



FONDOS INTERNACIONALES  
DE INDEMNIZACIÓN DE  
DAÑOS DEBIDOS A  
LA CONTAMINACIÓN  
POR HIDROCARBUROS

ASAMBLEA  
12ª sesión  
Punto 13 del orden día

92FUND/A.12/12/2  
4 octubre 2007  
Original: INGLÉS

ASAMBLEA  
3ª sesión  
Punto 12 del orden día

SUPPFUND/A.3/10/2

## PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE HIDROCARBUROS

### Nota del Órgano de Auditoría

**Resumen:**

Desde hace años los órganos rectores de los Fondos de 1971 y de 1992 han venido expresando inquietud por el número de Estados Miembros que no han cumplido sus obligaciones de notificar la cantidad de hidrocarburos sujetos a contribución (informe sobre hidrocarburos). Esta situación se prolonga pese a los considerables esfuerzos que la Secretaría ha desplegado para persuadir a los Estados interesados a que lo hicieran. Aunque tales esfuerzos han hecho que algunos Estados Miembros presenten los informes que tenían pendientes, los problemas de carácter general permanecen.

Consideraciones

Está claro que el incumplimiento de la prescripción de presentar informes sobre hidrocarburos frustra las obligaciones fundamentales de los Estados con respecto al buen funcionamiento de los Convenios. También queda claro que la no presentación de informes sobre hidrocarburos puede llegar a constituir una amenaza para la viabilidad del régimen de los Fondos, dado que estos informes son cruciales para el funcionamiento correcto de los Fondos. El Órgano de Auditoría ha examinado la cuestión y propone ahora ciertas medidas que acaso pudiera adoptar la Asamblea del Fondo de 1992 con el fin de subsanar este problema.

Soluciones

La posibilidad de enmendar el Convenio del Fondo de 1992 constituiría un proceso largo y difícil, y por otra parte, una resolución adoptada por la Asamblea podría enfrentarse a dificultades de aplicación. Por consiguiente, el Órgano de Auditoría recomienda (véase el párrafo 5 infra) que la Asamblea adopte una decisión de carácter normativo en virtud de la cual cuando un Estado no esté al corriente en la presentación de sus informes sobre hidrocarburos, toda reclamación presentada por una autoridad pública o la administración de dicho Estado será objeto de examen a efectos de su admisibilidad, quedando aplazado el pago hasta tanto se subsane la deficiencia de notificación.

Nota importante:

Dicho aplazamiento sólo se aplicaría a las reclamaciones presentadas por una autoridad pública o la administración del Estado en cuestión; en lo que se refiere

a las reclamaciones presentadas por otros demandantes de dicho Estado se aplicarían las normas habituales del Fondo.

***Medidas que han de adoptarse:***

Asamblea del Fondo de 1992: Examinar la conveniencia de adoptar una decisión de carácter normativo en virtud de la cual cuando un Estado no esté al corriente en la presentación de sus informes sobre hidrocarburos, toda reclamación presentada por una autoridad pública o la administración de dicho Estado será objeto de evaluación a efectos de su admisibilidad, quedando aplazado el pago hasta tanto se subsane la deficiencia de notificación; y

Asamblea del Fondo Complementario: Tomar nota de la información que figura en el presente documento.

## **1 Introducción**

- 1.1 Los órganos rectores de los Fondos de 1971 y de 1992 vienen observando con considerable inquietud desde hace años que diversos Estados Miembros no han cumplido con la obligación específica estipulada en los Convenios de que presenten oportunamente informes sobre hidrocarburos a la Secretaría de los FIDAC.
- 1.2 La Secretaría ha desplegado esfuerzos importantes a lo largo de los años para persuadir a los Estados de que notificaran, e incluso ha efectuado visitas para ofrecer formación y familiarización con los procedimientos de los Fondos. Se han hecho también esfuerzos diplomáticos para garantizar la presentación de los informes pendientes sobre hidrocarburos. Estos esfuerzos han sido valorados por el Órgano de Auditoría y en algunos casos han tenido por resultado la presentación de informes pendientes sobre hidrocarburos. No obstante, pese a estos éxitos parciales, el problema prevalece y su carácter es recurrente y difícil. Lamentablemente, un número significativo de Estados Miembros no parecen reconocer la importancia de cumplir con las obligaciones estipuladas en los Convenios.

## **2 Inquietudes del Órgano de Auditoría y de la Asamblea**

- 2.1 El informe que el Órgano de Auditoría presentó en las reuniones de los órganos rectores de los Fondos en octubre de 2006 ponía de relieve la inquietud de dicho órgano sobre este asunto y manifestaba su intención de llevar a cabo un estudio para ver la manera de avanzar al respecto.
- 2.2 En el Acta de las Decisiones de la Asamblea del Fondo de 1992, que recoge las deliberaciones habidas al respecto en la reunión (véase el documento 92FUND/A.11/35, párrafo 15.3), se dice lo siguiente: “La Asamblea expresó su gran preocupación por el número de Estados Miembros que no habían cumplido su obligación de presentar informes sobre hidrocarburos, ya que estos informes eran **esenciales para el funcionamiento de los FIDAC.**” (énfasis añadido).
- 2.3 En el Anexo de la presente nota se expone la situación sobre los informes pendientes al 1 de octubre de 2007.

## **3 Consideraciones**

- 3.1 Está claro que tanto la Asamblea como la Secretaría tienen el deber de hacer cumplir los Convenios y de aplicarlos de manera justa para todos. Por consiguiente, se impone examinar, en el contexto de las prescripciones específicas de los Convenios, qué soluciones podrían aplicarse para alentar a los Estados Miembros a que cumplan sus obligaciones y presenten sus informes sobre hidrocarburos.
- 3.2 La falta de presentación de informes sobre hidrocarburos por los Estados puede menoscabar en última instancia y de manera grave la viabilidad del régimen de los Fondos, ya que la presentación de tales informes sobre hidrocarburos sujetos a contribución recibidos (incluidos los informes

'nulos') es vital para calcular las contribuciones no sólo de un determinado Estado sino, en definitiva, de todos los Estados Miembros. Tales contribuciones, tomadas en su conjunto, alimentan los fondos que permiten hacer frente a las reclamaciones, función primordial de los FIDAC. La Asamblea ya ha hecho hincapié en este aspecto – véase el párrafo 2.2 supra en el cual los informes se califican de 'esenciales'.

3.3 El fundamento de todo tratado internacional viene dado por la serie de derechos recíprocos que cada Estado concede a los demás Estados Partes en virtud de dicho instrumento, y ello a cambio de adquirir derechos similares respecto de tales Estados Partes. Además, el concepto de 'reciprocidad' constituye un rasgo básico de cómo funciona el sistema de derecho internacional público. Concretamente, la reciprocidad es una regla en virtud de la cual todo Estado que reclame un derecho invocando el derecho consuetudinario internacional ha de conceder a los demás Estados el mismo derecho.

3.4 El Órgano de Auditoría considera que al suscribir el Convenio del Fondo de 1992 los Estados Miembros se comprometen con los demás signatarios del Convenio a presentar, entre otras cosas, informes anuales sobre hidrocarburos. Esta obligación se deriva de lo dispuesto en el artículo 15.2, a saber:

'2. A los efectos indicados en el párrafo 1, todo Estado Contratante notificará al Director, en el plazo y en la forma que prescriba el Reglamento interior del Fondo, el nombre y la dirección de toda persona que respecto del Estado de que se trate deba pagar contribuciones al Fondo de conformidad con el artículo 10, así como los datos relativos a las cantidades pertinentes de hidrocarburos sujetos a contribución recibidos por tal persona durante el año anterior.'

La ventaja de cumplir con esta obligación se traduce en el pago, dentro de los límites estipulados en el Fondo, de todas las reclamaciones admisibles relacionadas con los derrames de hidrocarburos que contempla el Convenio, ocurridos en el territorio de dicho Estado Contratante en tanto y cuanto éste siga siendo Parte en el Convenio.

3.5 Parecería que el texto del Convenio del Fondo de 1992 no es del todo claro en lo que se refiere a las posibles sanciones por la no presentación de informes sobre hidrocarburos y que, hasta ahora, los Estados Miembros no están bien informados sobre la gama de opciones disponibles para hacer frente a este problema. Aun cuando pueda aducirse que en el texto del Protocolo del Fondo Complementario de 2003 se incluyó la disposición pertinente para subsanar esta deficiencia, su ausencia del Convenio del Fondo de 1992 no quiere decir que no exista una obligación<sup><1></sup>

---

<1> Cualquier análisis de esta cuestión ha de reflejar la formulación precisa de los diversos Convenios del Fondo así como los derechos y obligaciones de los Estados Contratantes de dichos Convenios, y tener asimismo en cuenta el hecho de que los Convenios (aparte del Convenio del Fondo Complementario) nada dicen sobre la cuestión del incumplimiento de sus obligaciones por un Estado Miembro. Dicho análisis también deberá tener en cuenta las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. El artículo 2.1 f) de la Convención de Viena contiene la siguiente definición: se entiende por 'Estado contratante' un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado.

El artículo 60 de la referida Convención de Viena se titula: 'Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación' y faculta a las Partes en el Convenio a que, procediendo por acuerdo unánime, suspendan la aplicación del tratado total o parcialmente o lo den por terminado, sea:

- i) en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación, o
- ii) entre todas las Partes'.

Resulta evidente que, dada la razón de ser de los Convenios del Fondo (a saber, el pago de reclamaciones en concepto de daños de contaminación ocasionados por los buques comprendidos en los Convenios), las principales obligaciones contractuales de todo Estado Parte en los Convenios del Fondo son:

- La presentación de informes sobre la importación de hidrocarburos sujetos a contribución (de modo que puedan calcularse las contribuciones); y
- asegurar que los llamamientos de la Secretaría para hacer efectivas las contribuciones debidamente autorizadas por las Asambleas se atienden oportunamente por los importadores de tales hidrocarburos.

ejecutoria, o que la Asamblea no disponga de una política apropiada de respuesta sobre el particular.

- 3.6 Se ha pretendido que como el Convenio no incluye una disposición en la que se especifique que podrá denegarse la indemnización al Estado que no cumpla con la obligación de presentar informes sobre hidrocarburos, no cabría negar dicha indemnización. Este argumento no es convincente porque, llevado a su lógica conclusión, ello significaría que el Fondo estaría obligado a seguir pagando reclamaciones incluso a aquellos Estados que no hubiesen presentado informes sobre hidrocarburos. Es evidente que ello llevaría de inmediato a la insolvencia de los Fondos, pues sin informes sobre hidrocarburos no es posible calcular y asignar las contribuciones.
- 3.7 No cabe duda de que el incumplimiento de la obligación de presentar informes sobre hidrocarburos frustra las obligaciones esenciales de los Estados con respecto al buen funcionamiento de los Convenios. Importa también sobremanera declarar que se trata de una cuestión de principio. Es igual de importante para los Estados Miembros con mayores receptores de hidrocarburos que para aquéllos con receptores menores, e incluso para los Estados Miembros en los que ningún receptor supera el umbral (150 000 toneladas - véase el artículo 10) aplicable a la presentación de informes 'nulos'. El régimen depende de que todos los Estados Miembros cumplan plenamente sus obligaciones de notificar, para que así todos los Estados Miembros puedan a su vez beneficiarse de los pagos en concepto de indemnización.
- 3.8 Hallar soluciones jurídicas al problema, ya sea enmendando el texto del Convenio de 1992 o intentando aplicar algunas de las sanciones que pueda prever la Convención de Viena, sería para los Fondos una vía difícil y poco deseable de emprender. En el primero de los casos tenemos los problemas de la entrada en vigor y del periodo de transición entre varios regímenes y, tratándose de la Convención de Viena, hay aspectos que requerirían obtener un asesoramiento claro en cuanto a su viabilidad. En segundo lugar, está la aparente condición de la unanimidad de los Estados Contratantes respecto de cualquier acción que pueda contemplarse.

#### **4 Propuesta para salir del atolladero**

- 4.1 Tras haber examinado todos estos aspectos detenidamente, el Órgano de Auditoría considera que existe una solución clara, a saber: que la Asamblea del Fondo de 1992 adopte una decisión de carácter normativo en virtud de la cual las reclamaciones de pago admisibles depositadas por una autoridad pública o la administración de Estados Miembros con atrasos importantes en la presentación de sus informes sobre hidrocarburos puedan ser aprobadas, pero quedando el pago efectivo de tales reclamaciones aplazado hasta tanto se subsane plenamente la deficiencia sobre notificación. La adopción de una decisión de esta índole estaría en consonancia con las prácticas pasadas en que los Fondos han adoptado las decisiones de política de este tipo para abordar y resolver cuestiones que no quedaban explícitamente comprendidas en los Convenios, a fin de mejorar o facilitar el funcionamiento de los Convenios a nivel práctico, con tal de que la decisión de carácter normativo sea claramente razonable y no contradiga parte alguna de los Convenios<sup><2></sup>.
- 4.2 El Órgano de Auditoría considera que su propuesta satisface dicha condición y que el enfoque es coherente con el tipo de decisiones de carácter normativo que la Asamblea ha adoptado en el

---

Las ventajas que para los Estados Miembros se derivan de tales obligaciones incluyen la garantía de que todas las reclamaciones razonables por siniestros que ocasionen daños por contaminación comprendidos en el ámbito de aplicación de los Convenios se atenderán en la medida que estipulan los Convenios.

<2>

La Asamblea ha adoptado en el pasado un importante número de decisiones de carácter normativo, con objeto de mejorar o facilitar el funcionamiento de los Convenios a nivel práctico. Como ejemplos merece mencionar el establecimiento de sendos Consejos Administrativos por las Asambleas de 1971 y de 1972 para permitir el funcionamiento de los Convenios en los casos en que no hubiera quórum. Otros ejemplos son aquellos en los que la Asamblea del Fondo de 1992 se pronunció sobre la interpretación del concepto de 'cobertura' en virtud del régimen del Convenio del Fondo/Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 aplicable a las FPSO y las FSU, y en otra ocasión sobre el concepto de 'pura pérdida económica', ninguno de los cuales recibía un tratamiento específico en el Convenio.

pasado para apoyar dicho objetivo, por ejemplo la Resolución N°5 que la Asamblea del Fondo de 1992 adoptó sobre la elegibilidad de los Estados al Comité Ejecutivo.

- 4.3 El Órgano de Auditoría hace hincapié en que las reclamaciones legítimas de otras víctimas de daños no se verían afectadas por la propuesta, pues tales demandantes tendrán el derecho directo de proceder contra el Fondo de 1992 en virtud del Convenio del Fondo de 1992. No obstante, en casi todos los casos el Estado que no notifica también es demandante por los costes de las operaciones de limpieza y otras operaciones cuando se produce un siniestro, tratándose en la mayoría de los casos de una reclamación realmente elevada.
- 4.4 El Órgano de Auditoría desea recalcar además que no propone ningún tipo de penalización para el Estado que incumpla sus obligaciones de presentar informes sobre hidrocarburos, puesto que una vez que quedase plenamente subsanada la deficiencia, se procedería al pago de la totalidad de la reclamación pertinente.
- 4.5 Si la Asamblea decidiera adoptar esta decisión, la Secretaría podría disponer en el futuro de parámetros más claramente definidos cuando formule recomendaciones a los órganos rectores sobre el tratamiento de los distintos siniestros o de las reclamaciones presentadas por los Estados con atrasos en la presentación de informes sobre hidrocarburos. Cabría invocar que si se adoptara tal decisión, un Estado podría optar por cumplir sus obligaciones únicamente si se produjera un siniestro en su territorio y que, en consecuencia, la notificación de las importaciones y los pagos de las contribuciones podrían no producirse durante años, lo que a su vez haría más pesada la carga de aquellos Estados que sí notifican. Sea como fuere, el Órgano de Auditoría no prevé en absoluto que puedan burlarse así los Convenios y confía en que los Estados Miembros seguirán cumpliendo sus obligaciones, como es práctica normal de la mayoría de los Estados en la actualidad.

## **5 Recomendación**

El Órgano de Auditoría recomienda que la Asamblea del Fondo de 1992 adopte una decisión de carácter normativo en virtud de la cual cuando un Estado no esté al corriente en la presentación de sus informes sobre hidrocarburos, toda reclamación que a efecto de pago presente una autoridad pública o la administración de dicho Estado será objeto de la evaluación habitual, quedando el pago de tales reclamaciones, que podrán ser aceptadas como admisibles en principio, aplazado hasta tanto se subsane la deficiencia de notificación con arreglo a las prescripciones pertinentes del Convenio del Fondo de 1992.

## **6 Medidas cuya adopción se pide a las Asambleas**

- 6.1 Se invita a la Asamblea del Fondo de 1992 a que tenga a bien:
- a) Tomar nota de la información facilitada en el presente documento; y
  - b) examinar la conveniencia de adoptar una decisión de carácter normativo en virtud de la cual cuando un Estado no esté al corriente en la presentación de sus informes sobre hidrocarburos, toda reclamación presentada por una autoridad pública o la administración de dicho Estado será evaluada a efectos de admisibilidad, pero quedando aplazado el pago hasta tanto se subsane la deficiencia de notificación.
- 6.2 Se invita a la Asamblea del Fondo Complementario a que tome nota de la información facilitada en el presente documento.

ANEXO

Estado	Número de informes pendientes	Cantidad indicada en el informe más recientes (toneladas)	Años respecto de los cuales existen informes pendientes	
			Fondo de 1971	Fondo de 1992
Bahrain	10	0	1997	1997-2006
República Dominicana	8	No se han recibido informes		1999-2006
Comoros	7	No se han recibido informes		2000-2006
Mauritania	7	No se han recibido informes	1995-2001	
Dominica	6	No se han recibido informes		2001-2006
Granada	6	0		2001-2006
Guinea	5	No se han recibido informes		2002-2006
Guayana	5	No se han recibido informes	1997-2001	
San Vicente y las Granadinas	5	0		2001-2005
Cabo Verde	4	No se han recibido informes		2003-2006
Camboya <1>	3			2004-2006
Omán	3	0		2004-2006
Panamá	3	7 330 968	1998	2003, 2006
Papua Nueva Guinea	3	0		2004-2006
Federación de Rusia	3	3 440 569		2004-2006
Santa Lucía	3	No se han recibido informes		2004-2006
Sudáfrica	3	No se han recibido informes		2004-2006
Tuvalu	3	0		2004-2006
República Unida de Tanzania <2>	3			2004-2006
Belice	2	0		2005-2006
Congo	2	0		2005-2006
Kenya	2	243 274		2005-2006
Luxemburgo	2	No se han recibido informes		2005-2006
Madagascar	2	237 657		2005-2006
Maldivas	2	0		2005-2006
Saint Kitts y Nevis	2	0		2005-2006
Tonga	2	0		2005-2006
Argentina	1	14 202 906		2005
Djibouti	1	0		2006
Georgia	1	0		2006
Indonesia	1	12 006 831	1998	
Kuwait	1	0	2001	
Marruecos	1	6 907 300		2006
Mozambique	1	0		2006
Nigeria	1	519 348		2006
Samoa	1	0		2006
Túnez	1	3 428 380		2006

<1> Se recibieron informes respecto de 2001-2003 pero incompletos.

<2> Se recibieron informes respecto de 2002-2003 pero incompletos.