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.3/11/3
28 marzo 2002
Original: INGLÉS

EXAMEN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN

INDEMNIZACIÓN DE LOS COSTOS DE MEDIDAS DE RESTAURACIÓN Y ESTUDIOS AMBIENTALES POSTERIORES AL DERRAME

Presentado por Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos Reino Unido y Suecia

Resumen:	Esta presentación contiene propuestas de nuevos criterios y aclaración para la admisibilidad de medidas de restauración de elementos deteriorados del medio ambiente y para estudios posteriores al derrame, que deberá adoptar la Asamblea.
Medidas que han de adoptarse:	Véase párrafo 4.

1 Introducción

1.1 En su sesión de octubre de 2001 la Asamblea examinó la propuesta que figura en el documento 92FUND/A.6/4/5, presentada por las delegaciones de Australia, Canadá, Reino Unido y Suecia, de nuevos criterios para la admisibilidad de medidas de restauración de elementos deteriorados del medio ambiente y para estudios posteriores al derrame. Una clara mayoría estaba a favor de las propuestas, pero varias delegaciones expresaron preocupación por que la propuesta pudiera alentar reclamaciones especulativas por daños al medio ambiente. Por lo tanto se decidió que esta cuestión fuese devuelta al Grupo de Trabajo para un nuevo examen con miras a que la Asamblea adoptase una decisión en su siguiente sesión ordinaria en 2002.

1.2 El objeto del presente documento es abordar esta preocupación destacando la importancia de los criterios para la admisibilidad de reclamaciones por daños al medio ambiente y subrayando la estrecha participación del Fondo y sus Estados Miembros a la hora de determinar la admisibilidad de las reclamaciones para garantizar que se mantenga la actual política del FIDAC sobre el tratamiento de reclamaciones especulativas.

1.3 El alcance de los daños ambientales causados por un derrame de hidrocarburos y la apropiada respuesta adoptada para minimizar o remediar tales daños depende de varios factores, por ejemplo el tipo y cantidad de hidrocarburos, las características del medio en la zona dañada y el potencial para la recuperación natural. No se puede legislar para tales factores con antelación. En el presente documento las delegaciones ponentes ofrecen, como primer paso, propuestas para aclarar la política del Fondo sobre indemnización de medidas de restauración y estudios posteriores al derrame, y presentan criterios para la admisibilidad de tales reclamaciones mediante una decisión de la Asamblea seguida de enmiendas al Manual de Reclamaciones del Fondo.

1.4 En opinión de las delegaciones ponentes, las propuestas presentadas en este documento representan meramente una aclaración de la definición más amplia de "daños por contaminación" instrumentada por las enmiendas de 1992 a los Convenios CRC y del Fondo. Ciertamente no es intención de los co-ponentes tratar de enmendar estos Convenios procurando una alteración importante de la actual política del Fondo. Si se considerasen deseables cambios más fundamentales, ello representaría una segunda etapa de trabajo a largo plazo.

2 Estudios ambientales posteriores al derrame

2.1 El Fondo ya cuenta con directrices para determinar cuando se puede sufragar el costo de los estudios posteriores al derrame [<1>]. Estas fueron acordadas originalmente para el Manual de Reclamaciones del Fondo 1971. Los ponentes creen que es necesario determinar un enfoque más estructurado para política del Fondo de 1992 teniendo en cuenta la redacción de los Protocolos de 1992 sobre restauración del medio ambiente.

2.2 Las delegaciones ponentes consideran que el Fondo debe alentar estudios científicamente pertinentes que ayuden a determinar si son necesarias y factibles las medidas de restauración, y qué medidas tienen la mayor probabilidad de éxito. Los ponentes creen que los estudios apropiados ayudarán de por sí a minimizar la posibilidad de que resulten reclamaciones de medidas innecesarias e ineficaces de restauración.

2.3 Los estudios ambientales posteriores a derrames no serán necesarios después de todos los derrames, y normalmente serán lo más apropiado después de siniestros importantes cuando existan pruebas de daños ambientales significativos. No obstante, la justificación de todo estudio ambiental posterior a un derrame debe determinarse caso por caso. Debe invitarse al Fondo, en una primera fase, a participar en tal evaluación.

2.4 Si se conviene en que está justificado un estudio ambiental posterior a un derrame, debe brindarse al Fondo la oportunidad de participar en la planificación y determinación de los parámetros del estudio. En este contexto el Fondo puede desempeñar un papel importante para ayudar a garantizar que todo estudio ambiental posterior a un derrame probablemente brinde información fiable y utilizable, y que no repita innecesariamente lo que se ha hecho en otra parte. El Fondo puede también ayudar a garantizar que se empleen técnicas y expertos apropiados, de modo que los estudios se lleven a cabo con profesionalismo, rigor científico, objetividad y equilibrio. Asimismo es esencial que se observe el progreso de los estudios y que los resultados sean claros e imparcialmente documentados. Esto no sólo es importante para el siniestro en cuestión, sino también para que el Fondo recopile datos pertinentes para casos futuros.

2.5 Los ponentes de este documento concuerdan con la política actual del Fondo de que la escala de los estudios no debe ser desproporcionada con el grado de contaminación y los efectos predecibles. También es importante destacar que la participación del Fondo en el proyecto y ejecución de los estudios ambientales posteriores a derrames no significaría necesariamente que serían aceptadas automáticamente las reclamaciones por los costos de medidas de restauración. Por otra parte, el hecho de que un estudio posterior a derrame demuestre que no hay efectos

---

[<1>] Manual de Reclamaciones del Fondo de 1992, página 32 de la versión actual.

significativos a largo plazo, o que ninguna medida de restauración es factible para reforzar la recuperación natural del medio, no debe excluir la indemnización por los costos del estudio.

2.6 Se sugirió en el documento presentado a la Asamblea del Fondo de 1992 en octubre de 2001 que la Asamblea tal vez desease considerar si las reclamaciones por los estudios ambientales posteriores a derrames y medidas de restauración sólo habían de ser examinadas por el Fondo si fueran generadas por una persona u organización con propiedad directa, control o responsabilidad de gestión de los elementos deteriorados del medio. El objetivo de tal restricción sería garantizar, en la medida de lo posible, que tales estudios o medidas fuesen de calidad y pertinencia suficientes, y que se redujese al mínimo la repetición innecesaria de los componentes del estudio. Con todo, varios delegados expresaron la opinión de que tal restricción sería contraria a las estipulaciones de los Convenios de Responsabilidad Civil y del Fondo de 1992. Teniendo esto en cuenta, los ponentes de este documento creen que, después de un derrame que pudiera justificar estudios ambientales posteriores a derrames o medidas de restauración, el Fondo debe alentar la creación, en el Estado Miembro afectado, de un Comité u otro mecanismo para proyectar y coordinar un programa de estudio acordado.

3 Medidas de restauración

3.1 El marco jurídico pertinente en cuanto a las medidas de restauración se facilita a través del artículo I.6 a) del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992, que está incorporado en el Convenio del Fondo de 1992 por referencia en el artículo 1.2. Según la primera disposición "*daños ocasionados por contaminación*" significa:

'*pérdidas o daños causados fuera del buque por la impurificación resultante de las fugas o descargas de hidrocarburos procedentes de ese buque, dondequiera que se produzcan tales fugas o descargas, si bien la indemnización por deterioro del medio, aparte de la pérdida de beneficios resultante de dicho deterioro, estará limitada al costo de las medidas razonables de restauración efectivamente tomadas o que vayan a tomarse*'.

3.2 Ninguno de los dos Convenios contiene una definición de "medidas razonables de restauración". No obstante, los ponentes del documento consideran que, para que cumplan los criterios, tales medidas deben tener un significativo efecto positivo en la recuperación natural de un medio deteriorado. Así, una medida razonable de restauración debe estar encaminada a retrotraer el lugar dañado al mismo estado ecológico que hubiera existido si no hubiera ocurrido el derrame de hidrocarburos, o al menos lo más cerca posible al mismo (esto es restablecer una comunidad biológica sana en la que los organismos característicos de la misma antes del derrame estén presentes y funcionen normalmente).

3.3 Deben alentarse enfoques innovadores de la restauración, entre ellos las medidas adoptadas dentro de las proximidades generales de la zona dañada. Ello estará condicionado a que se pueda demostrar que de hecho las medidas reforzarían la recuperación de los elementos dañados del medio. Es vital preservar este vínculo entre las medidas de restauración y los elementos dañados para evitar reclamaciones remotas y especulativas que sean inconsistentes con la definición de *daños ocasionados por contaminación* en los Convenios.

3.4 Se propone que, para considerarse admisibles, las medidas de restauración deberían cumplir todos los actuales criterios generales del Fondo de 1992, así como los criterios específicos adicionales que se indican en el párrafo 3.6.

3.5 Los criterios generales establecidos por el Fondo de 1992 para la admisibilidad de las reclamaciones, incluidas las de indemnización de costos por medidas de restauración, estipulan que:

(i) debe efectivamente haberse incurrido en cualquier gasto/pérdida;
(ii) todo gasto debe estar relacionado con las medidas consideradas razonables y justificables;

(iii) el gasto/pérdida o los daños sufridos por el demandante son admisibles solamente si puede considerarse que fueron causados por la contaminación y en la medida en que lo fueran;
(iv) debe haber una relación de causalidad entre los gastos/pérdidas o los daños comprendidos por la reclamación y la contaminación ocasionada por el derrame;
(v) el demandante tiene derecho a indemnización sólo si ha sufrido una pérdida económica cuantificable; y
(vi) el demandante tiene que demostrar la cuantía de su pérdida o los daños presentando la documentación apropiada u otras pruebas.

3.6 Los ponentes proponen que, para considerarse "razonables" las medidas de restauración, y por tanto admisibles las reclamaciones de indemnización de costos por tales medidas, deben también aplicarse los siguientes criterios adicionales que tratan de aclarar los refrendados por el Fondo de 1992 en su primera sesión[<2>].

(i) debe ser probable que las medidas aceleren considerablemente el proceso natural de recuperación de la zona dañada;
(ii) las medidas deben, dentro de lo posible, procurar prevenir nuevos perjuicios de resultas del siniestro;
(iii) las medidas no deben, dentro de lo posible, entrañar la degradación de otros hábitats o las consecuencias adversas de otros recursos naturales o económicos;
(iv) las medidas deben ser técnicamente factibles; y
(v) los costos de las medidas deben ser proporcionados al grado y duración de los perjuicios y los beneficios que sea probable obtener.

3.7 El Fondo tampoco ha dejado ningún lugar a dudas en el sentido de que la evaluación y determinación de la indemnización pagadera no se han de efectuar tomando como base una cuantificación abstracta de los daños calculada conforme a modelos teóricos[<3>]. Los ponentes del presente documento no proponen ninguna variación de esta política.

3.8 Las delegaciones ponentes creen que el requisito para cumplir todos los criterios de los párrafos 3.5 y 3.6, así como la política establecida en 3.7, deben garantizar que no haya una marea de reclamaciones respecto a daños ambientales y medidas de restauración. Cabría esperar que, cuando se susciten por parte de reclamaciones concretas cuestiones de principio o cuestiones relativas a la admisibilidad, el Comité Ejecutivo, y en caso necesario la Asamblea, tendrán que examinar las cuestiones caso por caso de la manera normal. Las reclamaciones que no cumplan todos los criterios no serán aceptadas por el Fondo.

3.9 A fin de alentar un enfoque coordinado de las medidas de restauración razonables, la Asamblea tal vez desee refrendar una propuesta similar a la que figura en el párrafo 2.6.

3.10 Si la aclaración y nuevos criterios para la admisibilidad de reclamaciones por estudios posteriores al derrame y medidas de restauración razonables esbozadas en este documento son aceptados por el Fondo, las delegaciones ponentes consideran importante que se comuniquen a la comunidad internacional mediante una revisión de la sección pertinente del Manual de Reclamaciones del Fondo de 1992. El texto propuesto revisado se presenta como Anexo de este documento.

<2> Manual de Reclamaciones del Fondo de 1992, página 32 de la versión actual.

<3> Resolución N°3 de la Asamblea del Fondo de 1971, 1980; este principio ha sido considerado codificado mediante la definición de "daños ocasionados por contaminación" en los Convenios de 1992.

4 Conclusiones

Se invita al Grupo de Trabajo a:

(a) tomar nota de la información y refrendar los principios y sugerencias esbozados en este documento; y

(b) tomar nota de la intención de procurar una enmienda del Manual de Reclamaciones para su consideración por la Asamblea en octubre de 2002.

* * *

ANEXO

Manual de Reclamaciones del Fondo de 1992 - Sección revisada sobre Daños al medio ambiente

Los derrames de hidrocarburos pueden causar daños al medio ambiente, cuyo alcance y naturaleza dependerán de varios factores, entre ellos el tipo y cantidad de hidrocarburos así como las características de la zona afectada. Tales daños son normalmente de corta duración debido al gran potencial para la recuperación natural demostrado por muchas especies de la flora y la fauna marinas. En algunas circunstancias es posible reforzar esta recuperación natural después de un derrame de hidrocarburos mediante medidas de restauración razonables. Los costos de tales medidas serán aceptados por el Fondo de 1992 en ciertas condiciones.

El objetivo de cualesquiera medidas de restauración razonables debe ser retrotraer el lugar deteriorado al mismo estado ecológico que hubiera existido si no hubiera ocurrido el derrame de hidrocarburos, o al menos lo más cerca posible al mismo (esto es restablecer una comunidad biológica sana en la que los organismos característicos de la misma antes del derrame estén presentes y funcionen normalmente). Pueden ser aceptables enfoques innovadores de la restauración, entre ellos las medidas adoptadas a cierta distancia, pero dentro de las proximidades generales de la zona dañada, siempre que se pueda demostrar que de hecho refuerzan la recuperación de los elementos dañados del medio. Es esencial este vínculo entre las medidas y los elementos dañados para la consistencia con la definición de *daños ocasionados por contaminación* en los Convenios de Responsabilidad Civil y del Fondo de 1992 (véase página 9 de la versión actual).

Además de satisfacer los criterios generales aplicados a la admisibilidad de las reclamaciones de indemnización en virtud del Convenio del Fondo de 1992 (véase página 19 de la versión actual), las reclamaciones por costos de las medidas de restauración del medio sólo se considerarán admisibles si se cumplen los siguientes criterios:

- debe ser probable que las medidas aceleren considerablemente el proceso natural de recuperación
- las medidas deben, dentro de lo posible, procurar prevenir nuevos perjuicios de resultas del siniestro
- las medidas no deben, dentro de lo posible, entrañar la degradación de otros hábitats o las consecuencias adversas de otros recursos naturales o económicos
- las medidas deben ser técnicamente factibles
- los costos de las medidas deben ser proporcionados al grado y duración de los daños y los beneficios que sea probable obtener.

La evaluación debe hacerse sobre la base de la información disponible cuando se han de emprender las medidas de restauración específicas.

Se paga indemnización solamente por las medidas efectivamente tomadas o que vayan a tomarse, y si el demandante ha sufrido una pérdida económica que se pueda cuantificar en términos monetarios. El Fondo no tendrá en cuenta reclamaciones por daños al medio ambiente tomando como base una cuantificación abstracta calculada conforme a modelos teóricos. Tampoco pagará indemnización de daños de carácter punitivo, calculados en función del grado de culpa cometida por quien cometió los daños.

Es necesario algunas veces efectuar estudios a fin de determinar la naturaleza precisa y la magnitud de los daños ambientales ocasionados por un derrame de hidrocarburos, y para determinar si son necesarias y factibles las medidas de restauración. Tales estudios no serán necesarios después de todos los derrames y normalmente serán lo más apropiado en el caso de siniestros importantes cuando existan pruebas de daños ambientales significativos.

El Fondo podrá contribuir al costo de tales estudios a condición de que se refieran a daños que queden comprendidos en la definición de *daños por contaminación* establecida en los Convenios, incluidas las medidas razonables para restaurar el medio ambiente deteriorado. A fin de que sean admisibles para la indemnización resulta esencial que sea probable que tales estudios posteriores al derrame faciliten información fiable y utilizable. Por esta razón los estudios deben llevarse a cabo con profesionalismo, rigor científico, objetividad y equilibrio. Ello tiene la máxima probabilidad de conseguirse si en el Estado Miembro afectado se crea un comité u otro mecanismo para proyectar y coordinar tales estudios, así como las medidas de restauración.

La escala de los estudios debe guardar proporción con la magnitud de la contaminación y los efectos previsibles. Por otra parte, el mero hecho de que un estudio posterior a derrame demuestre que no han ocurrido daños ambientales significativos a largo plazo, o que no es necesaria ninguna medida de restauración, no excluye de por sí la indemnización por los costos del estudio.

Debe invitarse al Fondo, en una primera fase, a participar en la determinación de si un siniestro concreto debe ser objeto de un estudio ambiental posterior al derrame. Si se conviene en que está justificado tal estudio, se debe ofrecer al Fondo la oportunidad de participar en la planificación y determinación de los parámetros del estudio. En este contexto el Fondo puede desempeñar un papel importante para ayudar a garantizar que todo estudio ambiental posterior a un derrame no repita innecesariamente lo que se ha hecho en otra parte. El Fondo puede también ayudar a garantizar que se empleen técnicas y expertos apropiados. Es esencial que se observe el progreso de los estudios y que los resultados sean claros e imparcialmente documentados. Esto no sólo es importante para el siniestro en cuestión, sino también para que el Fondo recopile datos pertinentes para casos futuros.

También es importante destacar que la participación del Fondo en la planificación de los estudios ambientales no signifique necesariamente que serán consideradas admisibles cualesquiera medidas de restauración propuestas o emprendidas posteriormente.