o mariscos contaminados.

- 3.8 La magnitud y el grado del derrame de hidrocarburos, la naturaleza de las actividades de pesca y maricultura afectadas y las especies marinas que se capturan y se crían son los factores que en definitiva determinarán el tipo de cierre o de restricción más apropiado que cabe implantar. A la hora de considerar las decisiones que se han de tomar, las autoridades responsables deberán tener en cuenta que para que el asegurador del propietario del buque/el Fondo de 1992 acepten las razones que justifiquen tales medidas, los cierres y restricciones aplicados tendrán que respaldarse con pruebas exhaustivas de que era la medida técnicamente más razonable que cabía tomar.
- 3.9 Es por tanto de la mayor importancia que, tan pronto como se decida implantar una prohibición o restricción de pesca, el gobierno o la autoridad a cargo informe al Fondo, y que la información resultante de esa medida se comunique también con la mayor brevedad. De esta manera el Fondo de 1992 se encontrará en mejores condiciones para revisar el ámbito de las prohibiciones de pesca tan pronto como se impongan, pues de esta forma se evitarán retrasos en la evaluación de su efecto en las actividades pesqueras en las zonas afectadas y será posible prestar consejo oportunamente acerca de la forma en que la medida podrá repercutir en las reclamaciones de indemnización que se presentarán.

Historia de un caso: *SEA EMPRESS*

Ejemplo de una restricción a la pesca bien gestionada

En la tarde del 15 de febrero de 1996 el buque tanque *Sea Empress* encalló a la entrada de Milford Haven (Reino Unido), descargando como resultado 72 000 toneladas de petróleo crudo y 370 toneladas de fueloil pesado. Los hidrocarburos se extendieron hasta cubrir aproximadamente 200 km de la costa del sudoeste de Gales.

Las empresas de pesca locales suspendieron voluntariamente sus actividades comerciales poco después del siniestro (**cierre preventivo**). La vigilancia subsiguiente de la contaminación por hidrocarburos de peces y mariscos de la zona afectada por el derrame reveló la presencia de altos niveles de hidrocarburos en los mariscos. Si bien la contaminación de los peces era solamente algo superior a los niveles de fondo, resultaba suficiente para plantearse seriamente la posibilidad de contaminación tisular. El 28 de febrero de 1996 se hizo oficial la suspensión voluntaria y como medida preventiva se prohibió totalmente la captura y recolección de peces, mariscos y plantas y algas comestibles (**cierre de pesquería**) en una superficie de 2 100 km². El 20 de marzo se impuso una restricción a la pesca separada (**restricción aplicable a especies**) a fin de incluir peces migratorios (salmón y trucha silvestres) en todos los ríos y riachuelos que desembocaban en la zona objeto de la restricción inicial.

Mediante la vigilancia continua de los productos del mar y del medio ambiente se determinó que no era necesario ampliar el ámbito geográfico de la restricción. Además, gracias a esta constante revisión (**evaluación**) fue posible mantener bajo control las restricciones a la pesca, lo cual permitió levantarlas gradualmente al volver a los niveles de fondo las concentraciones de hidrocarburos en diferentes especies.

Se determinó que las concentraciones medidas en salmones y truchas silvestres estaban por debajo de los niveles de fondo observados en peces capturados fuera de la zona de exclusión muy poco después del siniestro, por lo que a principios de mayo de 1996 se levantaron las restricciones aplicadas a estas especies y al final del mes a todas las especies de peces.

En los dos primeros meses después del siniestro se encontraron grandes concentraciones de HAP en muestras de cangrejos y langostas. Con el fin de vigilar estas especies se tomaron muestras de las zonas de pesca cerradas cada quince días inicialmente y posteriormente cada mes y se midieron las concentraciones de HAP total, que se compararon con niveles de fondo locales. Esta vigilancia indicó que las concentraciones de HAP habían descendido gradualmente, lo cual permitió reanudar la pesca en agosto de 1996 en zonas fuera de Milford Haven y aproximadamente dos meses más tarde en zonas de pesca dentro de Milford Haven. El lapso transcurrido entre la toma de muestras y la adopción de decisiones acerca de la modificación o levantamiento de la restricción fue de 2 a 4 semanas. El derrame de hidrocarburos contaminó considerablemente extensas zonas de viveros de mejillones, muchas de las cuales volvieron a contaminarse durante un largo periodo. Por consiguiente, la depuración de los mejillones llevó mucho tiempo, tras lo cual en septiembre de 1997 se levantó la última restricción a la pesca. En algunos lugares las plantas y algas comestibles estaban muy recubiertas de hidrocarburos. Las concentraciones de hidrocarburos en sus tejidos se redujeron lo suficiente para considerarlas seguras para el consumo pero solo después de que produjeron nuevos brotes al año siguiente, lo cual permitió levantar las restricciones impuestas a su recolección en junio de 1997.

Una cuestión que surgió a raíz de los cierres de pesquerías y restricciones a la pesca fue la importancia que tuvo comunicar con claridad los detalles de todas las medidas de gestión puestas en práctica y las razones de las correspondientes decisiones. Durante el periodo de cierre previsorio, los pescadores locales no entendían muy bien cuál era la magnitud y el grado de la contaminación por hidrocarburos de peces y mariscos y temían que fuera mucho más grave de lo que en realidad era, lo cual les hizo temer por su trabajo y por el grave daño que podría causar el consumo de productos del mar.

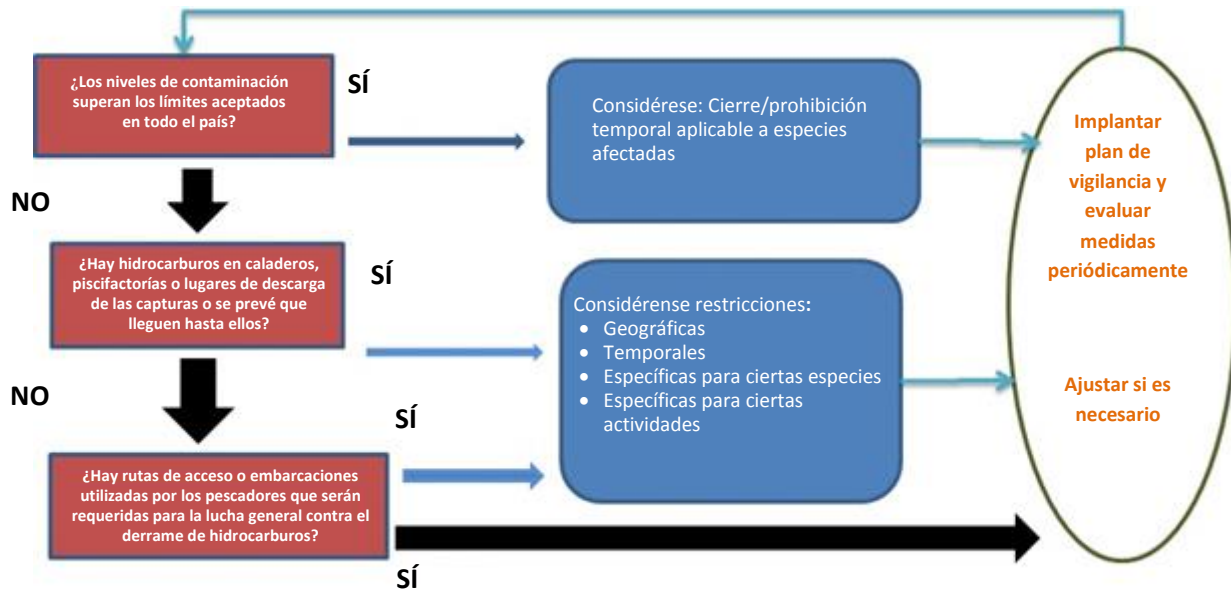
Vigilancia y evaluación

- 3.10 La información precisa y regular acerca del estado del siniestro de contaminación por hidrocarburos y su efecto en las actividades de pesca y de maricultura es de importancia vital para que la autoridad encargada de la gestión tome decisiones oportunas acerca de cierres de pesquerías y restricciones a la pesca adecuados. La autoridad estatal o la organización del sector privado encargada de las operaciones de lucha contra la contaminación por hidrocarburos deberán estar en condiciones de facilitar actualizaciones diarias del avance realizado con tales operaciones y la escala y extensión de los hidrocarburos flotantes en el mar y la contaminación de la costa. Esta información deberá combinarse con los datos técnicos sobre los niveles de contaminación en el medio marino (por ejemplo, concentraciones de hidrocarburos en muestras de agua) y, cuando corresponda, en los tejidos de las especies de peces y mariscos. Estos datos técnicos suelen recogerse empleando un programa de vigilancia especialmente proyectado. La información, recibida por la autoridad encargada de la gestión desde una serie amplia de fuentes, se ha de evaluar y utilizar para que sirva de guía a la hora de decidir si los cierres y las restricciones vigentes siguen siendo adecuados, si es necesario modificarlos y si se pueden levantar. Al parecer de todas las partes interesadas estas decisiones deben emanar con prontitud de fuentes autorizadas.
- 3.11 Al seleccionar las muestras de productos del mar que se han de tomar será preciso tener en cuenta el destino y el comportamiento previstos de los hidrocarburos derramados y además las condiciones hidrográficas y meteorológicas reinantes y los métodos de recogida de muestras. Es igualmente importante considerar la naturaleza de las actividades de pesca de captura y de maricultura (comercial, artesanal o deportiva) en la zona de muestreo.
- 3.12 Un aspecto importante de todos los programas de vigilancia es la selección de lugares de referencia adecuados para recoger muestras de los productos del mar y del agua. Idóneamente, las primeras muestras de peces y mariscos se toman antes de que queden expuestos a los hidrocarburos derramados. Pero en muchos casos tal medida será muy poco práctica y por tanto será necesario tomar las muestras

de una zona de referencia adecuada fuera de la zona del derrame. Las muestras de productos del mar de referencia se deberán tomar durante todo el desarrollo del programa de vigilancia. En muchas zonas costeras un derrame de hidrocarburos no será la única fuente de hidrocarburos en el agua de mar o en organismos marinos y por tanto será necesario establecer el patrón de la contaminación de fondo de los productos del mar.

- 3.13 Una vez recogidas, las muestras deberán ser analizadas por laboratorios acreditados de acuerdo con protocolos predeterminados que se ajusten a normas obligatorias de ámbito nacional. Durante la fase de planificación de la vigilancia se deberá considerar la capacidad de los laboratorios disponibles para analizar las muestras a fin de asegurarse de que puedan analizarlas con prontitud.
- 3.14 En la mayoría de los casos el programa de vigilancia deberá desarrollarse hasta que los niveles de contaminación en el medio ambiente desciendan hasta los niveles de fondo, cuando ya no se detecte mal sabor u olor en los productos del mar o cuando la contaminación de estos productos descienda a unos niveles predeterminados que lleven a considerar que, si se consumen, ya no entrañan riesgos para la salud pública. La frecuencia del muestreo dependerá de las especies marinas objeto de la vigilancia y de los niveles de contaminación por hidrocarburos que persista en el medio ambiente. Por tanto, dicha frecuencia se programará de manera que sea posible actualizar regularmente los datos sobre la contaminación de los productos del mar a fin de poder gestionar de manera oportuna los cierres y restricciones vigentes y reabrir las pesquerías en cuanto sea posible.
- 3.15 A continuación se muestra la función clave que la evaluación de la información desempeña en la gestión del cierre de una pesquería o en una restricción a la pesca.

Proceso de toma de decisiones para proyectar una respuesta adecuada y considerar el cierre de pesquerías o de restricciones a la pesca



- 3.16 La información sobre el avance de las operaciones de lucha y los datos obtenidos con el programa de vigilancia de los productos del mar podrán generar una gran cantidad de material que será preciso evaluar durante todo el proceso de lucha contra el siniestro. Si se trata de un siniestro importante, podría ser provechoso establecer un comité que se ocupe específicamente de la evaluación de los datos sobre los cierres de pesquerías y restricciones a la pesca y que formule recomendaciones a la autoridad encargada de la gestión. El comité estaría integrado por representantes locales y nacionales de las autoridades responsables de asuntos relacionados con la pesca, científicos y dependencias estatales

pertinentes con experiencia y conocimientos técnicos en materia de normas aplicables a las actividades de pesca y a la inocuidad de los alimentos, aspectos técnicos de la pesca y cuestiones relativas a la contaminación por hidrocarburos. El Fondo de 1992 podrá ayudar al comité prestándole asesoramiento. Puede además ayudar a asegurarse de que se utilicen técnicas y expertos del nivel apropiado.

- 3.17 Es importante recalcar que la asistencia que preste el Fondo de 1992 no significa necesariamente que cualquier restricción que se proponga o aplique posteriormente se considerará técnicamente razonable.

4 LEVANTAMIENTO DE CIERRES DE PESQUERÍAS Y RESTRICCIONES A LA PESCA

- 4.1 En algún momento durante el siniestro de contaminación los datos disponibles indicarán que el consumo de productos del mar ya no entraña un riesgo para la salud pública y que no hay peligro de que lleguen al mercado productos contaminados, y que por tanto se pueden reanudar algunas o todas las actividades de pesca. Si bien es este un planteamiento relativamente sencillo, en la mayoría de los casos en la práctica la situación puede ser compleja.
- 4.2 Dependiendo de los aspectos específicos del siniestro de contaminación, del avance de las operaciones de lucha y de las actividades del sector de la pesca que hayan sido afectadas, es probable que el momento en que ciertas especies marinas se podrán consumir o en que se podrán reanudar actividades específicas de pesca de captura o de maricultura variará considerablemente en la zona geográfica general afectada por un derrame. Por ejemplo, los hidrocarburos flotantes se podrán dispersar o recoger mucho antes de que se hayan limpiado los hidrocarburos de la costa. En estas circunstancias, se podrá reanudar la pesca de captura mar adentro y en aguas costeras antes de que se puedan reanudar las actividades de recolección de productos del mar en la costa o de maricultura en tierra. De igual modo, en un siniestro de contaminación en el que los hidrocarburos se depositen en el fondo marino podría ser necesario imponer restricciones prolongadas a la pesca de captura con equipo para la pesca en el fondo, en tanto que el equipo para la pesca en aguas pelágicas y en la superficie podría utilizarse sin riesgo de contaminación.
- 4.3 Por lo tanto, durante la gestión de un siniestro es importante que la evaluación de información y la toma de decisiones sobre el mantenimiento y levantamiento de cierres de pesquerías y restricciones a la pesca se consideren en términos de especies marinas específicas, el hábitat marino y las actividades de pesca de captura o de maricultura.
- 4.4 Durante el transcurso de siniestros que han requerido la aplicación de cierres de pesquerías y restricciones a la pesca no se deberá subestimar la presión que representantes políticos, los medios de comunicación y el público en general ejercen sobre los gobiernos con el fin de influir en la toma de decisiones durante un derrame de hidrocarburos.
- 4.5 En un siniestro cualquiera, la autoridad encargada de la gestión posiblemente deba enfrentarse a pescadores deseosos de reanudar las actividades de pesca lo antes posible a fin de obtener los vitales alimentos o de devengar ingresos muy necesarios, en tanto que otros pescadores quizá hayan sido empleados para las operaciones de lucha contra el derrame o se beneficien económicamente de la prórroga de los cierres o de las restricciones.
- 4.6 Por tanto, el levantamiento de los cierres de pesquerías y de restricciones a la pesca va a requerir una combinación de criterios claros en el plan para contingencias, de información exacta y oportuna sobre el estado de las operaciones de lucha y de la contaminación del medio marino y de productos del mar, y de una toma de decisiones y evaluación adecuadas por la autoridad encargada de la gestión. La fase final del levantamiento de los cierres y restricciones será la comunicación de tal decisión a las partes interesadas pertinentes y al público en general.

La comunicación con las partes interesadas pertinentes y el público

- 4.7 Un siniestro de contaminación por hidrocarburos y los consiguientes cierres de pesquerías y restricciones a la pesca podrían dar como resultado la interrupción de las actividades comerciales, pérdidas económicas y la preocupación por la salud pública de mucha gente de las comunidades costeras situadas en las proximidades del lugar del derrame.
- 4.8 Con el fin de mantener la confianza de la gente que puede haber sido afectada por los cierres de pesquerías y restricciones a la pesca es importante que el plan de gestión general incluya un plan de comunicación eficaz. En algunos casos puede ser difícil que el público acepte que los productos del mar se pueden consumir sin riesgos mientras se ejecuta un plan de lucha contra un siniestro de contaminación por hidrocarburos. La experiencia obtenida con siniestros anteriores ha demostrado que la comunicación con claridad a las partes interesadas pertinentes y al público de los criterios y procedimientos que conllevan la imposición y el levantamiento de cierres de pesquerías y restricciones a la pesca puede ser de gran ayuda para aliviar la ansiedad del público, para mantener la confianza en los productos del mar y para reducir las consecuencias económicas del siniestro de contaminación.
- 4.9 Se recomienda la adopción de un planteamiento proactivo para las comunicaciones públicas con el fin de garantizar el suministro en el momento oportuno de información precisa y fiable acerca del estado de las restricciones y de las reaperturas, por ejemplo mediante la emisión de avisos a los pescadores. Las plataformas de comunicaciones utilizadas variarán de acuerdo con la escala y las circunstancias del siniestro. En algunos siniestros los medios de comunicación locales podrán ser un canal más apropiado para las comunicaciones, o incluso la comunicación cara a cara entre un oficial coordinador y las partes afectadas en el caso de cierres de pesquerías muy localizados.
- 4.10 En un siniestro importante podrán resultar afectados no solo los mercados locales sino también los nacionales y los de exportación, en particular debido a información difundida por medios de comunicación hostiles. La necesidad de contrarrestar esta publicidad negativa e informar de que se ha determinado que un producto puede consumirse sin riesgos podría justificar el lanzamiento de una campaña de comercialización. Sin embargo, los costes de estas campañas o de actividades similares solo se aceptan si las actividades emprendidas complementan medidas que normalmente se destinan a ese fin. En otras palabras, la indemnización se concede solamente por costes adicionales derivados de la necesidad de contrarrestar los efectos negativos de la contaminación. No se aceptan campañas de comercialización de carácter demasiado general. Si varias entidades públicas emprenden campañas relacionadas con los mismos efectos negativos, se deberán coordinar debidamente para asegurarse de que no haya duplicación de esfuerzos. En el caso de estas campañas, deberán estar dirigidas a mercados escogidos reales (por ejemplo, las medidas para contrarrestar los efectos negativos en las pesquerías de una zona determinada normalmente deben concentrarse en la clientela normal de los productos) En el Manual de reclamaciones del Fondo de 1992 se puede encontrar más información sobre la admisibilidad de reclamaciones por los costes de campañas de comercialización.

Historia de un caso: *ERIKA*

Ejemplo de una gestión eficaz sitio por sitio de restricciones a la pesca

El 12 de diciembre de 1999, después de experimentar dificultades debido a tiempo tempestuoso, el buque tanque *Erika* se partió en dos a 30 millas marinas de la costa sur de Bretaña (Francia), derramando 19 800 toneladas de fueloil pesado. Después de flotar a la deriva por la bahía de Vizcaya durante casi dos semanas, manchas de hidrocarburos emulsionados viscosos contaminaron 400 km del litoral.

La costa afectada por el derrame de hidrocarburos producía 50 000 toneladas de mariscos anualmente, cuya demanda aumentaba a finales de diciembre debido a las festividades de Navidad y Año Nuevo. Como respuesta a la contaminación de la costa, las autoridades estatales impusieron rápidamente una prohibición preventiva a la recolección y venta de mariscos de las zonas afectadas.

Después de los estudios iniciales sobre la viabilidad del transporte de mariscos contaminados por hidrocarburos a zonas no afectadas por el derrame con el fin de acelerar la depuración de los hidrocarburos o de la destrucción de las poblaciones de mariscos muy afectadas por los hidrocarburos, se decidió que la explotación de mariscos se debía gestionar sobre la base de un programa de vigilancia amplio y de la realización de pruebas para medir la contaminación por hidrocarburos. En el momento del derrame no había en Francia directrices específicas sobre la contaminación por hidrocarburos de peces y mariscos. Como resultado, la autoridad francesa responsable de la seguridad de los alimentos utilizó los mariscos recogidos como parte de un programa de vigilancia de la calidad del agua y la seguridad de los productos del mar (plancton y bacterias tóxicas) para determinar los niveles de contaminación por hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y establecer normas sobre la seguridad para el consumo de los productos del mar en caso de contaminación por hidrocarburos. El programa se basó en un muestreo mensual de las fluctuaciones espaciotemporales de contaminación por HAP de mariscos en 77 estaciones, lo cual facilitó la gestión bien fundamentada y oportuna que se aplicó para cerrar las explotaciones de mariscos.

En las zonas en que las poblaciones de mariscos fueron menos contaminadas por hidrocarburos, las actividades se reanudaron ya a mediados de enero de 2000. Dado que las restricciones se gestionaron considerando cada sitio separadamente (**restricción geográfica**), en marzo de 2000 ya estaban abiertos más del 95 % de los sitios. Sin embargo, en las zonas en que los mariscos sufrieron más los efectos del derrame se observaron niveles muy altos de contaminación por HAP, que se mantuvieron elevados durante varios meses después del derrame inicial. Esto resultó particularmente evidente en zonas en que se encontraron hidrocarburos enterrados y hundidos. En estas zonas las restricciones siguieron vigentes durante mucho tiempo, hasta que la última se levantó en septiembre de 2001.

El siniestro del *Erika* puso de relieve la utilidad de contar con un programa ya establecido de vigilancia de la calidad de los productos del mar, aunque la contaminación por hidrocarburos no formaba parte de los objetivos analíticos originales. Específicamente, la disponibilidad de muestras de productos del mar recogidas antes de un derrame hizo posible determinar con prontitud los niveles de contaminación de fondo por HAP y sus fluctuaciones normales. Esto a su vez posibilitó la elaboración con presteza de directrices sobre la seguridad de los productos del mar a efectos de la contaminación por HAP y la ampliación del ámbito geográfico y analítico del programa de vigilancia para ocuparse de las prescripciones específicas aplicables a los derrames de hidrocarburos.

5. RECLAMACIONES DERIVADAS DE CIERRES DE PESQUERÍAS Y RESTRICCIONES A LA PESCA

- 5.1 En casi todos los casos la imposición de cierres de pesquerías y restricciones a la pesca se traduce en pérdidas económicas para las actividades comerciales de particulares, compañías y asociaciones dedicados a la pesca. Los gobiernos y las autoridades encargadas de las actividades pesqueras además quizá deban cubrir gastos por la implantación, gestión y supervisión de los cierres y las restricciones en el sector de la pesca.
- 5.2 Las pérdidas financieras y los costes relacionados con los cierres y las restricciones en el sector de la pesca podrán ser admisibles para efectos de indemnización en virtud del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 (CRC de 1992) y el Convenio del Fondo de 1992. Se puede obtener información detallada sobre la admisibilidad de las reclamaciones en general en el Manual de reclamaciones del Fondo de 1992 y, más específicamente para el sector de la pesca, en la publicación conexas Orientaciones para presentar reclamaciones en los sectores de la pesca, la maricultura y la elaboración de pescado. Estas dos publicaciones recogen buena parte de la información necesaria para la elaboración y la presentación de una reclamación por pérdidas o gastos desembolsados y sobre el trámite del pago correspondiente.

- 5.3 Es probable que las decisiones adoptadas por la autoridad encargada de la gestión durante todo este proceso sean determinantes para establecer hasta qué grado los cierres y las restricciones en el sector de la pesca cumplen su propósito, la escala y el alcance de las operaciones y las consiguientes consecuencias financieras para los explotadores de pesquerías y de establecimientos de maricultura. Es por tanto muy importante que la autoridad encargada de la gestión tenga plena conciencia de las posibles implicaciones de sus decisiones para las operaciones del sector de la pesca. La disponibilidad de indemnización no debería ser un factor de peso en la adopción de decisiones y las medidas de gestión del sector de la pesca escogidas deberían aplicarse independientemente de que se disponga o no de indemnización.
- 5.4 Es importante observar que las pérdidas debidas a la imposición por las autoridades estatales de restricciones a la pesca no se pagarán automáticamente. Por ejemplo, el cierre prolongado de una pesquería con muy poco o ningún fundamento técnico podría impulsar al Fondo de 1992 a decidir que parte del periodo de cierre no estaba justificado. Como consecuencia de tal medida podría decidirse que parte de una reclamación por interrupción de la actividad comercial o por gastos desembolsados no es elegible a efectos del pago de indemnización. La existencia de un plan para contingencias nacional aprobado para la gestión de los cierres de pesquerías y de criterios para imponer y levantar restricciones a la pesca podría ser sumamente útil para cualquier autoridad encargada de la gestión cuando haga frente a un derrame de hidrocarburos.

Estudio de un caso: *HEBEI SPIRIT*

Ejemplo de la elaboración de orientaciones para el cierre de pesquerías durante un siniestro de derrame de hidrocarburos

El 7 de diciembre de 2007 el buque tanque *Hebei Spirit* fue golpeado por una gabarra grúa mientras se encontraba fondeado a unas cinco millas marinas de Taean, en la costa occidental de la República de Corea. El abordaje dio como resultado la descarga de 10 900 toneladas de petróleo crudo. En las semanas siguientes, el Gobierno de la República de Corea impuso diversas restricciones a la pesca en las aguas costeras y en unos 375 km del litoral.

Inmediatamente después del derrame, el Gobierno pidió a dos destacadas organizaciones científicas de Corea que efectuaran durante varios meses una **vigilancia** ambiental y de productos del mar que incluyera muestreos del agua, de los sedimentos y de los organismos marinos. Se escogieron para el muestreo muy diversos lugares y se procedió a tomar muestras cada mes o cada tres meses.

Hasta el momento en que sucedió el siniestro del *Hebei Spirit* el país no contaba con normas para la seguridad de los productos del mar aplicables en caso de un derrame de hidrocarburos, por lo cual en febrero de 2008 las entidades pertinentes organizaron una reunión para examinar los resultados de la labor de vigilancia inicial y para establecer una normativa sobre la seguridad de los productos del mar para el territorio nacional. Como resultado de la reunión se estableció una norma en la materia en relación con los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) aplicable al siniestro del *Hebei Spirit*. El Gobierno coreano decidió adoptar una metodología de uso generalizado en la Unión Europea y los Estados Unidos para la evaluación y normalización de la toxicidad de una serie de HAP clave a fin de establecer una comparación directa entre diferentes muestras de productos del mar. Debido al elevado consumo de estos alimentos en la República de Corea y al peso corporal por debajo del promedio de los coreanos, el nivel de seguridad de la contaminación por HAP se estableció a un grado inferior al nivel observado en la Unión Europea y los Estados Unidos y se introdujo un margen de seguridad adicional.

En abril de 2008, en una reunión que contó con la asistencia de científicos coreanos y funcionarios del Gobierno central y de gobiernos locales, se presentaron a las autoridades los resultados de los programas de vigilancia y se trazó un plan para el levantamiento de las restricciones a la pesca. Después de la reunión, el Gobierno anunció su intención de levantar las restricciones en varias pesquerías ubicadas en zonas en las que habían concluido las operaciones de limpieza, decisión que se concretó unos días

después. Las restricciones restantes se levantaron tras la celebración de consultas con las autoridades locales y las comunidades pesqueras, y una vez que todas las partes llegaron a un acuerdo acerca del levantamiento de la restricción en cada zona en particular.

Si bien se dio inicio a un plan de vigilancia muy poco después de que se produjo el siniestro, la ausencia de un **plan para contingencias** nacional para la gestión de los cierres de pesquerías y de criterios para la imposición y levantamiento de restricciones a la pesca planteó un problema considerable. Como consecuencia del siniestro, fue necesario elaborar un plan de gestión, establecer orientaciones sobre la seguridad del consumo de los productos del mar, entablar conversaciones con las comunidades pesqueras y el sector de la pesca y elaborar un procedimiento para la comunicación eficaz con las partes pertinentes. Esto dio lugar a retrasos en la evaluación de los resultados de la labor de vigilancia y por consiguiente fue imposible adoptar decisiones oportunamente sobre el levantamiento de las restricciones a la pesca.

Al considerar el razonamiento técnico que llevó a los cierres de pesquerías y las restricciones a la pesca por el Gobierno coreano, el P&I Club y el Fondo de 1992 y sus expertos tuvieron en cuenta el tiempo requerido para la preparación y análisis de las muestras tomadas para fines de vigilancia, así como la recopilación, interpretación y difusión de los resultados, la adopción de decisiones posterior y su comunicación y puesta en práctica. Ello no obstante, el P&I Club y el Fondo consideraron que, técnicamente, la duración de muchas de las restricciones a la pesca no eran muy razonables y, como resultado, surgieron dificultades para la evaluación y aceptación de una parte considerable de las reclamaciones por indemnización de los pescadores, explotadores de establecimientos de maricultura y otras personas afectadas por el derrame de hidrocarburos y las restricciones a la pesca. Como resultado de las reuniones en 2010 entre el Gobierno coreano y el Fondo de 1992 se llegó a un acuerdo sobre el señalamiento de fechas razonables para el levantamiento de las restricciones en lo tocante a la forma en que se debían considerar las reclamaciones.

- 5.5 El asegurador del propietario del buque y el Fondo de 1992 considerarán todos los aspectos de la restricción, y con la ayuda de expertos determinarán si una imposición estaba justificada y si cabría pagar indemnización por las reclamaciones correspondientes presentadas por particulares y organizaciones afectadas por los cierres de pesquerías y restricciones a la pesca. Los procesos y las decisiones tomadas se deberán documentar detalladamente a fin de poder disponer de la información pertinente para respaldar las reclamaciones, incluidas las actas de las reuniones en que se tomaron las decisiones. Esta documentación aportará pruebas que ayudarán a explicar por qué se tomaron o no ciertas medidas de gestión de las pesquerías y las razones en que se fundamentaron. Conviene recordar que el Fondo de 1992 reconoce reclamaciones por pérdidas resultantes de prohibiciones a la pesca o a la recolección de productos del mar solamente si tales prohibiciones son razonables.
- 5.6 La documentación de un proceso exhaustivo de vigilancia y evaluación y los resultados de los análisis de muestras pueden convertirse en pruebas importantes de que una decisión de restringir la pesca o de cerrar pesquerías se adoptó sobre la base de la mejor información disponible en su momento y fue por tanto una medida razonable. Si es posible justificar de esta manera las restricciones que se hayan impuesto, entonces la disponibilidad de una documentación justificativa exhaustiva que aporte una explicación completa del cierre o la restricción facilitará el pago de las reclamaciones relativas a actividades de pesca de forma más oportuna y eficaz.
- 5.7 Los costes necesarios para documentar el proceso de vigilancia y evaluación puesto en práctica para respaldar el cierre de pesquerías pueden ser objeto de indemnización con cargo al Fondo de 1992. Tal proceso debe ser razonable y proporcionado en términos de espacio y de tiempo en relación con los hidrocarburos derramados y los efectos observados. La metodología deberá basarse en planteamientos científicos acertados y limitarse al ámbito de las pesquerías y actividades pesqueras sujetas a cierres o restricciones.

APÉNDICE

Planificación para contingencias para el cierre de pesquerías y restricciones a la pesca

La planificación para contingencias para casos de derrames de hidrocarburos y la preparación general para la lucha contra derrames de hidrocarburos son medidas de carácter prescriptivo para los Estados Partes en el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990 (Convenio de cooperación). Este Convenio constituye un marco de trabajo para la gestión de las operaciones de lucha y en relación con este particular se anima a los Estados a que se aseguren de que cuenten con planes para contingencias para casos de derrames de hidrocarburos. Cada vez se reconoce más la necesidad de disponer de una planificación para contingencias específica para el sector para hacer frente a todo tipo de sucesos imprevistos. Por lo que se refiere a la pesca, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) recomienda que, tanto a nivel nacional como local, los planes para contingencias para todo tipo de siniestros tengan en cuenta específicamente medidas de gestión de las actividades pesqueras.

Con el fin de incrementar al máximo su utilidad, un plan para contingencias que permita hacer frente a los posibles efectos de un derrame de hidrocarburos en las actividades pesqueras deberá constar de cuatro elementos clave, como se describe en la figura 1 a continuación. Los pasos 2 a 4 se pueden registrar en un documento separado del que se encargará y que actualizará la autoridad responsable de las actividades pesqueras o bien podrán formar parte del plan para contingencias más amplio nacional o regional para la lucha contra derrames de hidrocarburos.



Figura 1. Pasos requeridos para elaborar un plan para contingencias para casos de emergencias específico para el sector de la pesca

Declaración de una política

Antes de planificar los detalles de las medidas de gestión del sector de la pesca para el caso de que surja un siniestro, las autoridades públicas competentes deberán trazar una política que resuma el marco de trabajo necesario con contribuciones de las partes interesadas y expertos técnicos pertinentes. En la actualidad, la definición de una política sobre medidas de gestión del sector de la pesca tras un derrame de hidrocarburos no es una práctica generalizada en todo el mundo, aunque esta situación está cambiando paulatinamente.

La gran diversidad de posibles situaciones de derrames de hidrocarburos y de sus efectos en el medio ambiente significa que no habrá dos siniestros de derrames similares, y que, si bien muchas autoridades nacionales han adoptado valores umbrales de HAP para evaluar la seguridad para el consumo de los productos del mar que son, en general, muy similares, no hay orientaciones de aplicación a nivel internacional. Incluso en ausencia de estas políticas, los planes para contingencias deberían tratar de identificar cuestiones generales de amplio ámbito y de darles respuesta. Por ejemplo:

- ¿Qué constituye un siniestro de derrame que amenace los productos del mar?
- ¿Quién ejerce la autoridad máxima para declarar e implantar medidas especiales de control de la pesca?
- ¿Es mejor aplicar restricciones a actividades pesqueras específicas en lugar de imponer cierres completos?
- ¿Durante cuánto tiempo se aplicarán las medidas de contingencia de la gestión de las actividades pesqueras (es decir, ¿qué criterios se requieren para activar y desactivar la política de contingencia aplicable a la gestión?)?

Planificación general

Si bien la política sobre medidas de gestión habrá determinado quién ejerce la autoridad máxima en lo referente a la gestión del sector de la pesca durante un siniestro, con frecuencia será necesario contar con los conocimientos y los recursos de diversos organismos, por lo cual convendrá tener en cuenta las funciones y responsabilidades de varios organismos en cada nivel de las operaciones de lucha. Con el fin de ayudar a elaborar procedimientos operativos normalizados adecuados es esencial considerar posibles situaciones de derrames y someterlas a evaluaciones detalladas de riesgos y del impacto, con la aportación de tantos datos complementarios como sea posible. Esta medida deberá ayudar a asegurarse de que el proceso de adopción de decisiones sea transparente y justificable. Los siguientes son ejemplos de los tipos de datos que las autoridades públicas podrían tener en cuenta e incluir en cualquier plan de gestión del sector de la pesca:

- **Descripción del sector de la pesca:** Es importante formar una base de conocimientos tan amplia como sea posible del sector de la pesca de la zona de que se trate. La descripción incluirá datos e información recogidos regularmente sobre la pesca de captura, la maricultura y actividades conexas que se utilizarían para gestionar el sector de la pesca nacional o regional en circunstancias normales. Incluirá además información biológica y ecológica sobre especies marinas de interés, el valor comercial y otra información socioeconómica sobre cada una de las diferentes actividades del sector de la pesca.
- **Organización institucional y un resumen de las responsabilidades:** Es necesario determinar quiénes son las autoridades públicas responsables de la implantación, supervisión y gestión de las actividades del sector de la pesca durante un siniestro de contaminación, tanto a nivel nacional como local. Las responsabilidades de cada una de ellas deberán describirse con claridad en cualquier plan que se elabore. Aunque puede ser que varias organizaciones públicas intervengan en la coordinación de los esfuerzos, se deberá determinar cuál es la autoridad principal con responsabilidad global. En todos los planes para contingencias se deberá reconocer que en un derrame de hidrocarburos podrán intervenir autoridades públicas que quizá no estén familiarizadas con cuestiones relativas a la pesca o a la lucha contra derrames de hidrocarburos.

Preparación operacional

Se deberán documentar los procedimientos operativos normalizados basados en datos recopilados y evaluados en la etapa de planificación general, lo cual incluirá previsiones para formación y ejercicios del

personal. Además, se elaborarán procedimientos operativos normalizados para cubrir los siguientes aspectos:

- Definición y medición de los criterios que se utilizarán para decidir cuándo y cómo se impondrán restricciones a la pesca o el cierre de pesquerías;
- Definición y medición de los criterios que se utilizarán para levantar las restricciones o los cierres;
- Procedimientos de notificación, comunicación interna y difusión externa para el suministro de información acerca del estado de las restricciones a la pesca y los cierres de pesquerías;
- Procedimientos para la supervisión y evaluación de datos sobre la vigilancia contrastados con los criterios utilizados para reabrir las pesquerías o levantar las restricciones;
- Procedimientos para la formación, orientación y actualización de los planes para contingencias. Debido al número de autoridades públicas que podrán intervenir con una experiencia limitada en materia de gestión de emergencias o de las actividades pesqueras, los planes para contingencias para el sector de la pesca se deberán actualizar periódicamente mediante ejercicios prácticos y el personal correspondiente deberá recibir formación acerca de sus funciones y deberes individuales.

Preparación institucional

Al igual que sucede con los planes para contingencias generales para la lucha contra derrames de hidrocarburos, los planes destinados al sector de la pesca deberán ser tan amplios como sea posible y reducir al mínimo la necesidad de remitirse a documentación que no incluyan. Entre los detalles importantes, pero a menudo pasados por alto, que deben incorporar figuran información de contacto esencial de todas las organizaciones y otras entidades que probablemente participarán en la implantación de medidas de contingencia, mapas de instalaciones, zonas de pesca importantes y jurisdicciones (si procede).

Los planes para contingencias para el sector de la pesca deberán considerarse documentos dinámicos y, como tal, actualizarse regularmente. Para ello será necesario asignar fondos, equipo y personal, gastos que en el caso de una autoridad pública quizá no estén comprendidos en las partidas presupuestarias cotidianas. Los recursos se podrán emplear con mayor provecho si los planes para contingencias se integran en los mecanismos, procedimientos y cadenas de mando existentes de gestión de la pesca.