FONDO INTERNACIONAL DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS DEBIDOS A LA CONTAMINACIÓN POR HIDROCARBUROS 1992

ASAMBLEA
5ª sesión
Punto 7 del orden del día

92FUND/A.5/4
15 agosto 2000
Original: INGLÉS

TERCER GRUPO DE
TRABAJO INTERSESIONES

92FUND/WGR.3/3

INFORME DEL
TERCER GRUPO DE TRABAJO INTERSESIONES

Nota del Director

Resumen:	El Grupo de Trabajo redactó una lista de cuestiones que pudieran merecer nueva consideración, a fin de cerciorarse de que el sistema internacional de indemnización facilitado por el Convenio de responsabilidad civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992 satisfacen las necesidades de la sociedad.
Medidas que han de adoptarse:	Examinar el Informe del Grupo de Trabajo.

1 Introducción

1.1 El 3er Grupo de Trabajo intersesiones fue creado por la Asamblea en su 4ª sesión extraordinaria para evaluar la idoneidad del sistema internacional del Convenio de responsabilidad civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992. El Grupo se reunió el 6 de julio de 2000.

1.2 Conforme a la decisión de la Asamblea, fueron invitados a participar en calidad de observadores los Estados Miembros del Fondo de 1971 así como los Estados y Organizaciones que tenían condición de observadores en el Fondo de 1992.

2 Participación

2.1 Estuvieron representados los siguientes Estados Miembros:

Alemania	Finlandia	México
Argelia	Francia	Noruega
Bélgica	Granada	Países Bajos
Canadá	Grecia	Panamá
China (Región Administrativa Especial de Hong Kong)	Irlanda	Reino Unido
Chipre	Islas Marshall	República de Corea
Dinamarca	Japón	Suecia
España	Letonia	Túnez
Filipinas	Liberia	Venezuela

2.2 Estuvieron representados como observadores los siguientes Estados no Miembros:

Estados que han depositado instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión al Convenio del Fondo de 1992:

Antigua y Barbuda	India	Polonia
Fiji	Italia	Trinidad y Tabago
Georgia	Malta	

Otros Estados

Arabia Saudita	Ecuador	República Árabe Siria
Chile	Nigeria	Turquía

2.3 Las siguientes organizaciones intergubernamentales y organizaciones internacionales no gubernamentales participaron en el Grupo de Trabajo como observadoras:

Organizaciones intergubernamentales:

Comisión Europea (CE)
Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos de 1971 (Fondo de 1971)
Organización Marítima Internacional (OMI)

Organizaciones internacionales no gubernamentales:
Asociación Internacional de Armadores Independientes de Buques Tanque (INTERTANKO)
Comité Marítimo Internacional (CMI)
Consejo Europeo de la Industria Química (CEFIC)
Federación de Asociaciones Europeas de Almacenamiento de Tanques (FETSA)
Federación Internacional Anticontaminación de Armadores de Buques Tanque (ITOPF)
Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras (OCIMF)
Grupo Internacional de Clubes P & I
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN)

3 Mandato

El mandato del Grupo de Trabajo, determinado por la Asamblea, consistía en:

a) mantener un intercambio general y preliminar de opiniones, sin extraer conclusiones, en cuanto a la necesidad de mejorar el régimen de indemnización facilitado por el Convenio de responsabilidad civil de 1992 y el Convenio del Fondo de 1992;

b) elaborar una lista de temas que pudiesen merecer nueva consideración, a fin de garantizar que el sistema de indemnización haga frente a las necesidades de la sociedad; y

c) rendir informe a la Asamblea en su 5ª sesión, que se celebrará en octubre de 2000.

4 Elección de Presidente

El Grupo de Trabajo eligió Presidente al Sr Alfred Popp (Canadá).

5 Documentación presentada

5.1 Habida cuenta de las dificultades que algunas delegaciones podrían experimentar para asistir a la sesión de julio 2000, la Asamblea había decidido que los Estados y Organizaciones fuesen invitados a presentar propuestas al Director antes del 1 de junio de 2000 respecto a las cuestiones que deseasen incluir en la lista a que se refiere el párrafo b) del mandato. Se había convenido que tales propuestas se incluirían en la lista del Grupo de Trabajo.

5.2 Las siguientes delegaciones habían presentado documentos con tales propuestas:

(i) Alemania, Irlanda y la delegación observadora de INTERTANKO (documento 92FUND/WGR.3/2);

(ii) Francia (documento 92FUND/WGR.3/2/1);

(iii) España (documento 92FUND/WGR.3/2/2); y

(iv) el Reino Unido (documento 92FUND/WGR.3/2/3).

6 Introducción de l Presidente

6.1 Al ocupar su cargo, el Presidente recordó al Grupo de Trabajo que el régimen internacional de indemnización establecido en virtud de los Convenios de responsabilidad civil y del Fondo era uno de los planes de indemnización de más éxito en existencia, y que a lo largo de los años la mayoría de las reclamaciones de indemnización cubiertas por este régimen habían sido liquidadas amistosamente como resultado de negociaciones. Manifestó que el Grupo de Trabajo no debía dejarse distraer por los pocos casos importantes que habían ido a los tribunales. Señaló que, como plan viviente, el régimen necesitaba ser revisado para efectuar modificaciones a la luz de la experiencia, a fin de poder adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad y asegurar la supervivencia del régimen permaneciendo atractivo para los Estados.

6.2 El Presidente recordó también al Grupo de Trabajo que su papel consistía en mantener un intercambio general y preliminar de opiniones sobre la necesidad de mejorar el régimen de indemnización y elaborar una lista de temas que pudiesen merecer nueva consideración, y que toda decisión acerca de nuevas medidas sería adoptada por la Asamblea.

6.3 Sobre la base de las propuestas presentadas por las delegaciones en los documentos referidos en el párrafo 5.2, se acordó discutir los temas relacionados más abajo, propuestos por el Presidente.

7 Cuestiones examinadas por el Grupo de Trabajo

7.1 Clasificación de las reclamaciones

7.1.1 Se llamó la atención sobre el hecho de que en varios importantes siniestros la cuantía total de las reclamaciones había excedido la cuantía de indemnización disponible, con el resultado de que

algunos demandantes no recibieron indemnización íntegra. Se sugirió que pudiera, por consiguiente, resultar apropiado introducir un sistema de clasificación de las reclamaciones según el cual a determinados grupos de demandantes se les concedería prioridad sobre otros si la cuantía total disponible fuese insuficiente para que todos los demandantes recibiesen indemnización íntegra. Se mencionó que la clasificación de reclamaciones existía en varios otros regímenes de responsabilidad.

7.1.2 En opinión de una delegación, se podía prestar prioridad a las reclamaciones de lesión personal y a las reclamaciones relativas a la propiedad privada, mientras que las reclamaciones de órganos públicos debieran figurar en último lugar, dando así prioridad a aquellas que no pudiesen recuperar sus pérdidas de ningún otro modo. Aquella delegación consideró también importante posibilitar que el Fondo efectuase pagos urgentes.

7.1.3 Otra delegación afirmó que no se oponía a que se incluyese este tema en la lista, pero subrayó que su sistema jurídico no podía aceptar que se diese la más baja prioridad a las reclamaciones públicas.

7.1.4 Una delegación consideró que la prioridad debía vincularse al tipo de demandante, es decir primero los demandantes particulares, seguidos de las compañías privadas, luego los gobiernos u órganos públicos y por último los terceros tales como armadores, fletadores y aseguradores que se benefician del transporte de hidrocarburos.

7.1.5 Una delegación observadora consideró que había habido un cambio de perspectiva. Se afirmó que, conforme a los Convenios, en un principio se hacía hincapié en la limpieza y restauración, mientras que ahora parecía que la tendencia era que los gobiernos con reclamaciones de limpieza fueran al final de la cola.

7.1.6 Una serie de otras delegaciones concordaban en que la clasificación de las reclamaciones se incluyese en la lista de cuestiones a examinar.

7.1.7 Se mencionó que la clasificación de reclamaciones podía crear problemas en países menos ricos cuyos órganos públicos no pudiesen permitirse el estar de últimos en la cola, y que el pago de indemnización podía hacerse más lento si las disposiciones sobre la clasificación fuesen demasiado complicadas.

7.1.8 Una delegación consideró que el riesgo de pago en exceso había llevado al Fondo a ejercer cautela al efectuar los pagos y sugirió, por lo tanto, que se obligase a los demandantes a presentar sus reclamaciones dentro del plazo de un año a partir de la fecha de los daños, más bien que tres años como en el presente texto de los Convenios, y que en todo caso las actuaciones judiciales se iniciasen dentro del plazo de tres años a partir de la fecha del siniestro, más bien que seis como requieren los Convenios de 1992. Aquella delegación sugirió también que se pudiese suspender el plazo de prescripción a petición del demandante, lo que podría poner freno a la proliferación de procedimientos judiciales. La misma delegación sugirió además que un sistema en virtud del cual los Estados actuasen como garantes de los pagos adelantados a las víctimas podría ayudar a resolver el problema.

7.2 Aplicación uniforme de los Convenios

7.2.1 Varias delegaciones consideraron que existe una gran necesidad de reforzar la aplicación uniforme de los Convenios. Se llamó la atención sobre las dificultades que el Fondo había experimentado en Estados en los que las reclamaciones de indemnización podían ser tramitadas separadamente en procedimientos civiles y penales.

7.2.2 Una delegación destacó que la legislación nacional debe reflejar los pormenores de los Convenios.

7.2.3 Otra serie de delegaciones expresaron el parecer de que esta era una cuestión muy importante, pero que resultaba difícil hallar una buena solución al problema.

7.2.4 Se observó que, en todo caso, sería necesario continuar contando con los tribunales nacionales.

7.2.5 Una delegación observadora propuso para su consideración que un tribunal u órgano separado fuese encargado de interpretar los Convenios, y que los tribunales nacionales pudiesen remitir cuestiones a este órgano.

7.2.6 Una delegación sugirió que se podía otorgar a los tribunales internacionales competencia con respecto a la interpretación de los Convenios.

7.2.7 El Presidente concluyó que existía el consenso de que la aplicación uniforme de los Convenios era de importancia primordial. Se observó que pudiera ser difícil hallar una solución eficaz al problema. Se sugirió, con todo, que la aplicación uniforme podía ser realzada insertando en los Convenios una cláusula en el sentido de que determinadas cuestiones fuesen remitidas a un órgano internacional, y que los tribunales nacionales tuviesen en cuenta las decisiones de órganos tales como los FIDAC.

7.3 Sanciones por no presentar informes de hidrocarburos

7.3.1 Se recordó que el Fondo de 1971 había encontrado importantes dificultades en el funcionamiento del sistema de contribuciones debido al hecho de que varios Estados Miembros no cumplían su obligación conforme al Convenio del Fondo de 1971 de presentar sus informes sobre recepción de hidrocarburos, lo que había hecho imposible para el Fondo extender facturas a los contribuyentes en los Estados interesados.

7.3.2 Una delegación sugirió que se permitiese a los Gobiernos basar sus informes de hidrocarburos en estimaciones con respecto a los receptores de hidrocarburos que no cumplían su obligación de notificar las cantidades de hidrocarburos recibidas. Se señaló, sin embargo, que el problema no era normalmente que los contribuyentes no informasen a sus Gobiernos, sino que los Gobiernos no informaban al Fondo.

7.3.3 Se sugirió que el Convenio del Fondo de 1992 se enmendase a fin de permitir al Fondo basar sus facturas en estimaciones con respecto a los contribuyentes en los Estados que no presentaban sus informes de hidrocarburos. Se reconoció, no obstante, que tal sistema tropezaría con dificultades en la aplicación, particularmente cuando un Estado no hubiese presentado nunca informes.

7.4 Disolución y liquidación del Fondo

7.4.1 El Grupo de Trabajo tomó nota de las dificultades con que se enfrentaba el Fondo de 1971 respecto a su disolución y liquidación.

7.4.2 Una delegación sugirió que, como quiera que se necesitaba una cantidad mínima de hidrocarburos sujetos a contribución para que entrase en vigor el Convenio del Fondo, el Convenio tal vez debía dejar de estar en vigor cuando la cantidad total de hidrocarburos sujetos a contribución descendiese por debajo de cierta cifra.

7.4.3 Se mencionó que, si se adoptase un Protocolo con enmiendas de sustancia al Convenio del Fondo de 1992, el Fondo de 1992 encontraría los mismos problemas que habían sido experimentados por el Fondo de 1971, ya que no todos los Estados Miembros del Fondo de 1992 ratificarían el Protocolo al mismo tiempo.

7.4.4 Una delegación manifestó que la falta de participación de muchos Estados Miembros había causado problemas para el buen funcionamiento del Fondo de 1971, y sugirió que los Estados no

participantes no fuesen tenidos en cuenta para la determinación de si la Asamblea había logrado quórum.

7.4.5 Se concluyó que la disolución del Fondo debía lógicamente vincularse a la cantidad de hidrocarburos sujetos a contribución.

7.5 Máximos niveles de indemnización

7.5.1 El Presidente recordó al Grupo de Trabajo que los niveles de indemnización máximos habían de ser abordados por el Comité Jurídico de la OMI en octubre de 2000 de conformidad con el procedimiento de enmienda simplificado de los Convenios de 1992, y que todo aumento superior a las cuantías permitidas conforme a dicho procedimiento sólo podía ser decidido mediante una Conferencia Diplomática.

7.5.2 Una delegación expresó el parecer de que el aumento de los niveles de indemnización máximos, que había de considerar el Comité Jurídico de la OMI, conforme al procedimiento tácito de enmienda, no era más que el primer paso y que eran necesarios nuevos aumentos.

7.5.3 Varias delegaciones apoyaron el empleo del procedimiento tácito de enmienda en virtud del Convenio de 1992 para aumentar los límites, pero no consideraron necesario discutir más los aumentos en esta coyuntura. Algunas delegaciones consideraron que esta cuestión todavía debía figurar en la lista para su examen más a fondo.

7.5.4 Se expresó la opinión de que existe un nexo entre la cuestión de la clasificación de las reclamaciones y los niveles de indemnización máximos.

7.6 Ponderación de las contribuciones según la calidad de los buques empleados para el transporte de hidrocarburos

7.6.1 Se sugirió que el sistema de contribuciones se modificase a fin de realzar la seguridad de la navegación mediante la ponderación de las contribuciones al Fondo sobre la base de la calidad de los buques empleados para descargar en la terminal del contribuyente respectivo. Se señaló que la comunidad internacional se beneficiaría, ya que se alentaría a los operadores a utilizar buenos buques.

7.6.2 Una delegación consideró que los buques de calidad inferior son los verdaderos contaminadores, y que debe obligarse a pagar al contaminador real.

7.6.3 Otra delegación expresó la opinión de que, si tal propuesta fuese adoptada, el Convenio del Fondo se apartaría de su finalidad original de brindar indemnización a los contaminados, y que existen otros Convenios para la prevención de la contaminación y la seguridad de la navegación.

7.6.4 Se afirmó que la aplicación de tal sistema daría origen a considerables problemas prácticos, ya que los fletadores tenían que basar sus decisiones en los documentos de los buques y no podrían inspeccionar éstos a diario.

7.6.5 Una delegación expresó su preocupación por un sistema basado en la responsabilidad del propietario de la carga.

7.6.6 Se expresó la opinión de que la sencillez del sistema actual había sido la clave de su éxito, y que el Fondo debía centrarse en pagar indemnización a las víctimas.

7.6.7 Una delegación se opuso a incluir el tema en la lista. Otra delegación consideró que el cambio propuesto no mejoraría el pago de indemnización a las víctimas. Además se observó que se trataba de una cuestión general relativa a todo el transporte por mar, y que por lo tanto era necesario un criterio prudente.

7.6.8 Varias otras delegaciones expresaron su vacilación en cuanto a la propuesta modificación del sistema de contribuciones. Se subrayó que en todo caso eran necesarios más detalles sobre cómo funcionaría un sistema de ponderación de las contribuciones.

7.7 Daños al medio ambiente

7.7.1 El Grupo de Trabajo recordó que, conforme a la definición de 'daños debidos a la contaminación' en los Convenios de 1992, la indemnización por los perjuicios al medio ambiente (distintos de la pérdida de beneficios debida a tales perjuicios) se limita al costo de las medidas razonables de restauración de hecho emprendidas o que se vayan a emprender. También se recordó que los FIDAC habían adoptado una opinión restrictiva en cuanto a la admisibilidad de las reclamaciones relativas al costo de estudios ambientales (véase el Manual de Reclamaciones del Fondo de 1992, edición de junio de 1998, página 31).

7.7.2 Una delegación destacó que no preveía ampliar el ámbito de los Convenios para cubrir reclamaciones por daños puramente ambientales, pero que debían ser financiadas las evaluaciones razonables del impacto, si se disponía de fondos después de pagar otras reclamaciones. Se sugirió que el costo de tales evaluaciones podía ser sufragado con cargo al presupuesto administrativo del Fondo.

7.7.3 Otra delegación declaró que, en respuesta a las expectativas públicas, en algunas legislaciones nacionales había la tendencia de exigir más que medidas de restauración. Aquella delegación consideró que debía revisarse la postura del Fondo con respecto a las reclamaciones por daños ambientales.

7.7.4 Dos delegaciones manifestaron que estaban a favor de que se concediese indemnización por daños ambientales.

7.7.5 Una delegación observadora consideró que toda nueva definición debía tener en cuenta los cambios en las prioridades en otros foros, que la cuestión estaba vinculada a la de la clasificación de las reclamaciones y que debía darse prioridad al medio ambiente.

7.7.6 Otra delegación señaló que la definición existente de daños ambientales había sido adoptada para evitar que se empleasen métodos teóricos para calcular los daños. Aquella delegación no apoyaba la inclusión de este tema en la lista.

7.7.7 Varias delegaciones expresaron reservas en cuanto a la necesidad de volver a considerar la definición de daños debidos a la contaminación en lo que se refiere a los daños ambientales.

8 Conclusiones

8.1 El Presidente destacó que sería necesario examinar cuidadosamente qué cuestiones se debían retener para incluirlas en una posible revisión de los Convenios de 1992, en particular a fin de posibilitar el llevar a cabo tal revisión dentro de un plazo razonable.

8.2 Se observó que sería apropiado distinguir entre cuestiones que se podían tratar dentro del marco de los textos de los Convenios de 1992 (p.ej. mediante acuerdos entre los Estados Contratantes, Resoluciones de la Asamblea del Fondo, esclarecimiento en el derecho nacional) y cuestiones en que se podían conseguir mejoras solamente mediante enmiendas formales a los Convenios, a través de una Conferencia Diplomática seguida de la ratificación por los Estados.

8.3 Se convino en que los siguientes temas se incluyesen en la lista de cuestiones que podían merecer consideración ulterior:

1 Clasificación de las reclamaciones/tratamiento prioritario (incluidos los plazos de prescripción)

2 Aplicación uniforme de los Convenios

3 Sanciones por no presentar informes de hidrocarburos

4 Disolución y liquidación del Fondo

5 Máximos niveles de indemnización

6 Ponderación de las contribuciones según la calidad de los buques empleados para el transporte de hidrocarburos

7 Daños ambientales

8.4 Se tomó nota de que las siguientes cuestiones también habían sido propuestas para su examen, pero debido a la falta de tiempo no fueron tratadas por el Grupo de Trabajo:

¿Puede mejorarse la cooperación con los armadores?

¿Quedan inhibidas por los Convenios las medidas preventivas?

¿Ha de aumentarse la cuantía de limitación del armador para buques que transporten cargas que pudiesen ocasionar daños particularmente graves debidos a la contaminación?

Encauzamiento de la responsabilidad (artículo III.4 del Convenio de responsabilidad civil de 1992)

Posibilidad de mediación antes de emprender actuaciones judiciales

Restringir las condiciones para el derecho del armador a limitar su responsabilidad

Esclarecimiento de la definición de 'buque', p.ej. respecto a la aplicación de los Convenios a las unidades móviles mar adentro

Ámbito geográfico de la aplicación de los Convenios en regiones donde no se ha establecido una zona económica exclusiva

Disposiciones más precisas sobre la presentación y tramitación de reclamaciones

Medidas para reducir los retrasos en el pago de indemnización

Admisibilidad de las reclamaciones por costos fijos

Admisibilidad de las reclamaciones relativas al costo de operaciones de salvamento

9 Medidas que han de ser adoptadas por la Asamblea

Se invita a la Asamblea a:

a) tomar nota de la información que consta en este documento;

b) examinar la lista de cuestiones que podían merecer consideración ulterior; y

c) decidir sobre la organización de nuevos trabajos.

_____