



Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos

Punto 5 del orden del día	IOPC/NOV20/5/5/1	
Fecha	21 de agosto de 2020	
Original	Inglés	
Asamblea del Fondo de 1992	92A25	●
Comité Ejecutivo del Fondo de 1992	92EC74	
Asamblea del Fondo Complementario	SA17	●

GESTIÓN DE RIESGOS

INFORMACIÓN ACTUALIZADA SOBRE EL EXAMEN DE LOS PROBLEMAS DE SEGURO

Nota del Órgano de Auditoría

Resumen:	<p>En el presente documento se informa de las conclusiones del sexto Órgano de Auditoría común, así como de las medidas recomendadas y futuras tareas que se deben llevar a cabo respecto del riesgo relacionado con aseguradores que no son miembros del International Group of P&I Associations (aseguradores no IG).</p> <p>Dada la variedad y complejidad de este riesgo, el Órgano de Auditoría lo ha dividido en cinco cuestiones y ha estudiado medidas para abordar cada una de ellas.</p>
Medidas que se han de adoptar:	<p><u>Asamblea del Fondo de 1992 y Asamblea del Fondo Complementario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tomar nota de la información que figura en este documento; b) encargar al Director que presente este informe a la Organización Marítima Internacional (OMI); y c) adoptar cualquier otra decisión que la Asamblea del Fondo de 1992 y la Asamblea del Fondo Complementario puedan considerar oportunas para implantar las medidas recomendadas.

1 Introducción

- 1.1 Mientras que el número de siniestros que afectan al Fondo de 1992 está disminuyendo, el número de siniestros que afectan a aseguradores no IG [aseguradores que no son miembros del International Group of P&I Clubs (Clubes IG)] está aumentando. Si bien el Fondo de 1992 y el Fondo de 1971 no han tenido muchas dificultades con aseguradores no IG, sobre la base de los datos presentados por la Secretaría, es probable que el Fondo de 1992 deba hacer frente a problemas que no ha tenido con los buques asegurados por los Clubes IG. De acuerdo con la Secretaría, los problemas han dado lugar a una carga financiera de £9,26 millones^{<1>}, o un 1,24 % del total de la indemnización abonada por el Fondo de 1992 y el Fondo de 1971, que asciende a £742 millones. Esa cifra no incluye los gastos administrativos (por ejemplo, los costes legales) contraídos para solucionar tales problemas.

<1> Esta cifra es la cuantía total de la indemnización (parte correspondiente al CRC, no recuperada) abonada por el Fondo de 1971 y el Fondo de 1992 con respecto a siniestros que afectan a aseguradores no IG.

- 1.2 Las cuestiones derivadas de siniestros que afectan a los FIDAC y a aseguradores no IG fueron examinadas inicialmente por el Órgano de Auditoría como parte de su labor sobre la gestión de riesgos en su reunión del 13 de abril de 2018. Posteriormente, en las sesiones de octubre de 2018 de los órganos rectores, el Órgano de Auditoría presentó un informe provisional sobre este tema (véase el documento IOPC/OCT18/5/5/1), y en las sesiones de octubre de 2019 de los órganos rectores presentó un informe adicional con sus consideraciones al respecto (véase el documento IOPC/OCT19/5/5/1) que recibió muchas observaciones por parte de los Estados Miembros asistentes, las cuales fueron examinadas por el Órgano de Auditoría.
- 1.3 En el presente documento se informa sobre las conclusiones del sexto Órgano de Auditoría acerca de esta cuestión. Además, se incluyen recomendaciones formuladas por el Órgano de Auditoría y se sugieren las posibles formas de ponerlas en práctica en el futuro.

2 Importancia de este problema

- 2.1 Entre los distintos Convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre responsabilidad e indemnización existentes, el Convenio de Responsabilidad Civil (CRC) de 1992, el Convenio del Fondo de 1992 y el Protocolo relativo al Fondo Complementario crean un sistema de indemnización en tres niveles. El CRC de 1992 proporciona un primer nivel de indemnización que es financiado por el propietario/asegurador de un buque que ocasiona un daño debido a contaminación. El Convenio del Fondo de 1992 proporciona un segundo nivel de indemnización, y un tercer nivel está disponible para los Estados Miembros del Fondo Complementario. El segundo y el tercer nivel de indemnización están financiados por receptores de hidrocarburos en Estados Miembros del Fondo de 1992 y del Fondo Complementario, respectivamente.
- 2.2 Si la indemnización real disponible procedente del propietario del buque/asegurador no alcanza la cuantía exigida con arreglo al CRC de 1992 y esa diferencia la cubre el Fondo de 1992, eso significa que las víctimas son indemnizadas con un coste añadido para los contribuyentes.
- 2.3 El sistema internacional de indemnización parte de la existencia de propietarios de buques responsables, Gobiernos responsables, aseguradores responsables y contribuyentes responsables. Si las partes interesadas no cumplen con sus responsabilidades y no se ajustan a los textos ni al espíritu de los Convenios (por ejemplo, expidiendo certificados del CRC que no concuerdan con la cobertura de seguro subyacente o negándose a pagar una indemnización con arreglo al CRC de 1992), esto dará como resultado una carga injusta para los FIDAC y un riesgo grave de socavar el sistema de indemnización establecido por esos Convenios, lo que podría llevar a una falta de apoyo internacional a dichos Convenios.

3 Medidas recomendadas por el Órgano de Auditoría común

- 3.1 El problema derivado de tratar con aseguradores no IG poco fiables es complejo. El Órgano de Auditoría ha dividido este problema en cinco cuestiones y ha propuesto medidas para abordar cada una de ellas. Esas cinco cuestiones son las siguientes:
- cómo evitar la existencia de un "déficit de seguro" (punto 3.2);
 - cómo reaccionar cuando existe un "déficit de seguro" (punto 3.3);
 - cómo reaccionar cuando el asegurador se niega a pagar indemnización por razones no válidas (punto 3.4);
 - cómo facilitar la colaboración entre aseguradores no IG y los FIDAC (punto 3.5); y
 - cómo hacer frente a la insolvencia de aseguradores no IG (punto 3.6).

Las Organizaciones principales que tienen que hacer frente a estas cuestiones son la OMI y los FIDAC. Entre las medidas recomendadas que se enumeran en el presente documento, se sugiere que algunas de ellas las tienen que adoptar los FIDAC o la OMI por separado, y otras las tienen que adoptar ambas Organizaciones conjuntamente. El Órgano de Auditoría propone qué Organización debería liderar la implantación de cada medida recomendada.

Dado que las medidas recomendadas en este informe son principalmente cuestiones relacionadas con el CRC de 1992, el Órgano de Auditoría recomienda que el Director presente este informe a la OMI. El Órgano de Auditoría espera que entre los FIDAC y la OMI examinen más a fondo las medidas propuestas y que estas se implanten con la estrecha colaboración de ambas Organizaciones.

3.2 Medidas para evitar la existencia de un "déficit de seguro"

- 3.2.1 Un "déficit de seguro" se da cuando existe una contradicción entre la declaración del certificado del CRC o "tarjeta azul" (un documento expedido por el asegurador en el que se certifica la prueba de la cobertura de seguro prescrita por el CRC de 1992) y la declaración de la cobertura de seguro real con arreglo a las pólizas de seguros. El déficit de seguro resultante de la cobertura insuficiente del asegurador ocasiona problemas a la hora de tramitar las reclamaciones. En aras de evitar que exista un déficit de seguro, el Órgano de Auditoría recomienda las medidas que se indican a continuación.

Utilizar y difundir un modelo de documento que certifique la prueba del seguro del CRC de 1992 (equivalente a las tarjetas azules expedidas por los Clubes IG) (OMI, FIDAC)

- 3.2.2 Mientras que los Clubes IG utilizan un texto común para sus tarjetas azules y muchos aseguradores no IG parecen seguir el mismo texto, ese no es el caso de algunos aseguradores no IG. Presentar un modelo de documento para esos aseguradores no IG, similar a las tarjetas azules expedidas para los Clubes IG, serviría como medida disuasoria y propiciaría una administración más armonizada a escala mundial, lo cual sería una ayuda para los Estados Miembros. El Órgano de Auditoría ha examinado dos posibles textos para el modelo de documento y confía en que esas opciones sean debatidas con la OMI.

Difusión del modelo

- 3.2.3 Tras haber mantenido debates con representantes del sector de seguros, y basándose en los comentarios recibidos en la reunión de los órganos rectores de octubre de 2019, el Órgano de Auditoría cree que los Estados Miembros deberían difundir el modelo de documento y pedir su uso obligatorio. Una iniciativa así debería basarse en la recomendación de la OMI o de los FIDAC. Algunos Estados Miembros han informado de que ya están siguiendo tal práctica.

Pedir a los Estados Miembros que expiden el certificado del CRC problemático que informen al Director (OMI, FIDAC)

- 3.2.4 Con el fin de reducir al mínimo el riesgo de que un buque tenga una cobertura de seguro insuficiente, los órganos rectores deberían encargar al Director que pida a los Estados Miembros que expidieron el certificado del CRC carente de fundamento que informen sobre lo siguiente:

- cómo fue expedido el certificado del CRC en cuestión y qué medidas se adoptarán para abordar esta cuestión; y
- qué medidas preventivas se adoptarán para evitar que se dé una situación similar en el futuro.

- 3.2.5 Tras examinar el informe del Estado Miembro, el Director debería informar del mismo a los órganos rectores. Por su parte, estos deberían encargar al Director que informe a la OMI si aprecian que alguna cuestión debería ser debatida con ella.

Facilitar consultas de conformidad con el artículo VII.7 del CRC de 1992 (OMI, FIDAC)

- 3.2.6 En general, se debería alentar a los Estados Miembros a que compartan información sobre las compañías de seguros a las cuales han aceptado o rechazado como proveedoras de garantía financiera con arreglo al CRC de 1992.
- 3.2.7 En relación con el reconocimiento de los certificados de otros Estados Miembros, el artículo VII.7 del Convenio dispone que un "Estado Contratante podrá solicitar en cualquier momento consulta con el Estado que haya expedido o refrendado el certificado" si estima que el asegurador no tiene solvencia financiera suficiente para dar cumplimiento a las obligaciones que le imponga el CRC de 1992. Los órganos rectores deberían facilitar ese proceso de examen por homólogos, especialmente entre el Estado Miembro afectado por la contaminación y el Estado Miembro que expidió el certificado. Los posibles temas para la consulta serían los siguientes:
- qué clase de documentos pidió el Estado Miembro al solicitante antes de expedir el certificado del CRC en cuestión;
 - si hay o no otros buques asegurados por el mismo asegurador; y
 - qué medidas preventivas se pueden adoptar en relación con esos otros buques, para evitar que esta situación se produzca de nuevo.
- 3.2.8 La OMI se ha centrado en cómo garantizar la calidad del seguro y ha publicado circulares al respecto (la circular n.º 3145, de 6 de enero de 2011, enmendada para incluir el certificado del CRC por la circular n.º 3464, de 2 de julio de 2014). Si bien los Estados Miembros han estado implantando esta circular, en este momento no se está compartiendo tal información. El Órgano de Auditoría cree que se podría facilitar la divulgación de esa información mediante la utilización de la plataforma del Sistema mundial integrado de información marítima de la OMI (GISIS).

Pedir al Director que siga informando al Comité Ejecutivo del Fondo de 1992 sobre los pormenores de cualquier cuestión que se produzca relacionada con un déficit de seguro (FIDAC)

- 3.2.9 Esta medida ya ha sido adoptada por la Secretaría. El informe de la Secretaría debería incluir la información siguiente:
- nombre del asegurador, del propietario del buque y del Gobierno que expidió el certificado del CRC; y
 - cuantía de la indemnización y costes legales abonados por el Fondo como consecuencia del "déficit de seguro".

Alentar a los Estados Miembros a que lleven a cabo las actividades de supervisión por el Estado rector del puerto relativas a los certificados del CRC (OMI, FIDAC)

- 3.2.10 Los Estados Miembros del CRC de 1992 tienen la obligación de asegurarse de que todo buque que haga escala en sus puertos o en sus terminales mar adentro esté cubierto por un seguro u otra garantía, si el buque transporta efectivamente más de 2 000 toneladas de hidrocarburos a granel como carga (artículo VII.11 del CRC de 1992). Hacer efectiva esta disposición por medio de sus actividades de supervisión por el Estado rector del puerto constituirá una medida disuasoria contra la no implantación del Convenio.

3.3 Medidas que se han de adoptar cuando existe un "déficit de seguro"

- 3.3.1 A pesar de las medidas preventivas señaladas anteriormente, todavía pueden producirse situaciones de déficit de seguro. Para esos casos desafortunados, el Órgano de Auditoría recomienda la medida que se indica a continuación.

Aclarar la postura de los FIDAC sobre la cuestión del déficit de seguro (FIDAC)

- 3.3.2 El artículo 4 del Convenio del Fondo de 1992, en el que se estipulan los motivos por los que el Fondo de 1992 paga indemnización, no hace mención a la existencia de un déficit de seguro. El Órgano de Auditoría entiende que el déficit de seguro no estaba previsto cuando se redactó el Convenio.
- 3.3.3 Debería recordarse que los FIDAC no son una organización benéfica para víctimas de daños ocasionados por contaminación, sino una organización internacional constituida mediante un Convenio con la finalidad de indemnizar a las víctimas que no pueden obtener una indemnización plena y adecuada por parte del propietario del buque/asegurador en virtud del CRC de 1992.
- 3.3.4 Teniendo en cuenta la finalidad de los Convenios, como se explicó en el párrafo 2.1, y la función del Fondo de 1992 explicada anteriormente, la recomendación del Órgano de Auditoría es que los órganos rectores deberían tomar la decisión de no cubrir ningún déficit de seguro ocasionado por el propietario del buque/asegurador a menos que el tribunal nacional del Estado Miembro de que se trate dicte un fallo (el cual ya no esté sometido a procedimientos ordinarios de revisión) en contra de los Fondos.

3.4 Medidas para hacer frente a casos en los que el asegurador no IG se niega a pagar indemnización por razones no válidas

- 3.4.1 Con arreglo al CRC de 1992, los propietarios de buques tienen responsabilidad objetiva y los reclamantes tienen un derecho de acción directa contra los aseguradores. Los aseguradores pueden valerse de los medios de defensa que hubiesen tenido derecho a invocar los propietarios de los buques y hacer valer como medio de defensa el que los daños ocasionados por contaminación resultaron de la conducta dolosa de los propietarios de los buques únicamente (artículo VII.8 del CRC de 1992). Sin embargo, los FIDAC han tenido que hacer frente a aseguradores no IG que se negaron (o intentaron negarse) a pagar indemnización por otros motivos. En esos casos, el Órgano de Auditoría recomienda que se apliquen las medidas siguientes.

Ponerse en contacto con el asegurador e intentar obtener el apoyo del Estado Miembro en el cual el asegurador tiene su sede (FIDAC)

- 3.4.2 Pese a que los aseguradores no IG proporcionan cobertura de seguro a los propietarios de los buques, puede que no estén familiarizados con las prescripciones del CRC de 1992. Los FIDAC deberían ponerse en contacto con los aseguradores y alentarlos a cumplir con las disposiciones del Convenio. Asimismo, se debería buscar el apoyo del Gobierno del Estado Miembro en el cual el asegurador tiene su sede.

Actividades de difusión para aseguradores (OMI, FIDAC)

- 3.4.3 Facilitar la comprensión de los Convenios por los aseguradores podría ayudar a evitar su implantación incorrecta por parte de tales aseguradores. Quizá convenga estudiar la posibilidad de elaborar un folleto en el que se expliquen las prescripciones del CRC de 1992 a los aseguradores.

3.5 Medidas para facilitar la colaboración por parte de los aseguradores no IG

- 3.5.1 A fin de facilitar el buen funcionamiento de los Convenios, los FIDAC han concertado un acuerdo de cooperación con los Clubes IG y han firmado un Memorando de entendimiento. Sin embargo, los FIDAC no tienen un acuerdo equivalente con los aseguradores no IG y han afrontado algunas dificultades en el pasado. Con objeto de abordar esta cuestión, el Órgano de Auditoría recomienda las medidas siguientes.

Concertar un Memorando de entendimiento con aseguradores no IG equivalente al firmado entre los FIDAC y los Clubes IG (FIDAC)

- 3.5.2 El Memorando de entendimiento concertado entre los FIDAC y los Clubes IG abarca, entre otros aspectos, la colaboración en la utilización y el reparto de los costes de los inspectores y otros expertos, así como la consulta sobre la interpretación de la expresión "daños debidos a contaminación". La colaboración en esos aspectos es fundamental para el buen funcionamiento de los Convenios. Por consiguiente, los FIDAC

deberían seguir debatiendo con la Unión Internacional de Aseguradores Marítimos (IUMI) y los aseguradores no IG para avanzar en la conclusión de un Memorando similar.

Fomentar acuerdos voluntarios equivalentes al STOPIA y el TOPIA (FIDAC)

- 3.5.3 El Acuerdo de indemnización de la contaminación por hidrocarburos procedentes de pequeños buques tanque (STOPIA) y el Acuerdo de indemnización de la contaminación por hidrocarburos procedentes de buques tanque (TOPIA) son acuerdos entre los Clubes IG y los propietarios de buques que son miembros de dichos clubes, y su finalidad es lograr un equilibrio entre la carga soportada por el sector marítimo y por el sector de los hidrocarburos. Pese a que el STOPIA y el TOPIA son acuerdos voluntarios, son básicamente elementos fundamentales del régimen de los Convenios del CRC y del Fondo. En este sentido, los aseguradores no IG se benefician a expensas no solo del Fondo de 1992, sino también de los Clubes IG, al evitar el reparto de la carga. Si el porcentaje de siniestros relacionados con aseguradores no IG se mantiene o aumenta, su no contribución al reparto de la carga podría llegar a ser un problema en el futuro.
- 3.5.4 El Órgano de Auditoría cree que la exposición financiera es un instrumento eficaz para garantizar un comportamiento responsable. Como se ha indicado anteriormente, los aseguradores no IG no están organizados de una forma que haría posible contar con acuerdos similares al STOPIA y el TOPIA. No obstante, ello no debería ser óbice para que la Secretaría intentase convencer a los aseguradores no IG de que concierten acuerdos similares.
- 3.5.5 En relación con este punto, existe la idea de elevar el límite del CRC como alternativa a introducir el STOPIA, con lo que se lograría, además, que los Clubes IG y los aseguradores no IG estuvieran en igualdad de condiciones. Teniendo presente que el mercado de seguros fuera de los Clubes IG, que da cobertura principalmente a buques más pequeños, es más variado y consta de una serie de compañías diferentes, el Órgano de Auditoría, con carácter preliminar, ha analizado si una forma de avanzar al respecto podría ser aumentar los límites de responsabilidad sin reabrir los Convenios. El Órgano de Auditoría, si así lo solicitan los órganos rectores de los Fondos, podría continuar su análisis de esta cuestión.

3.6 Medidas para hacer frente a la insolvencia de los aseguradores no IG (FIDAC)

El Órgano de Auditoría recomienda a los FIDAC que saquen el máximo partido a la recuperación de costes. Es necesario para participar en el procedimiento de liquidación lo más pronto posible. Si se percibe que va a haber una liquidación (por ejemplo, si el Estado Miembro está al tanto de que el asegurador no puede constituir su fondo de limitación) la Secretaría debería seguir de cerca la situación en colaboración con el Estado Miembro.

4 Medidas que se han de adoptar

Asamblea del Fondo de 1992 y Asamblea del Fondo Complementario

Se invita a la Asamblea del Fondo de 1992 y a la Asamblea del Fondo Complementario a que tengan a bien:

- a) tomar nota de la información que figura en este documento;
 - b) encargar al Director que presente este informe a la OMI; y
 - c) adoptar cualquier otra decisión que la Asamblea del Fondo de 1992 y la Asamblea del Fondo Complementario puedan considerar oportunas para implantar las medidas recomendadas.
-