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.3/14/5
16 enero 2003
Original: INGLÉS

EXAMEN DEL REGIMEN INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN

RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE HIDROCARBUROS

Documento presentado por Francia, España y la Comisión Europea

Resumen:	El presente documento trata de la relación entre las obligaciones de las partes que intervienen en el transporte marítimo de hidrocarburos y su riesgo de responsabilidad, y sugiere maneras potenciales de abordar esta cuestión mediante enmiendas al Convenio de Responsabilidad Civil y los convenios y protocolos conexos.
Medidas que han de adoptarse:	Véase el párrafo 20.

1 Introducción

1. El sistema internacional de responsabilidad e indemnización por la contaminación de hidrocarburos, constituido por el Convenio de Responsabilidad Civil (CRC) y el Convenio del Fondo, ha resultado ser un régimen viable. El Fondo ya se ha ocupado de más de 100 siniestros y en general ha logrado proporcionar la indemnización satisfactoria de las víctimas y, tal como era su intención, ha contribuido al reparto de los costes entre los propietarios de buques y el sector petrolero.

2. Sin embargo, el sistema internacional de responsabilidad e indemnización por la contaminación de hidrocarburos se encuentra bajo creciente presión y escrutinio públicos y, con particular ímpetu en los últimos tres años, ha sido objeto de crítica tanto por las víctimas de los siniestros de contaminación como por ciertas autoridades públicas.

3. La crítica a este respecto se ha centrado en general en torno a tres cuestiones principales:

- La indemnización máxima disponible no es suficiente para cubrir todo siniestro previsible, lo que significa que existe el riesgo real de que las víctimas de un derrame importante de hidrocarburos no sean indemnizadas íntegramente;

- El procedimiento para lograr una indemnización íntegra lleva mucho tiempo, en particular en derrames importantes de hidrocarburos, cuando hay que recurrir al prorrateo de las reclamaciones, con lo que la indemnización queda significativamente retrasada;

- La reglamentación se centra principalmente en proporcionar indemnización. El aspecto de responsabilidad del régimen es menos evidente y el nexo entre la causa efectiva del accidente y el riesgo de responsabilidad es un tanto remoto. Esto significa que los efectos de prevención/disuasión del actual sistema de responsabilidad e indemnización son muy limitados.

4. Hay que reconocer que tal crítica tiene algo de verdad. Esto ha sido particularmente notable en determinados derrames más importantes de hidrocarburos. Hay que reconocer, además, que las razones subyacentes de tal crítica se originan en la estructura de los convenios internacionales y no se relacionan con el funcionamiento del Fondo, por parte de sus órganos rectores o el personal.

5. Por el contrario, el Fondo ha mostrado una voluntad considerable de abordar la idoneidad del Fondo sobre la base de la experiencia lograda hasta ahora. El tercer Grupo de Trabajo Intersesiones fue creado para abordar, entre otras cosas, estas cuestiones.

6. En opinión de los copatrocinadores de este documento, las dos primeras críticas arriba indicadas se han tenido en cuenta, en gran medida, con la creación del Fondo Complementario, que está previsto para mayo de 2003. Este nuevo Fondo brindará la posibilidad de que las Partes Contratantes, que así lo deseen, garanticen un límite general de indemnización mucho más elevado. Además, se ha acordado aumentar los límites máximos del Convenio CRC y del Fondo en un 50% a partir del 1 de noviembre de 2003.

7. Con todo, como estas mejoras se basan en los mismos principios que los convenios existentes, no abordan la tercera crítica.

8. Los copatrocinadores de este documento consideran que, como han transcurrido 20 años desde que fue negociado y elaborado el régimen actual, ha llegado la hora de analizar con más detalle algunos de sus rasgos principales. Creen que un rasgo esencial del sistema internacional debe ser que corresponde a las actitudes contemporáneas de la sociedad y por tanto es percibido en general como eficiente y justo. Temen que, a menos que se hagan cambios dentro del propio sistema internacional, nuevos accidentes de petroleros continuarán incrementando la presión sobre el régimen, hasta el punto en que la presión política puede llevar a la sustitución del sistema por regímenes jurídicos de índole completamente diferente. Por último, creen que hay mecanismos para abordar esto que no requieren cambios difíciles de controlar en el sistema existente ni desventajas para las víctimas de la contaminación de hidrocarburos.

2 <u>Responsabilidades y obligaciones</u>

2.1.1 Generalidades

9. La enmienda potencial de ciertos rasgos clave del régimen existente, tales como la cláusula de encauzamiento y el umbral en que el propietario pierde el derecho a limitar la responsabilidad, ha estado en el orden del día desde el comienzo del Grupo de Trabajo Intersesiones. Sin embargo, hasta ahora se han hecho pocas propuestas concretas, y el avance en estas materias ha sido limitado. El debate ha sido dominado por los documentos y pareceres presentados por las delegaciones observadoras del sector, más bien que las Partes Contratantes. La finalidad del presente documento es iniciar un debate sobre dos rasgos clave en particular.

2.1.2 Umbral en que el propietario del buque pierde el derecho a limitar la responsabilidad

10. El derecho del propietario del buque a limitar su responsabilidad es prácticamente inexpugnable en virtud del CRC (artículo V.2). El propietario de un buque no pierde el derecho a limitar su responsabilidad, a menos que se pruebe que los daños 'se debieron a una acción o a una omisión suyas, y que actuó así con intención de causar esos daños, o bien temerariamente y a sabiendas de que probablemente se originarían tales daños'. La negligencia o incluso la negligencia grave por parte del propietario no cumple estos criterios, y resulta evidente que en la mayoría de las circunstancias sería muy difícil traspasar este umbral. Los copatrocinadores consideran que los riesgos involucrados en el transporte marítimo de hidrocarburos tienen que estar reflejados en un mayor riesgo del propietario del buque respecto a la responsabilidad ilimitada.

11. En numerosos regímenes de responsabilidad ambiental elaborados en la década de 1990 ha habido una tendencia a abolir las limitaciones de la responsabilidad. Normalmente, sin embargo, esas normas de responsabilidad ilimitada no van acompañadas del requisito de seguro obligatorio. Ello puede no constituir problema para las fuentes de contaminación radicadas en tierra, ya que normalmente no presenta dificultades la identificación y jurisdicción sobre la persona responsable. En el caso de la contaminación del mar la situación es diferente, ya que el contaminante puede ser de cualquier nacionalidad y por otra parte ser difícil de localizar. Por lo tanto el seguro obligatorio y el derecho de acción directa contra el asegurador contribuyen a garantizar la protección de las víctimas. Estos elementos forman parte importante del régimen actual y deben seguir siendo partes integrales del mismo.

12. En cuanto a los requisitos de seguro, una anomalía de la situación actual es la discrepancia considerable entre la responsabilidad financiera del propietario en virtud del CRC y las prácticas de seguros actuales dentro del Grupo Internacional de Clubes P&I, que brindan cobertura de responsabilidad a casi todos los petroleros. Conforme a las normas de los Clubes P&I, los petroleros son asegurados hasta 1 000 millones de dólares, comparados con los niveles de entre cuatro y 80 millones de dólares de EE.UU. en virtud del CRC (que se elevarán en torno al 50% en noviembre de 2003). Esto produce el resultado de que la cuantía del seguro y la indemnización general disponible, si se determina la responsabilidad, son considerablemente más elevadas en las zonas en que no se aplica el régimen internacional que en los Estados del Convenio. En opinión de los copatrocinadores, esta es una característica desafortunada del sistema, que complica la argumentación en su favor.

13. Es más, los derechos de limitación inexpugnables para los propietarios de buques impiden al Fondo promulgar eficazmente su política sobre acciones de recurso. Dicha política se resume en el documento 71FUND/EXC.62/14, párrafo 3.6.11:

'La política de los Fondos es recurrir siempre que sea apropiado. Los Fondos deben considerar en cada caso si fuese posible recuperar del propietario del buque o de otras partes las sumas eventuales pagadas por aquellos a las víctimas, sobre la base del derecho nacional aplicable. Si entran en juego cuestiones de principio, la cuestión de los costes no debe ser el factor decisivo para los Fondos a la hora de considerar si han de entablar una acción judicial. La decisión de los Fondos sobre si han de entablar tal acción debe hacerse caso por caso, a la luz de la perspectiva de éxito en el sistema jurídico en cuestión.'

14. En el seno del tercer Grupo de Trabajo Intersesiones se ha reiterado esta política y se ha considerado en general que el Fondo de 1992 debe recurrir siempre que sea apropiado, y que una política firme del Fondo a este respecto se podría utilizar contra las personas que explotan buques de calidad inferior.[<1>] Los copatrocinadores creen que la política de recurso judicial es correcta, pero que no se ha aplicado en toda su medida. En lo que se refiere a los propietarios de buques, la 'cláusula de inexpugnabilidad' del artículo V.2 del Convenio de Responsabilidad Civil obstaculiza efectivamente el seguir esta política. Experiencias recientes en las deliberaciones del caso del

[<1>] Doc. 92FUND/WGR.3/9, párrafos 10.1-10.6.

Erika subrayan esta cuestión.[2] Los copatrocinadores sostienen que toda decisión sobre si se ha de recurrir o no deben tomarla los órganos rectores del Fondo, pero que no se les debe impedir el perseguir sus objetivos o políticas con un texto indebidamente restrictivo en los convenios subyacentes.

15. Por estas razones, los copatrocinadores consideran que el artículo V.2 del CRC debe ser cuidadosamente estudiado, con vistas a lograr maneras de rebajar el umbral para la pérdida del derecho de limitación del propietario del buque y posibilitar así pasar el umbral en casos en que se haya determinado la falta concreta por parte del propietario. Tal medida relacionaría más estrechamente el riesgo de la responsabilidad con la conducta del propietario del buque. Se encuentra un modelo de texto potencial alternativo a este respecto en el artículo V.2 del CRC de 1969, donde el umbral correspondiente para la pérdida del derecho a la limitación era la 'falta concreta o culpa'. Dado este precedente, que se ha aplicado en el derecho marítimo desde 1975, cuando entró en vigor el Convenio de Responsabilidad Civil de 1969, esta redacción es bien conocida en el derecho marítimo, inclusive la legislación relativa a la responsabilidad por la contaminación de hidrocarburos.

2.1.3 Encauzamiento de la responsabilidad

16. Conforme al régimen existente de responsabilidad, la responsabilidad por daños debidos a la contaminación de hidrocarburos va encauzada al propietario matriculado del buque solamente. El encauzamiento de la responsabilidad a una persona especificada tiene algunas ventajas al facilitar claridad en cuanto a la parte responsable, facilitando así la identificación de la persona a la que se han de dirigir las reclamaciones de indemnización. El encauzamiento de la responsabilidad es también un dispositivo para evitar seguros múltiples y por lo tanto contribuye a niveles teóricos más altos de la responsabilidad que se ha de asegurar. Por lo tanto, el encauzamiento de la responsabilidad es un dispositivo importante para la claridad y rapidez del sistema y debería seguir siendo parte integral del mismo.

17. Sin embargo, el tipo de encauzamiento que se prevé en el Convenio de Responsabilidad Civil de 1992 (artículo III.4) va varios pasos más allá prohibiendo explícitamente las reclamaciones contra otra serie de agentes (incluidos principalmente el fletador, gestor y armador del buque), que bien pueden ejercer tanto control sobre el transporte como el propietario matriculado del buque. Aparte de un posible recurso por parte del propietario matriculado del buque, estas personas están protegidas de toda reclamación de indemnización a menos que los daños 'hayan sido originados por una acción o una omisión de tales personas, y que éstas hayan actuado así con intención de causar esos daños, o bien temerariamente y a sabiendas de que probablemente se originarían tales daños' (que es la misma prueba prácticamente inexpugnable que la relativa a la pérdida del derecho de limitación de la responsabilidad del propietario del buque referida en la sección 2.1.2 supra). Tal protección de una serie de agentes clave implica que aquellas personas pueden actuar dentro de una inmunidad casi asegurada de reclamaciones de indemnización a raíz de un siniestro de contaminación por hidrocarburos.

18. Los copatrocinadores consideran que tal protección de agentes clave es contraproducente con respecto a los empeños en el seno de la comunidad marítima internacional de crear un sentido de responsabilidad en todas las partes del sector marítimo. Además, se aplican a este caso las mismas consideraciones respecto a las limitaciones sobre la política de recurso del Fondo que las previstas en la sección 2.1.2 supra. Recientemente se han suscitado preocupaciones sobre la factibilidad de recurrir contra determinados agentes clave involucrados en un siniestro en el caso del *Erika*.[3]

19. Por lo tanto, los copatrocinadores consideran que debe ser reexaminada la prohibición de reclamar indemnización de varios agentes clave involucrados en el transporte marítimo de hidrocarburos, en particular los referidos en el artículo III.4.c del CRC. En cuanto a los aspectos prácticos de tal

---

[2] Doc. 92FUND/EXC.18/14, párrafo 3.4.29
[3] Doc. 92FUND/EXC.18/5/Add.2.

medida, cabe observar que también aquí el régimen aplicado en el CRC de 1969 preveía un encauzamiento mucho menos riguroso excluyendo solamente los dependientes o agentes del propietario del buque.

3 Medidas que han de adoptarse

20. Se invita al Grupo de Trabajo a refrendar los principios y sugerencias indicados en el presente documento y convenir el camino a seguir.