

## LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR CONTAMINACION PETROLIFERA DEL MAR

JAN C. BONGAERTS\* y F. M. DE BIÈVRE\*\*

*Este artículo trata sobre la indemnización de los daños y perjuicios causados por contaminación petrolífera del mar. En particular, se investigan los aspectos financieros establecidos por los armadores y por los receptores del crudo, tanto a nivel privado e independiente como a nivel legislativo o regulador.*

*El estudio, aparecido en la publicación *The Geneva Papers on Risks and Insurance*, enfoca el problema de la contaminación del petróleo de forma general, aportando algunos datos sobre las cuantías de las indemnizaciones, las normas de responsabilidad civil por daños al medio ambiente y el sistema de aseguramiento respecto de los daños por contaminación petrolífera del mar.*

Tras la desaparición de los buques transportadores de crudo de gran tamaño, son más escasos los accidentes espectaculares de contaminación petrolífera de las aguas del mar. Paralelamente, con la instalación progresiva del equipo adecuado, también han disminuido los vertidos deliberados de petróleo. Sin embargo, lejos de desaparecer, éste sigue constituyendo un grave problema.

### CONTAMINACION PETROLIFERA DE LAS AGUAS DEL MAR: PROBLEMAS Y SOLUCIONES

La contaminación petrolífera de las aguas del mar ha llamado la atención mundial a lo largo de una serie de espectaculares accidentes de petroleros que han causado graves daños a la vida marítima y a las zonas costeras. En 1967, el petrolero *Torrey Canyon* encalló en la costa británica, perdiéndose 120.000 toneladas de petróleo crudo, parte de las cuales contaminaron las costas de Cornwall y Bretaña. En 1978, el petrolero *Amoco Cadiz* se partió en dos entre las rocas de la costa de Bretaña, perdiendo un cargamento total de 220.000 toneladas de crudo, provocando importantes daños a esta costa y una ola de protestas de los habitantes del área afectada, así como de grupos ecologistas de toda Europa. Otro accidente involucró al petrolero *Castillo de Bellver*, que sufrió una explosión en medio del barco en la costa de Ciudad del Cabo, partiéndose en dos. La sección de popa se hundió y eventualmente dejó escapar

\* *International Institute for Environment and Society.*

\*\* *S.E.A. Foundation, Delft.*

su carga. La sección de proa, que contenía unas 100.000 toneladas de crudo, fue remolcada mar adentro, donde se hundió.

Fue el siniestro sufrido por el Amoco Cadiz el que especialmente aumentó la preocupación de los gobiernos y los intereses de la navegación por igual. Después del accidente con el Torrey Canyon se llegó a un arreglo amistoso sobre los daños y perjuicios y se pagó una compensación solamente por una parte de los costes de limpieza. Sin embargo, tras el desastre del Amoco Cádiz el Gobierno francés requirió al Comité Legal de la «IMO» que preparase un nuevo compendio de normas internacionales sobre indemnización de daños y perjuicios. Aunque la experiencia con el Torrey Canyon había promovido el desarrollo de normas y acuerdos internacionales, se opinó entonces que se necesitaban reglamentos más estrictos y que se había dejado al arbitrio de los tribunales cuestiones tan importantes como la definición del concepto de daños contaminantes indemnizables.

Además de esta solicitud, el Gobierno francés de-

mandó a las compañías petrolíferas responsables ante un tribunal de Chicago. En 1984, el juez Frank McGarr sentenció que Standard Oil de Indiana, la compañía central, y Amoco International Oil Company, así como la compañía propietaria del petroero, Amoco Transport Company of Monrovia, y las compañías filiales, eran responsables mancomunada y solidariamente por los daños contaminantes causados.

Además de estos accidentes espectaculares, de los que se hicieron amplio eco los medios de información, hay otras fuentes de emisión de petróleo en los océanos. En primer lugar, han de mencionarse los vertidos deliberados de productos petrolíferos por los buques, debidos a descargas de petróleo de sentina o a la limpieza de los petroleros. En segundo lugar, está la contaminación causada por las instalaciones de mar adentro, como equipos y plataformas petrolíferas, y, en tercer lugar, hay fuente en tierra causantes de contaminación. El Cuadro I presenta algunos datos sobre éstas y otras fuentes contaminantes.

**Cuadro I. Fuentes de Contaminación Petrolífera del Agua del Mar  
(millones de toneladas de petróleo)**

	1973	1981
— Transporte marino	2,1	1,5
Operaciones de petroleros	1,08	0,71
Atracamiento en tierra	0,25	0,03
Terminales marinos	0,0003	0,02
Petróleo de sentina y combustible	0,5	0,32
Accidentes de petroleros	0,2	0,39
Accidentes de otros buques	0,1	0,02
— Producción de petróleo mar adentro	0,08	0,05
— Fuentes de tierra firme	2,7	1,203
Refinerías	0,2	0,2
Residuos no procedentes de refinerías	0,3	0,2
Residuos municipales	0,3	0,3
Vertidos urbanos	0,3	0,003
Vertidos en ríos	0,3	0,3
— Fuentes naturales	0,6	0,3
— Atmosféricas	0,6	0,3
	6,1	3,3

Fuente: Y. Sasamura, Convenciones IMCO sobre la Prevención de Contaminación Marina debida a Buques, IMCO, Londres, abril 1982.

El Cuadro I revela que la contaminación petrolífera global de los mares probablemente disminuirá en el futuro inmediato, si se confirma la actual tendencia. También muestra que son los vertidos deliberados, y no los accidentales, los que constituyen la mayor proporción de contaminación marina. Con el fin de hacer frente al problema de la contaminación petrolífera en alta mar, se ha diseñado e implantado una serie de instrumentos. Especialmente, tras el siniestro del Torrey Canyon, los gobiernos y las compañías de transporte y comercio de petróleo han trabajado con el fin de establecer unos sistemas para prevenir la contaminación causada por buques y fijar las disposiciones sobre indemnización de daños y perjuicios.

En términos generales, pueden distinguirse tres categorías de instrumentos. Primero, existen reglamentos técnicos respecto a las facilidades de navegación a bordo de buques y respecto a equipos o procesos especiales, como el de Lavado de Petróleo Bruto y el de Carga en la Parte Superior, destinadas a que se vierta poco petróleo al limpiar los tanques. De estos reglamentos trata la Convención Internacional para Prevenir la Contaminación causada por Buques de 1973 («International Convention for the Prevention of Pollution from Ships: MARPOL»), y su Protocolo en 1978. Ambos estatutos establecen, además, unos límites máximos de descarga de contaminantes en el mar.

En segundo lugar, hay unos programas de seguros firmados por las compañías navieras en colaboración con el sector de reaseguros. En tercer lugar, hay unos acuerdos de indemnización intergubernamentales respecto a los daños causados por la contaminación del petróleo. En 1969, bajo la guía de la IMO, se firmó una convención internacional, conocida como la *Convención Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños de Contaminación de Petróleo*, o por las siglas *CLC (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)*, la cual establece cuatro principios:

- a) La responsabilidad por daños de contaminación de petróleo es estricta, pero limitada y orientada exclusivamente al propietario del buque.
- b) Hay una responsabilidad independiente por daños de contaminación de petróleo.
- c) El seguro contra dichos daños debe ser obligatorio.
- d) Los demandantes pueden dirigirse a un tribunal de su país o Estado si se trata de un Estado firmante.

Obviamente, cada uno de los términos clave como «petróleo», «buque», etc., se define del modo adecuado para facilitar su uso. Con todo, estas precisiones conducen a una serie de excepciones no consideradas por la Convención CLC. Un primer paso, aunque poco fructífero intento de ampliar el alcance de la responsabilidad civil, fue realizado en 1984 durante una conferencia internacional de la IMO celebrada en Londres.

El aseguramiento para cubrir los daños por contaminación de petróleo, tal como se estipula en la Convención CLC, es proporcionado por los *Clubes de Protección e Indemnización (P & I Clubs)* de las compañías propietarias de los buques, que actúan como aseguradores mutuos de sus miembros y forman una asociación (el Grupo Internacional de Clubes de P. & I.) para obtener reaseguros. Además de este tipo de protección, las compañías propietarias también cuentan con un *Acuerdo Voluntario de los Propietarios de Petroleros sobre Responsabilidad por Contaminación de Petróleo (Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution: TOVALOP)*. De hecho, este acuerdo privado precedió la firma de la Convención CLC, hasta que ésta última entró en vigor en 1975. Actualmente, se utiliza para ofrecer una indemnización suplementaria por daños no contemplada en la Convención CLC. Ejemplos de dichos daños incluyen aquéllos que exceden la responsabilidad limitada bajo las disposiciones de la Convención y aquéllos originados por la contaminación de petróleos no persistentes, como los silicios. Estos hidrocarburos no aparecen en la Convención. Además, lo que es más importante, el TOVALOP cubre los daños sufridos por víctimas de Estados no firmantes de la Convención, siempre que los propietarios del buque sean firmantes del TOVALOP.

Además de la Convención CLC y del acuerdo TOVALOP, en 1971 se estableció otro programa de indemnización, conocido como el *Fondo Internacional de Indemnización por Contaminación de Petróleo (International Oil Pollution Compensation Fund: IOPC)*, el cual entró en vigor en 1978. Modificado en 1984, durante la conferencia de la IMO, se le añadió un nuevo Protocolo. Consecuentemente, y de acuerdo con el Protocolo de 1984 de la Convención CLC, se elevaba la cuantía total de responsabilidad por incidente y se daba una definición más amplia de los daños por contaminación, al tiempo que se ampliaba la cobertura del Fondo a las Zonas Económicas Exclusivas de 200 millas de los Estados firmantes.

La «relación» entre el Fondo y la Convención es la siguiente. En primer lugar, el Fondo indemniza por daños y perjuicios no previstos por la Convención. Por lo tanto, se usa como fuente suplementaria en caso en que los daños por contaminación petrolífera excedan la proporción que corresponde a los propietarios del petrolero según la Convención y el acuerdo TOVALOP. El Fondo responde también pecuniariamente en el caso de un vertido de petróleo realizado por una compañía naviera con un buque de menos de 2.000 toneladas, pues estos daños «pequeños» no están por lo general previstos ni por la Convención ni por el TOVALOP. En segundo lugar, el Fondo es financiado por las contribuciones (exacciones por cada tonelada de petróleo descargado en tierra) de los receptores del petróleo, en tanto que la Convención exige que se realice un seguro obligatorio por parte de los propietarios del buque. De aquí, que todo el programa de indemnización consista en una combinación de depósito de fondos y aseguramiento.

Así como la Convención CLC fue precedida y suplementada por su contrapartida privada, el TOVALOP, el Fondo tuvo su contrapartida en un acuerdo privado denominado *Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution: CRISTAL*, que se estableció en 1971. Este Fondo era necesario porque el Fondo Internacional IOPC no entró en vigor hasta 1978. Su relación con este último Fondo es similar a la relación entre el TOVALOP y la Convención CLC. El CRISTAL ofrece una indemnización a las víctimas de daños de contaminación causados por buques petroleros, contemplados por el acuerdo TOVALOP, cuando son incapaces de recuperarse mediante otras fuentes, incluido el Fondo IOPC. Análogamente a éste último, el acuerdo CRISTAL establece una responsabilidad limitada y prevé la indemnización por los costes de limpieza soportados por los propietarios de los buques después de realizar vertidos de petróleo. De este modo, ambos programas establecen unos incentivos para que los propietarios de los buques adopten acciones inmediatas después de un vertido de este tipo. El acuerdo CRISTAL difiere del Fondo en que también reembolsa los costes soportados por los propietarios en la prevención de vertidos de petróleo, es decir, las llamadas medidas de supresión de la amenaza. En otras palabras, la indemnización por los costes de las medidas tomadas ante un posible vertido de petróleo puede reclamarse bajo el acuerdo CRISTAL, pero no bajo el Fondo Internacional IOPC.

Durante los últimos quince años, la indemnización por daños de contaminación petrolífera debida a buques se ha ajustado a estos dos programas, abarcando el compromiso privado y público. En la aludida conferencia de la IMO, celebrada en Londres en 1984, se firmó un Protocolo que incrementaba los límites de la responsabilidad civil, que comenzarán a aplicarse en cuanto el apoyo internacional satisfaga los requisitos estatutarios. Entretanto, los receptores de petróleo realizaron un intento infructuoso de redistribuir el peso de la indemnización en su propio provecho y para perjuicio de los propietarios de buques petroleros.

De hecho, en los últimos años a las compañías petrolíferas gradualmente les afectaban menos los acuerdos compensatorios de la Convención CLC y del TOVALOP, puesto que habían vendido muchas de sus flotas. En consecuencia, ya no estaban supeditados a los intereses particulares de navieras y receptores de petróleo y, por lo tanto, criticaban su participación en la indemnización de daños y perjuicios causados por la contaminación petrolífera marina. Como resultado, las partes, que habían firmado el acuerdo CRISTAL, propusieron un nuevo programa TOVALOP llamado *Acuerdo de Responsabilidad Civil por Contaminación entre Propietarios de Petroleros (Pollution Liability Agreement among Tanker Owners: PLATO)*, que corregiría dichos fallos. Como muestra el Cuadro II, que proporciona una panorámica de todos los programas de indemnización presentes y propuestos para el futuro, bajo el acuerdo PLATO los pequeños propietarios de buques habrían tenido que satisfacer unas tasas fijas mínimas más altas y el límite máximo de responsabilidad habría ascendido, mientras que el tonelaje al cual se aplicaba habría sido reducido. El acuerdo PLATO resultó ser inadmisibles para los propietarios de petroleros, y el programa se abandonó en el verano de 1986.

De aquí que, desde el punto de vista de la víctima, sea crucial hallar la proporción aceptable de gastos de indemnización por daños de contaminación de petróleo y, de hecho, si todo el sistema ha funcionado satisfactoriamente. Este tema se expone en el siguiente apartado, que presenta algunos datos sobre indemnización por daños de contaminación petrolífera marina.

---

**Cuadro II. Límites de Responsabilidad de las Disposiciones de Compensación por Daños de Contaminación Marina Petrolífera: Acuerdos presentes y propuestos, públicos y privados**

<i>Acuerdo de indemnización</i>	<i>Cantidad por tonelada, en US \$</i>	<i>Cantidad máxima</i>	<i>Entrada en vigor</i>	<i>Observaciones</i>
TOVALOP	147	16,8 millones	06.10.1969	la que sea menor
CRISTAL		36,0 millones	01.04.1971	
CLC de 1969	135	15,4 millones	18.06.1975	* aplicable a petroleros > 105.000 toneladas brutas
Fondo de 1971		49,6 millones	16.10.1978	
Protocolo CLC	420*	60,0 millones**	todavía no	* aplicable a petroleros > 5.000 toneladas brutas y < 139.000 t. b.; los petroleros < 5.000 t. b. están sujetos a una cuantía fija mínima de 3,0 millones. ** aplicable a petroleros > 140.000 toneladas brutas.
Protocolo del Fondo de 1984		135 a 200 millones	todavía no	aumentando progresivamente
PLATO	500 a 600*	60 a 75** millones	propuesto	* aplicable a petroleros > 5.000 t. b. y < 104.999 t. b.; aumentando por etapas; petroleros < 5.000 t. b. están sujetos a una cuantía fija mínima de 10 a 15 millones (progres.). ** aplicable a petroleros de 105.000 t. b.
NUEVO CRISTAL		135 a 200 millones	propuesto	Propuesto en combinación con PLATO

*Fuentes:* Varios Documentos Oficiales y otras publicaciones.

NOTA: Las cifras del acuerdo CRISTAL y del Fondo de 1971 (incluidas las mencionadas sobre los Protocolos) incluyen las de la Convención CLC y el TOVALOP, respectivamente. De aquí que debieran interpretarse como se indica en el ejemplo siguiente. La cifra de 49,6 millones de US \$ del Fondo de 1971 incluye la cantidad de la Convención CLC de 16,8 millones de US \$. Por lo tanto, la capacidad de este Fondo es igual a 49,6 millones de dólares menos 16,8 millones de dólares, es decir, a 32,8 millones de dólares.

## COMPENSACION SEGUN LA CONVENCION CLC Y EL FONDO IOPC. ALGUNOS DATOS

Dado que ni el Fondo IOPC ni la Convención entran en vigor hasta muchos años después de su establecimiento, no es excesiva la experiencia jurisprudencial ni la relativa a demandas respecto a dichos fondos. Se dispone de información ciertamente estimulante sobre el funcionamiento del Fondo IOPC,

que es una «institución» pública. Entre 1978, fecha de entrada en vigor, y 1984, el Fondo ha tramitado unos 19 incidentes que dieron lugar a demandas por daños y perjuicios.

Además de dicho Fondo, se presentaron también demandas en base a los otros programas de indemnización. El interés principal no radica en obtener datos sobre las cuantías de indemnización de acuerdo a distintos criterios como el tamaño del buque, su bandera, costes de lavado, etc., sino en la proporción de reparación pecuniaria a cargo de los propie-

tarios de los buques, los receptores del petróleo y las víctimas. Henri Smets proporcionó en 1984 unos datos sobre dichas participaciones, los cuales se han completado y se representan en el Cuadro III.

El Cuadro III muestra que las reclamaciones totales aumentaron regularmente durante un período relativamente breve y que la proporción correspondiente a los propietarios de buques petroleros disminuyó, en perjuicio de la proporción de los receptores de petróleo y de las víctimas. En especial, los eventos realmente catastróficos parecen haber originado unos costes que no pudieron ser completamente indemnizados mediante el programa de reparación. De hecho, los costes soportados por las víctimas son probablemente cálculos moderados puesto que

Como conclusión de esta breve panorámica, observamos que el sistema de indemnización en toda su complejidad fue incapaz de funcionar en los casos decisivos para los cuales fue diseñado y que la finalidad del Fondo IOPC de 1971 de ofrecer una indemnización completa a las víctimas de contaminación de petróleo no fue satisfactoria. En otras palabras, en los casos de daños menores por vertido de petróleo, valorados en 250.000 dólares USA o menos (al valor constante de 1974), se contó normalmente con la cobertura del seguro y la intervención del Fondo no fue necesaria. No obstante, cuando se produjeron eventos catastróficos y el dinero del Fondo era más necesario, no parecía estar disponible en cantidades suficientes, dados los límites establecidos, tal como parece sobre todo tras la experiencia

**Cuadro III. Reclamaciones contra Propietarios de Petroleros y Receptores de Petróleo**

	<i>Reclamaciones totales</i>	<i>Reclamaciones contra propietarios de petroleros</i>	<i>Reclamaciones contra receptores de petróleo</i>	<i>Costes de contaminación de las catástrofes*</i>	<i>Reclamaciones no indemnizadas</i>
1974	68,9	65,75	3,15	47,38	--
1975	45,8	42,82	2,98	34,30	--
1976	99,8	96,53	2,27	80,15	--
1977	37,4	34,50	2,90	19,15	--
1978	254,2	211,40	42,80	236,38	32,18**
1979	149,6	78,80	71,60	178,51	28,91
1980	165,3	61,20	104,10	194,27	28,97***

NOTAS: El valor de todos los importes se da en dólares USA (1983). Recoge todas las demandas, hasta los límites estipulados en los acuerdos tanto privados como públicos.

\* Catástrofes: siniestros de contaminación de petróleo cuyos costes exceden los 250.000 dólares USA.

\*\* Amoco Cadiz.

\*\*\* Tanio.

Fuente: Henri Smets, *Dommages causés par les Marées Noires. Incidences Economiques d'une Révision des Limites d'Indemnisation*. Environmental Policy and Law, vol. 12, n.º 1/2, pp. 13-36, febrero 1984.

se realizaron bajo la suposición de que las demandas respecto a daños no catastróficos fueran indemnizadas por los propietarios de los petroleros. Con todo, esta suposición no es probablemente válida, pues los pequeños propietarios no tienen necesariamente que obtener una cobertura de seguro. De aquí que los daños que, incidentalmente, pueden ser desmesuradamente graves, causados por dichos propietarios, fueran reparados por los receptores de petróleo o no se retribuyeran en absoluto. De hecho, la finalidad del acuerdo PLATO era corregir este fallo respecto a la responsabilidad civil, pero los propietarios de petroleros se resistieron con todas sus fuerzas al establecimiento de una tasa de responsabilidad fija mínima independiente del tamaño del buque.

del accidente del Amoco Cadiz. Por lo tanto, queda por resolver la cuestión sobre si las disposiciones institucionales son eficaces en el sentido de servir a las finalidades para las que fueron establecidas. Con el fin de poder responder a esta pregunta, el resto del presente artículo se dedicará a dos temas relacionados. A tal efecto, a continuación se discutirán algunos aspectos de las normas de responsabilidad por daños de contaminación del mar causada por petróleo y, finalmente, se observarán algunos fallos del mercado de seguros marítimos.

#### **Normas de responsabilidad civil por daños al medio ambiente**

Hasta el momento, sólo se han presentado datos so-

bre los daños causados por contaminación de petróleo procedente de buques y de las instituciones establecidas con el fin de proporcionar un remedio, señalando que éstas últimas no bastaban para ofrecer una indemnización completa a las víctimas. En consecuencia, sigue en pie la cuestión de si esto es debido a ineficacias derivadas del funcionamiento del sistema o se debe a limitaciones inherentes al sistema mismo, es decir, al tipo de norma de responsabilidad o a las normas de indemnización utilizadas.

El primer tipo de ineficacia puede darse en caso de que exista una información incompleta sobre el mercado de seguros, conduciendo a un examen y distribución insuficientes de los riesgos cubiertos.

El segundo tipo de ineficacia es de naturaleza más esencial ya que, como observan algunos autores, muchos arreglos para reducir la probabilidad de accidentes y la indemnización de las víctimas contienen una combinación de instrumentos, tales como una norma de responsabilidad civil dada, la obligación de prever fondos por parte de terceros o de la misma parte en caso de daños y perjuicios, normas del reglamento de seguridad respecto al equipo y sus operarios y la posibilidad de penalizar el comportamiento de los agresores. Por lo tanto, el evaluar la eficacia de un arreglo para reducir riesgos incluiría el examen por separado de cada uno de estos instrumentos, así como su aplicación conjunta.

De hecho, el caso de la contaminación por petróleo de los mares es especial y hay razones específicas que explican la peculiaridad de las disposiciones sobre responsabilidad e indemnización. En primer lugar, los daños incluyen las llamadas pérdidas económicas, así como los daños a los ecosistemas. De aquí, que la función de las normas de responsabilidad aplicables únicamente a la propiedad privada sea limitada. En segundo lugar, los daños causados a terceros o al medio ambiente son mucho mayores que los daños a la primera parte. Frecuentemente, los daños al medio ambiente son de naturaleza de emergencia gradual, en el sentido de que el alcance total de los daños se manifiesta en una fecha que es bastante posterior a la fecha del accidente. En el caso de contaminación marina, la restauración del ecosistema suele llevar muchos años y requerir una cara supervisión científica. Por último, desde un punto de vista puramente teórico, el significado preciso de la operación de restauración es ambiguo, en el caso de que la contaminación de un ecosistema marino sea tan grave que resulte imposible «reconstruirlo» y haya que realizar un «desarrollo» alternativo del mismo.

En tales casos, los incentivos para prevenir los da-

ños de contaminación que se establezcan cara a los propietarios de los buques petroleros necesariamente tendrán efectos limitados en los esfuerzos de precaución adoptados. Incluso bajo una norma de responsabilidad estricta, que en teoría les obliga a indemnizar todos los daños, preferirán adoptar un nivel preventivo, no necesariamente óptimo, e inhibirse por completo del asunto en caso de un accidente catastrófico.

En tercer lugar, la ausencia de una agencia reguladora supranacional constituye un serio problema. El único arreglo viable consiste en una serie de acuerdos internacionales bilaterales o en acuerdos internacionales multilaterales. Un rápido examen demuestra que la mayoría de ellos se ocupan de cuestiones técnicas sobre reglamentos de seguridad, en tanto que sólo unos pocos se refieren al establecimiento de reglas de responsabilidad y programas de indemnización. La razón parece ser que los acuerdos sobre mejoras técnicas son más fácilmente aceptados por los estados firmantes, pues los aseguradores los confirmarán al establecer las primas de seguros de responsabilidad (general). Así, estos acuerdos benefician a los propietarios de buques. En contrapartida, negociar unas normas de responsabilidad respecto a daños de contaminación marina es mucha más difícil, pues los costes extra gastados en primas de responsabilidad (por contaminación) o en equipos para prevenir la contaminación no son compensados por ningún tipo de beneficio monetario.

En conclusión, puede decirse que es ineficaz hacer recaer la responsabilidad únicamente en los propietarios de los petroleros. Esto se infiere del hecho de que los daños pueden ser un múltiplo del valor del buque. Incluso si se cuenta con una cobertura de seguro, bajo estas circunstancias los propietarios de petroleros considerarán que la quiebra es una alternativa preferible a la provisión de fondos de indemnización en caso de que ocurra un accidente grave.

---

## SEGURO POR DAÑOS DE CONTAMINACION DE PETROLEO Y REDUCCION DEL RIESGO

Después de esta digresión sobre normas de responsabilidad respecto a los daños de contaminación marina por petróleo, volvamos al sistema de seguros marinos. Como hemos mencionado, los propietarios de los buques proporcionan su propia cobertura de

seguro mediante los Clubes de Protección e Indemnización. Estos actúan como asociaciones no lucrativas que cobran unas tarifas a sus miembros para reembolsar las reclamaciones presentadas contra ellos. Como señalaba T. G. Coghlin en 1984, la experiencia con estas reclamaciones no puede predecirse y las tarifas se cobran al principio de cada año (comenzando el 20 de febrero, fecha «en que el Báltico ya no está helado») mediante unos llamados «anticipos» que pueden aumentarse mediante un «suplemento». Puesto que estas tarifas suplementarias resultaron ser muy volátiles en muchos Clubes, es decir, que en unos años determinados hubo que pagar varias tarifas suplementarias, los Clubes adoptaron la práctica de nivelar sus fluctuaciones de ingresos por el sistema de no devolver los excedentes a sus miembros, utilizándolos en cambio para reducir el déficit en años de mala suerte.

Aunque los Clubes de P. & I. son asociaciones mutuas, forman no obstante parte del mercado, es decir, que tienden a adoptar las reglas del mercado para fijar los precios de los riesgos que cubren. Las tarifas son negociadas por los miembros y los directores de los Clubes y se basan en el riesgo de reclamaciones que cada miembro representa. Los directores, por tanto, evalúan los registros de reclamaciones pasadas junto a otros factores como la clase, tamaño, bandera y tipo de comercio de los buques. Los miembros pueden también reducir el riesgo de su Club limitando la cobertura o solicitando un descuento o deducción. Después que se han fijado las tarifas para un año dado, se determinan los anticipos. A medida que transcurre el año, se establecen tarifas suplementarias en forma de un porcentaje fijo del anticipo de cada miembro. De aquí, que la única posibilidad de que un Club reevalúe el riesgo de uno de sus miembros pueda producirse durante la etapa de negociación anual de las tarifas, y no en la fecha en que se fijen las cantidades suplementarias.

Por último, los Clubes de P. & I. son proclives a mantener la constante pertenencia de sus miembros, para proteger sus haberes. Esto no sólo depende del nivel de las tarifas, sino también de los servicios ofrecidos. Tal es la lealtad mutua de los miembros, que sólo un número muy pequeño de ellos (diez por ciento de promedio) tiende a cambiar de Club por considerar excesivas las tarifas suplementarias. En cuanto a la probabilidad de sancionar a los malos propietarios, su expulsión tiende a ser extremadamente difícil pues los Clubes deben ser cuidadosos y estar seguros de los hechos antes de alegar faltas en unos miembros generalmente leales. De aquí que, como psicológicamente es difícil imponer sanciones, la aceptación de nuevos negocios es muy selectiva

y constituye una forma de política preventiva. Los Clubes, por ejemplo, pueden no aceptar la admisión de petroleros de quince o doce años de antigüedad o bien pueden investigar por su cuenta los buques, aparte de la investigación realizada por las oficinas de registro. Sin embargo, estas medidas no son la única forma de prevenir riesgos. En principio, los Clubes inspeccionan la dirección o gerencia de buques únicamente porque la mayoría de los propietarios tienden a apegarse a la misma dirección. Además, como ya se ha mencionado, el noventa por ciento de los miembros tienden a permanecer en el Club.

El Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización se estableció como institución conjunta o mancomunada de algunos de los Clubes, para compartir los riesgos que excedieran una cuantía dada, así como para obtener cobertura de reaseguro. Aparentemente, el 60 a 70% de las reclamaciones son cubiertas por los Clubes y del 20 al 30% por el Grupo Internacional, reasegurándose el resto. Con todo, es evidente que estos porcentajes son válidos solamente como media. Si, por poner un ejemplo, se presentaran grandes demandas contra el propietario de un petrolero determinado, por cuantías que sobrepasaran la cobertura de su Club, y en varias ocasiones durante unos pocos años, dichas demandas podrían ser completamente satisfechas por el Grupo Internacional o, incluso, por los suscriptores de reaseguro. En este caso, el Club al cual pertenece el propietario ha aumentado su riesgo de reclamaciones en relación con el Grupo Internacional. No obstante, si logró transferir la «mala suerte» a dicho Grupo Internacional, no tiene ningún incentivo para volver a considerar el nivel de las tarifas obtenidas del propietario en cuestión. De aquí, que los Clubes sean capaces de compartir las demandas de cada uno.

Con esta finalidad, el Grupo Internacional ha establecido ciertas normas de disciplina, aunque no siempre puede garantizarse, pues hay un tremendo grado de dispersión del riesgo entre un enorme número de aseguradores, una vez que se tiene en cuenta el reaseguro. Esto se debe al hecho de que cada empresa aseguradora está protegida por un llamado tratado de reaseguro general, que determina la proporción del riesgo retenida por la aseguradora y la proporción no retenida o transferida. Es evidente que este tipo de retención «en cascada» tiende a reducir la transparencia de los riesgos así cubiertos. De hecho, por lo general, las aseguradoras no saben cuántas veces se ha dividido un riesgo en tramos de retención y excedentes cuando se les invita a ofrecer cobertura. Por lo tanto, pueden no darse cuenta de la calificación profesional del cliente del segu-

ro inicial (el propietario del buque) hasta que se enfrentan con una reclamación.

En consecuencia, la inspección o examen de la actuación de los propietarios de buques sería necesaria, para clasificarlos por clases de riesgo de reclamaciones, pero los suscriptores individuales interesados en diversificar sus carteras sólo tendrán un incentivo menor para hacer ésto. Puesto que se ven obligados a distribuir sus fondos en el máximo número posible de riesgos menores, deliberadamente reducirán los esfuerzos para investigar por completo cada riesgo individual. De aquí, que cuanto más diversifiquen su cartera, menos examinarán cada riesgo por separado. En la práctica, las entidades aseguradoras resuelven el problema de examinar los riesgos ofreciendo unos contratos de seguros estandarizados junto con unos cuestionarios estándar a rellenar por los solicitantes. Otro de los instrumentos o métodos empleados consiste en un sistema de primas progresivas, en relación a un indicador indirecto de clase de riesgo, como la edad y la actuación en el pasado. En general, estos métodos son útiles en los seguros de vida, o de incendios y otros similares. En el caso de los seguros marítimos, sin embargo, es menos probable que exista dicha estandarización, pues los riesgos no son homogéneos. Las empresas aseguradoras tienen, pues, que recurrir a otras técnicas.

Además de estudiar las tendencias predominantes en el mercado de los seguros, pueden decidir confiar en las llamadas empresas aseguradoras principales. Estas son expertas en ofrecer una protección frente a un tipo particular de riesgos, como daños de contaminación petrolífera causada por buques, por instalaciones petroleras o protección de incendios a bordo u otros similares. Su pericia es patente en el mercado, pues suscriben una importante porción del negocio en el que se especializan. No obstante, al seguir a la aseguradora principal, su propia rentabilidad está vinculada a la tendencia general del mercado o al ciclo de negocios de la primera. Obviamente dicha estrategia no puede sustituir a la inspección directa de la actuación de los mismos propietarios de buques. Dado que esto no lo realizan los Clubes de Protección e Indemnización satisfactoriamente, el mercado de seguros marítimos deja que desear. De hecho, los directores de los Clubes de P. & I. no comprueban permanentemente la fiabilidad y calificación profesional de sus miembros y de sus agentes, ni supervisan continuamente la calidad de los buques de sus miembros. Se consideran a sí mismos como asociaciones mutuas con miembros estables. Puesto que comparten los riesgos sin poseer una información completa sobre los riesgos individuales, toda la información sobre la distribu-

ción de los riesgos cubiertos por ellos se pierde irremediablemente.

Todo esto lleva a la siguiente y obvia conclusión: Hay graves imperfecciones en la industria de los seguros marítimos, pues los «primeros» aseguradores (los Clubes), que están en la mejor situación para investigar la actuación del asegurado (los propietarios de buques miembros de los Clubes), no recogen la información relevante. Consecuentemente, la industria reaseguradora no es capaz de compensar esta deficiencia del mercado, y tan sólo puede diversificar el riesgo tan ampliamente como sea posible, lo que no es un modo de funcionamiento eficaz en cuanto a los costes. En otras palabras, dadas estas ineficacias, la cobertura resulta más cara que si se dieran unas buenas condiciones de mercado.

Jim Macneill, autor de un artículo de 1984, resume algunos datos sobre los costes de prevención, perjuicios y costes de limpieza por contaminación marina petrolífera. Las cifras muestran que el último elemento se calcula en aproximadamente 500 millones de dólares USA al año, en tanto que los gastos anuales de prevención se calculan en aproximadamente mil millones de dólares USA. Esta última cifra incluye los gastos públicos, por valor de unos 250 millones de dólares, los de la instalación y funcionamiento de sistemas de ayuda a la navegación y de sistemas monitores destinados a detectar la violación de las normas, así como los dedicados a proporcionar ayuda de rescate. No incluye los gastos públicos destinados a limpiar aguas de lastre y a otros medios similares en los puertos de destino.

A primera vista, basándose en estas cifras, podría inferirse, que los propietarios de petroleros y los gobiernos gastan demasiado en la prevención de la contaminación petrolífera y que la norma de estricta responsabilidad por contaminación marina petrolífera ha conducido a una reducción excesiva de riesgos. Sin embargo, no es claro que los propietarios de los buques soporten dichos costes de prevención debido a la norma de estricta responsabilidad. Como se ha mencionado antes, otras convenciones internacionales, como la Convención MARPOL, regulan directamente el empleo de tecnologías de prevención. Por tanto, es imposible separar los efectos de los reglamentos directos y los de la norma de responsabilidad.

Además, se ha de distinguir entre vertidos de petróleo deliberados y accidentales. En tanto que los primeros son una proporción mucho mayor que los vertidos accidentales, cabe discutir si equipamientos como los de Limpieza de Petróleo Crudo, Carga en la Parte Superior o Tanques de Lastre Segregado debieran considerarse como dispositivos para re-

ducir riesgos desde un punto de vista teórico asegurador. No obstante, puesto que la mayor parte de los gastos preventivos de los propietarios de buques se destina a comprar equipos de prevención de vertidos deliberados, ha de considerarse que son únicamente los gastos restantes los que reducen los riesgos asegurables. Los cálculos sobre el reequipamiento de flotas enteras de petroleros sugieren que estos últimos gastos son muy pequeños.

Por último, los datos sobre la llamada clasificación de flotas petroleras, así como sobre la distribución de los principales vertidos de petróleo por bandera del buque, muestran una gran variación. En tanto que las reclamaciones debidas a grandes vertidos de petroleros con bandera de Liberia y de Grecia alcanzaron los 254 millones y 100 millones de dólares USA respectivamente, las reclamaciones contra petroleros con bandera de Japón y de Noruega se elevaron a 22 millones y a 10 millones de dólares respectivamente. Estos datos corresponden en cierta medida a la clasificación de flotas petroleras, que otorga la mejor puntuación a Japón, seguido de Noruega, mientras que a Liberia le da una buena puntuación promedio y sitúa a Grecia en el último puesto. Consecuentemente, puede inferirse que los esfuerzos para reducir riesgos no están uniformemente distribuidos en todos los países. Si la norma de estricta responsabilidad aplicada al mundo del mercado internacional de seguros hubiera conducido al agotamiento de todas las estrategias preventivas posibles, no habría unas diferencias tan marcadas entre países.

Resumiendo lo anterior, se observa que las imperfecciones en la industria internacional de los seguros marítimos se deben a un examen insuficiente de la actuación de los riesgos por los Clubes de Protección e Indemnización y que dan por resultado unas cifras de contaminación marina de petróleo por debajo de lo deseado, pues son muy altas. Además, los datos sobre los costes de dichos daños de contaminación y sobre los esfuerzos de prevención han de interpretarse con cuidado, pues a primera vista sugieren un excesivo esfuerzo de prevención en relación con los daños.

---

## CONCLUSION

El presente artículo describe la evolución de los reglamentos públicos internacionales y de los acuerdos privados concernientes a la indemnización de daños y perjuicios respecto a la contaminación marina de petróleo debida a buques. Tras describir su iniciación y relación mutua, se ha expuesto el objetivo político de ofrecer una indemnización completa a las víctimas. Los datos parecen sugerir que este objetivo no se alcanza en el caso de accidentes graves con costes muy altos de limpieza, como el Amoco Cadiz en 1978. Esto es debido a que las responsabilidades asumidas por los propietarios de los buques y por los receptores del petróleo (las compañías petrolíferas) están limitadas por la Ley. La reciente evolución en la industria, que condujo a la venta de flotas por parte de las compañías petrolíferas, también ha dado fin al conflicto de intereses propios que tenían como propietarios de los buques y como receptores del petróleo. En consecuencia, las compañías petrolíferas exigen ahora a los propietarios de los buques que aumenten su parte en los costes de indemnización, mediante un aumento de su responsabilidad máxima y a través de responsabilidades mayores para los pequeños propietarios.

El segundo punto importante se refiere a los acuerdos de indemnización. Al respecto, sería probablemente ineficaz hacer recaer la responsabilidad por daños únicamente en los propietarios de los petroleros, debido a la existencia de factores externos «mutuos». Los propietarios de petroleros infligen riesgos a los receptores de petróleo en tanto son posibles los naufragios, y los receptores infligen riesgos en los propietarios al requerir el transporte de una mercancía inherentemente peligrosa. Con todo, tampoco parece posible extender internacionalmente estos factores externos mediante contratos normales, dadas las condiciones competitivas y la gran capacidad del mercado de transporte de petróleo.

Por último, se observa que el mercado de los seguros marítimos funciona imperfectamente, en el sentido de que es insuficiente la inspección de los riesgos derivados de la actuación de los propietarios de los buques llevada a cabo por sus instituciones de seguros mutuos (los Clubes de P. & I.). En consecuencia, los esfuerzos destinados a evitar riesgos son actualmente insuficientes.

