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.3/14/12
22 enero 2003
Original: INGLÉS

EXAMEN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN

PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Presentados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Resumen:	La cuestión de los procedimientos alternativos de solución de controversias figura en el mandato del Grupo de Trabajo Intersesiones. El presente documento intenta esclarecer en una primera etapa de trabajo la política actual del Fondo sobre el uso del arbitraje y examinar las posibles enmiendas a los Protocolos de 1992 en el marco de un examen más amplio.
Medidas que han de adoptarse:	Se invita al Grupo de Trabajo a considerar las cuestiones suscitadas en el presente documento y las recomendaciones de la sección 5.
Documentos conexos:	92FUND/A/ES.1/13

1 Introducción

1.1 A la luz del creciente número de casos en los que el FIDAC ha resultado involucrado en contenciosos prolongados, hace algún tiempo se sugirió buscar procedimientos alternativos de solución de controversias. En 1996 el Director contrató al Dr. T. A. Mensah (ex Subsecretario General y Director de la División de Asuntos Jurídicos y Relaciones Exteriores de la Organización Marítima Internacional) para que procediera a un estudio preliminar (92FUND/A/ES.1/13).

1.2 El estudio propuso tres opciones posibles de cambio que reducirían las complicaciones y gastos del presente sistema, sin crear mayores dificultades para los demandantes o los Estados Parte:

1) Presentación de las reclamaciones por los Estados en nombre de los demandantes nacionales;
2) Un órgano internacional (tribunal) constituido especialmente para encargarse de todas las reclamaciones de indemnización;
3) Una comisión independiente de indemnización encargada del examen inicial de todas las reclamaciones antes de presentarlas al tribunal si fuese necesario.

1.3 Las tres opciones propuestas benefician al demandante potencial en la medida que disminuyen las posibilidades de tener que presentar una demanda contra el Fondo ante los tribunales. Sin embargo, en ese momento se hizo hincapié en que todas las opciones necesitarían ciertas modificaciones del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y del Convenio del Fondo de 1992. El Dr. T. A. Mensah indicó que dichas revisiones serían más o menos radicales en función de la opción elegida determinada.

1.4 El sistema del Fondo ha sido concebido con la finalidad de garantizar dentro de lo posible el pago de indemnización a las víctimas sin necesidad de entablar acción judicial. Los beneficios de este planteamiento son considerables no sólo para la víctima sino también para el Fondo y sus contribuyentes. Una acción judicial es costosa, toma tiempo y los resultados son imprevisibles. El planteamiento general del Fondo siempre ha consistido en ver la causa y solucionarla extrajudicialmente si es posible. El Reino Unido piensa que en caso de no poder llegar a arreglos extrajudiciales, debe fomentarse la política del FIDAC, si cabe, el empleo de arbitraje.

1.5 El arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias ya formaba parte de la política existente del Fondo. El Reino Unido entiende que la política del Fondo en este campo nunca se ha desarrollado completamente por temor a que un árbitro pudiese interpretarla en forma perjudicial al establecer un precedente indeseable. Efectivamente, el Reino Unido conviene en que no sería aconsejable someter a arbitraje los asuntos del Fondo para los cuales no existen precedentes.

1.6 El Reino Unido prevé que el arbitraje será particularmente útil cuando la controversia se refiera a la cuantía de una reclamación de tipo similar a las que se hayan pagado a terceros, o si se trata del pago de una reclamación que sigue los principios ya aceptados tras los siniestros anteriores.

2 Antecedentes

2.1 La Asamblea consideró el estudio del Dr. Mensah y lo remitió al Grupo de Trabajo Intersesiones (GTI) para debate ulterior. El GTI recordó en su segunda sesión que la Asamblea había estudiado las posibilidades de introducir procedimientos alternativos de solución de controversias en el sistema de indemnización establecido por los Convenios de 1992 para los casos en que no fuera posible llegar a arreglos extrajudiciales. La Asamblea ha tomado nota de que el arbitraje en particular podría ser en muchos casos un procedimiento más rápido y conveniente para la solución de controversias que los procesos judiciales. La Asamblea consideró que esto sería particularmente beneficioso con respecto a siniestros que diesen lugar a un gran número de reclamaciones. Sin embargo, el asunto permaneció en el mandato desde entonces sin que se adoptase una solución práctica.

2.2 Desde el estudio del Dr. Mensah en 1996, el FIDAC ha conocido tres siniestros sumamente serios, el del *Nakhodka* (Japón 1997), del *Erika* (Francia 1999) y ahora el del *Prestige* (España 2002). Hoy se reconoce abiertamente que estos siniestros han puesto de manifiesto algunas de las insuficiencias del sistema actual, siendo la más obvia el nivel máximo de indemnización disponible para las víctimas, aunque aún es demasiado pronto para determinar el alcance total de las cuestiones relacionadas con el *Prestige*.

2.3 En el pasado han surgido inquietudes con respecto al empleo del arbitraje cuando la cuantía total de las reclamaciones excediese o pudiese exceder de la cuantía máxima de indemnización disponible. En principio, la introducción del incremento de los límites a partir de noviembre de 2003 y la posible introducción del Fondo Complementario propuesto deberían garantizar la disponibilidad en el futuro de una cuantía total de indemnización suficiente que permita emplear el arbitraje para dirimir las reclamaciones individuales.

2.4 El Reino Unido reconoce que la política actual del Fondo apunta a garantizar que todos los demandantes reciban un tratamiento igual. No obstante, opina que la cuantía de indemnización disponible no debería ser el factor determinante del proceso que ha de seguir el demandante para

obtener indemnización. Si es necesario aplicar el prorrateo a las reclamaciones con respecto a un siniestro dado, cualquier decisión sobre la cuantía, tomada mediante arbitraje, debería concordar con la política actual del Fondo y reducir proporcionalmente la cantidad a un porcentaje fijo.

3 Política actual

3.1 El procedimiento del Fondo de 1992 para la liquidación de reclamaciones figura en su Reglamento Interior, adoptado por los Gobiernos de los Estados Miembros.

3.2 El Reino Unido entiende que el artículo 7.3 del Reglamento Interior del Fondo no se ha aplicado nunca. Su contenido es el siguiente:

"El Director podrá convenir con cualquier demandante que se someta una reclamación a un procedimiento de arbitraje obligatorio. Las reclamaciones establecidas mediante dicho procedimiento de arbitraje serán pagadas rápidamente por el Director".

3.3 La existencia de este artículo del Reglamento Interior muestra que el empleo del arbitraje, como medio de solución de controversias, fue previsto originalmente al establecimiento del Fondo.

3.4 El régimen de responsabilidad e indemnización del Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y del Convenio del Fondo de 1992 está establecido sobre las premisas de que las reclamaciones de indemnización deben ser dirimidas en el marco de procesos judiciales nacionales de los Estados Parte en los Convenios. El derecho aplicable en cada caso es el derecho nacional del tribunal al que se somete una reclamación de indemnización determinada, a reserva de las disposiciones pertinentes (de fondo y de forma) de los Convenios. Por tanto, puede decirse que, en definitiva, el acceso al arbitraje como medio para resolver una controversia depende de si está previsto en el derecho nacional del Estado Miembro donde se produjo el siniestro.

3.5 En 1996 en el Reino Unido, Lord Woolf elaboró un proyecto de reforma del Procedimiento Civil en los tribunales de Inglaterra y Gales basado en un sistema en el que los tribunales asumirían una mayor responsabilidad en el avance del contencioso. Las nuevas Normas de Procedimiento Civil animarían a las partes a utilizar otros mecanismos de solución de controversias siempre que fuera posible y a entablar una acción judicial sólo en última instancia. Recientemente, el Lord Chancellor (Presidente del Tribunal Constitucional y del Supremo de Gran Bretaña) se comprometió a que siempre que fuese posible los juicios se resolverían por mediación o arbitraje, de manera que exista un compromiso en marcha para utilizar formas alternativas de solución de controversias.

4 Propuesta

4.1 Como primera etapa en la consideración detenida de los procedimientos alternativos de solución de controversias, el presente documento ofrece propuestas para esclarecer la política del Fondo sobre el arbitraje a través de una enmienda tanto al Reglamento Interior como al Manual de Reclamaciones, cuyas revisiones se adjuntan como anexos al presente documento. Los debates previos en el GTI, con el objeto de ampliar la política del Fondo sobre los procedimientos alternativos de solución de controversias en general, sólo pueden concretarse mediante una enmienda al Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y al Convenio del Fondo de 1992. El Reino Unido desearía que el GTI tome en cuenta nuevamente las opciones propuestas por el Dr. Mensah.

4.2 El Reino Unido considera, en primer lugar, que la política del Fondo sobre el arbitraje debería ser más proactiva, es decir, en el caso de demandantes que hayan presentado un determinado tipo de reclamación y no puedan obtener acuerdo con el Fondo, debería animarlos a someter la reclamación a arbitraje. Sin embargo, en opinión del Reino Unido, el Fondo debería convenir en ello únicamente si el árbitro tuviese totalmente en cuenta las políticas, prácticas, decisiones y precedentes del Fondo y cuando no implicase nuevas cuestiones de principio. Esta postura se refleja en una enmienda al Reglamento Interior en el anexo I y en una enmienda al Manual de

Reclamaciones en el anexo II. Ni el demandante ni el Fondo estarían obligados a acudir a arbitraje. El arbitraje estaría disponible únicamente cuando ambas partes conviniesen en ello, los cauces normales mediante los tribunales nacionales se mantendrían abiertos para ambas partes. Nada en el presente documento se interpretará en perjuicio de dicha postura.

4.3 Actualmente no hay nada en los Protocolos de 1992 que obligue a los tribunales a tener en cuenta las decisiones, prácticas, políticas o precedentes establecidos por el Fondo. Como parte de la segunda etapa de trabajo, el Reino Unido recomienda que el GTI examine la opción del Dr. Mensah y, si es necesario, prepare una enmienda adecuada a los Convenios, de manera que cualquier forma de procedimiento alternativo de solución de controversias que se conduzca fuera del Fondo siga basándose en la política del Fondo. Tal enmienda garantizaría que exista un riesgo mínimo de interpretación errónea del Convenio o de las políticas establecidas por el Fondo.

4.4 El arbitraje es de índole consensual, por lo cual constituye un acuerdo contractual. El Reino Unido piensa que es una manera posible de evitar los contenciosos prolongados, pero debe recordarse que el arbitraje en sí puede ser de larga duración y costoso si el árbitro o el órgano arbitral elegidos no son suficientemente dinámicos. Antes de participar en un arbitraje, el Fondo proporcionaría a todas las partes involucradas un acuerdo contractual que contenga una cláusula de arbitraje. Sin la aceptación de dicho contrato, el Fondo no se sometería a arbitraje. La cláusula determinaría específicamente las condiciones en que el Fondo iría a arbitraje. El Reino Unido prevé que tal cláusula contenga información sobre la jurisdicción aplicable, el procedimiento de toma de decisión, el derecho de apelación, el derecho a llevar el caso al tribunal y el prorrateo. La redacción de esta propuesta se recoge en otra enmienda al Reglamento Interior, véase el anexo I.

4.5 Para garantizar que las reclamaciones sujetas a arbitraje sean tratadas según el principio de igualdad y que los órganos correspondientes del FIDAC estén al tanto de las decisiones tomadas, el Reino Unido considera que será necesario incluir una cláusula de transparencia en cualquier arreglo contractual. Dicha cláusula sería en interés de los demandantes, puesto que serviría para comparar la evaluación de las reclamaciones.

5 Conclusión

5.1 El Reino Unido piensa que los cambios propuestos en el Reglamento Interior y el Manual de Reclamaciones serían un paso útil, si bien limitado, hacia la introducción de procedimientos alternativos de solución de controversias. Además, pensamos que compete a la Asamblea decidir sobre los cambios propuestos en el Reglamento Interior y el Manual de Reclamaciones sin necesidad de modificar los Convenios.

Se invita al Grupo de Trabajo:

(a) a tomar nota de la información y debatir los principios y sugerencias esbozados en el presente documento;

Si procede:

(b) a tomar nota, como primera etapa de trabajo, de la intención de proponer a la Asamblea en octubre de 2003 el examen de una enmienda al Reglamento Interior y del Manual de Reclamaciones;

(c) a examinar las opciones sugeridas por el Dr. Mensah y convenir, si se considera beneficioso, en una enmienda a los Protocolos de 1992 que garantice que los tribunales están obligados a tener en cuenta las decisiones, prácticas o políticas del Fondo.

* * *

ANEXO I

Enmiendas al Reglamento Interior

(Las enmiendas propuestas se han subrayado.)

Cláusula 7.3 del Reglamento Interior

El Director podrá convenir con cualquier demandante que se someta una reclamación a un procedimiento de arbitraje obligatorio, a condición que tal procedimiento tenga totalmente en cuenta las políticas, prácticas, decisiones y precedentes establecidos por el Fondo. Las reclamaciones establecidas mediante dicho procedimiento de arbitraje serán pagadas rápidamente por el Director.

El Director sólo convendrá en un arbitraje obligatorio con un demandante sobre la base de un acuerdo contractual que incluya, pero no limite, la jurisdicción aplicable, el procedimiento seguido para la toma de decisión, el derecho de apelación, el derecho a llevar el caso al tribunal y el prorrateo.

ANEXO II

Manual de Reclamaciones del Fondo de 1992
Revisión de la sección sobre el Procedimiento para la liquidación de las reclamaciones

El procedimiento del Fondo de 1992 para la liquidación de las reclamaciones figura en su Reglamento Interior, adoptado por los Gobiernos de los Estados Miembros.

El Fondo de 1992 anima a los demandantes a presentar las reclamaciones de indemnización por vía extrajudicial cuando sea posible. La experiencia ha mostrado que los contenciosos toman tiempo, son costosos e imprevisibles. El Fondo desplegará todos los esfuerzos posibles para garantizar que se llegue a acuerdos extrajudiciales si la reclamación satisface los criterios generales aplicables a todas las reclamaciones y si se considera admisible. No obstante, cuando no sea posible llegar a un acuerdo, una o más de las partes podrá intentar resolver la controversia mediante arbitraje vinculante. Todas las partes han de convenir en un arreglo contractual adecuado para ejecutar dicho arbitraje.

El Fondo convendrá en un arbitraje vinculante únicamente si el procedimiento tiene totalmente en cuenta las políticas, prácticas, decisiones y precedentes establecidos por el Fondo. El Fondo no podrá convenir en un arbitraje vinculante cuando considere que la cuestión en litigio suscita puntos fundamentales de principio respecto a si los convenios se aplican a los daños, tal como están definidos en el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992.

Las reclamaciones presentadas al Fondo de 1992 se examinan con toda la prontitud posible.

El Director del Fondo de 1992 está autorizado a acordar transacciones definitivas de las reclamaciones dentro de ciertos límites. Si estos se exceden, el Director tiene que presentar las reclamaciones al Comité Ejecutivo del Fondo de 1992 que está integrado por representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros. El Comité Ejecutivo puede dar al Director amplios poderes para liquidar las reclamaciones resultantes de un determinado siniestro.

El Director puede efectuar pagos provisionales antes de la liquidación definitiva de una reclamación, si las víctimas pudieran en otro caso sufrir indebidas dificultades financieras. Los pagos provisionales están sujetos a condiciones y límites especiales.

Si el monto total de las reclamaciones aprobadas por el Fondo de 1992, o establecidas por un tribunal respecto de un determinado siniestro, sobrepasa la cuantía total de indemnización disponible en virtud del Convenio del Fondo de 1992, la indemnización pagadera a cada demandante se reducirá proporcionalmente. Cuando haya riesgo de que surja este tipo de situación, el Fondo de 1992 tendrá que limitar los pagos de las reclamaciones aprobadas o los pagos provisionales a un porcentaje fijo, a fin de garantizar que todos los demandantes reciban un trato equitativo.