



UNIVERSIDAD DEL MAR

Puerto Escondido - Puerto Ángel - Huatulco
O A X A C A

Mare nostrum veritabile faciendum

CAMPUS HUATULCO

RELACIONES INTERNACIONALES: MEDIO AMBIENTE

El régimen internacional de contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros. Problemas ambientales y limitaciones institucionales

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:

Maestro en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente

PRESENTA:

Gerardo Hernández Vásquez

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Miguel Martínez González

Huatulco, Oaxaca, 2016

Para los campesinos más pobres que en ausencia de tierras se aventuraron a cosechar los frutos del mar.

“No pensarás que puedes matar a un océano. Pero lo haremos un día. Así somos de negligentes”.

Ian Rankin

DEDICATORIA

El amor que Dios me ha brindado se ha manifestado a través de mi familia, mis padres, mis hermanas, mis sobrinos y mi novia. Ellos han sido el motor principal para concluir esta tesis.

Mis Padres, Dolores Vásquez Salinas y José Hernández Ruiz. Ellos han forjado en mi persona valores adecuados para ser un hombre de bien, me han ofrecido apoyo incondicional, siempre han mostrado paciencia, fe y confianza en mí. Ellos son mi inspiración, mi ejemplo e ideal a seguir pues me han enseñado perseverancia, constancia y superación. Gracias padres.

Mis hermanas Lucero y Selene (nube y bombom) gracias por todos los consejos, regaños y bromas, las quiero mucho “manitas”. Dicen que el mejor regalo que puede darte un hermano es un sobrino, Selene gracias por darnos nuevas alegrías en nuestras vidas a través de Romina y Rogelio (melón y el goldito). Ricardo, gracias cuñado por ser un excelente compañero para mi hermana, eres de la familia.

Lo bueno de ser pobre y feo es que si alguien te quiere, te quiere de verdad y si a esto le sumamos que no tienes trabajo y eres tesista, eso es amor de verdad. Rossy, luna de mi vida, gracias por la confianza, paciencia y apoyo que me has brindado todos estos años.

A todos ustedes, les dedico esta tesis.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a mi director de tesis, El Doctor Miguel Martínez González que gracias a su apoyo, paciencia y tiempo brindado, logre concluir la presente tesis. En lo que respecta lo académico es un excelente guía, en lo personal es un excelente amigo y un gran ser humano. Doctor Miguel ha sido un gran honor estar bajo su dirección.

Asimismo agradezco al Doctor Fernando González Laxe por ser mi tutor durante mi estancia en la Universidad de Coruña en Galicia, España. Por brindarme acceso a bibliografía relativa a mi tema de investigación. Muchas gracias Doctor Laxe.

Mis agradecimientos también van destinados a la Dra. Valentina Prudnikov Romeiko, al Dr. Alberto Lozano Vázquez, al Dr. Juan Francisco Meraz Hernando y al Dr. Juan Narciso Ojeda Cárdenas. Profesores investigadores de la Universidad del Mar de los Campus Huatulco y Puerto Ángel. Ellos fueron un pilar importante al dedicar tiempo en la lectura, revisión y corrección de esta investigación. Asimismo aportaron conocimientos en distintas áreas que permitieron reforzar y concluir esta tesis.

Agradezco a cada educador que me brindó la oportunidad de tomar clases a lo largo de mi vida escolar, proporcionándome sus conocimientos y experiencias. Todos ellos se han convertido en un ejemplo a seguir y un modelo para ser alguien mejor cada día.

ÍNDICE

Glosario	i
Introducción	v
Capítulo 1. Marco teórico conceptual: La “teoría” de los regímenes internacionales	1
1.1 La formación de regímenes internacionales.....	2
1.2 La efectividad de los regímenes internacionales.....	5
1.3 Algunos elementos que limitan y favorecen la efectividad de los regímenes	7
1.4 Tipos de consecuencias de la efectividad de un régimen internacional: Efectividad simple y efectividad de consecuencias amplias	9
Capítulo 2. La problemática de la contaminación marina causada por hidrocarburos	13
2.1 Sensibilidad y vulnerabilidad del medio marino por contaminación de hidrocarburos	14
2.1.1 Afectaciones en la flora y fauna marina.	16
2.1.2 Perjuicios causados por los hidrocarburos en los ecosistemas marinos	18
2.2 Afectaciones socioeconómicas ocasionadas por las mareas negras.....	20
2.2.1 Afectaciones socioeconómicas directas cuantificables: Sector pesquero, Turístico y el desplazamiento de la población	21
2.2.2 Afectaciones socioeconómicas indirectas no cuantificables	24
Capítulo 3. Actores clave y las principales arenas en la dinámica del proceso de toma de decisiones para la regulación de la contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques	27
3.1 Actores marítimos con intereses económicos	29
3.1.1 Los Armadores y los Operadores	29
3.1.2 Los Propietarios y los Fletadores de carga	32
3.1.3 Los Clubes de Protección e Indemnización (P&I).....	35
3.1.4 Las Sociedades de clasificación	37

3.1.5 Los Estados del pabellón y los Registros abiertos.....	39
3.1.6 Los Estados con intereses marítimos	50
3.2 Actores con intereses costeros	53
3.2.1 Las Organizaciones no Gubernamentales ambientales.....	53
3.2.2 Opinión Pública y Medios de reacción	55
3.2.3 Los Estados con intereses costeros	57
3.2.4 Los Países en desarrollo	59
3.3 La Organización Marítima Internacional (OMI).....	61
3.3.1 Primeros años de la OMI (OCMI).....	61
3.3.2 Estructura constitutiva de la OMI y sus Convenios	64
3.3.3 Relaciones de la OMI con otros Organismos Internacionales.	66
3.4 El Marco Regional Europeo de la Seguridad Marítima	69
3.4.1 Acuerdos regionales europeos sobre la protección del medio marino.	69
3.4.2 Establecimiento de una Política Comunitaria de Seguridad Marítima (CPSS).....	71
3.4.3 Paquetes Erika I, Erika II y Erika III.....	73
3.5 Memorandos de Entendimiento sobre el control del Estado rector del puerto (MOU)	78
3.6 Legislación doméstica unilateral: Ley de contaminación por petróleo de 1990 (OPA/90)	81

Capítulo 4. Proceso de toma de decisiones para la creación y establecimiento del régimen internacional contra la contaminación marina por hidrocarburos

4.1 Propuestas para la creación de un régimen de descargas controladas: Washington 1926 y el Proyecto de la Liga de Naciones	85
4.2 Negociación para el establecimiento de las primeras medidas <i>ex ante</i>	89
4.2.1 Los primeros esfuerzos, surge el régimen OILPOL 54/69 y la implementación del Sistema de carga load on top (LOT) de la industria petrolera.....	90
4.3 Se engloba la protección ambiental del medio marino: Se establece el MARPOL 73/78	96

4.3.1 La Presión unilateral de EE.UU.: se implementa el sistema SBT	96
4.3.2 Evolución del OILPOL, nace el MARPOL/73	97
4.3.3 Conferencia Internacional sobre la seguridad de los buques tanques y prevención de la contaminación: Se adhiere el Protocolo MARPOL/78	99
4.4 Establecimiento del requisito del doble casco	103
4.4.1 Legislación doméstica con repercusión internacional: OPA/90	103
4.4.2 El Erika y las enmiendas del 2001	108
4.4.2 El Prestige y las enmiendas del 2003	109
4.5 Establecimiento de las medidas <i>in situ</i> : normatividad internacional para el combate a la contaminación marina causada por hidrocarburos	111
4.5.1 INTERVENTION 1969 y OPCR 1990	111
4.6 Negociación de las medidas ex post: Se crea el primer nivel de compensación	113
4.6.1 El Régimen TOVALOP de la industria petrolera	114
4.6.2 Establecimiento del CLC/69.....	118
4.7 Establecimiento de un segundo nivel de compensación.....	124
4.7.1 Esquema complementario al TOVALOP: Se establece el CRISTAL.....	124
4.7.2 Complemento al CLC/69: Convenio del Fondo.....	126
4.8 Enmiendas al TOVALOP/CRISTAL y CLC/FONDO.....	134
4.8.1 Revisión de las iniciativas de la industria petrolera.....	134
4.8.2 Acontecimientos que precedieron a la Conferencia de 1984.....	136
4.8.3 La Conferencia de la OMI de 1984	138
4.8.4 Revisión adicional al Esquema TOVALOP/CRISTAL	140
4.8.5 Los Protocolos de 1992 para las Convenciones CLC/69 y FONDO/72	143
4.8.6 Un tercer nivel de compensación: Se establece el Fondo Complementario.....	148

Capítulo 5. Valoración de la efectividad y las limitaciones institucionales del régimen internacional de la contaminación marina causada por hidrocarburos	154
5.1 Efectividad y limitaciones institucionales de las medidas preventivas	
(<i>Ex ante</i>).....	155
5.1.1 El sub-régimen de las descargas controladas	155
5.1.2 El sub-régimen de estándares de equipamiento y el sub-régimen de evaluación de buques monocasco	165
5.1.3 El sub-régimen de instalaciones de recepción en los puertos	171
5.1.4 La Protección de Zonas Marinas Especialmente Sensibles (ZMES)	173
5.2 Efectividad y limitaciones institucionales de las medidas de reparación (<i>Ex post</i>).....	178
Conclusiones	190
Bibliografía	196
Electrografía	207

GLOSARIO

- » ACOPS: Comité Consultivo de la Contaminación Marina por Petróleo.
- » AQUAPOL: Asociación Europea de Policía Acuática.
- » BIMCO: Consejo Marítimo Internacional y del Báltico.
- » BM: Banco Mundial.
- » CAS: Esquema de Evaluación del Estado del Buque.
- » CCTM: Centro de Control de Tráfico Marítimo.
- » CE: Comunidad Europea.
- » CIJ: Corte Internacional de Justicia.
- » CLC: Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos.
- » CMI: Comité Marítimo Internacional.
- » CNUMAD: Convención de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río).
- » COPE: Fondo de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos en Aguas Europeas.
- » COW: Técnica de Lavado en Petróleo Crudo.
- » CONVEMAR: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- » CPSS: Política Comunitaria de Seguridad Marítima.
- » CRISTAL: Contrato Relativo a un Complemento Provisional de la Responsabilidad nacida de la Contaminación por Hidrocarburos de Buques Tanque.
- » DOALOS: División de las Naciones Unidas para Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar.
- » EECA: Países de Europa Oriental y Asia Central.
- » ECOSOC: Consejo Económico y Social de la ONU.
- » EMSA: Agencia Europea de Seguridad Marítima.
- » EPA: Agencia de Protección Ambiental.
- » FIDAC: Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos
- » FMI: Fondo Monetario Internacional.

- » FSI: Subcomité de Implementación del Estado de pabellón.
- » FOEI: Amigos de la Tierra Internacional.
- » FONDO: Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos.
- » FGI: Gas de Efecto Invernadero.
- » DEG: Derechos Especiales de Giro.
- » HELCOM: Convenio de Helsinki sobre la Protección del Medio Marino en la Zona del Mar Báltico
- » H&M: Maquinaria y Casco.
- » IACS: Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación
- » ICS: Cámara Naviera Internacional.
- » IGS: Código Internacional de Gestión de Seguridad Operacional.
- » IGP&I: Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización.
- » ILU: Instituto Asegurador de Londres
- » ISA: Índice de Sensibilidad Ambiental
- » INTERTANKO: Asociación Internacional de Propietarios Independientes de Petroleros.
- » INTERVENTION: Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos.
- » IOPP: Certificado Internacional de Prevención de Contaminación Marina.
- » IPIECA: Asociación Internacional de la Industria del Petróleo para el Ambiente y la Conservación.
- » ITF: Federación Internacional de Trabajadores del Transporte.
- » ITOPF: Federación Internacional de Propietarios de Buques Petroleros
- » IUMI: Unión Internacional de Aseguradoras Marítimas.
- » MARPOL: Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques
- » MAP: Plan de Acción del Mediterráneo.
- » MEDU: Unidad de Coordinación del Mediterráneo

- » MEPC: Comité de Protección del Medio Marino.
- » MPC: Medida de Protección Correspondiente.
- » MOU: Memorandum de Entendimiento del Estado rector del puerto.
- » MSC: Comité de Seguridad Marítima
- » NOAA: Administración Nacional del Océano y de la Atmosfera de los Estados Unidos.
- » OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
- » OCIMF: Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras.
- » OCMI: Organización Consultiva Marítima Intergubernamental.
- » OILPOL: Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas por Hidrocarburos.
- » OIT: Organización Internacional Del Trabajo.
- » OMI: Organización Marítima Internacional.
- » ONG: Organización No Gubernamental.
- » ONU: Organización de las Naciones unidas.
- » OPA: Ley de Contaminación por Petróleo de los Estados Unidos.
- » OPCR: Convención Internacional sobre la Contaminación por Hidrocarburos, Preparación y Cooperación.
- » OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.
- » OSPAR: Convenio de la Protección del Medio Marino del Atlántico del Nordeste.
- » PPM: Partes Por Millón.
- » PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- » P&I: Protección e Indemnización.
- » RDT: Sistema Registrador de Datos de Travesía de un Buque.
- » RSPB: Real Sociedad para la Protección de las Aves.
- » SBT: Sistema de Tanques de Lastre separados.
- » SIA: Sistema de Identificación Automática
- » SIRE: Reporte de Inspección del Buque.
- » SOLAS: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.

- » STCW: Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar.
- » TAPAA: Ley de Autorización del Oleoducto Trans-Alaska
- » TCC: Comité de Cooperación Técnica
- » TOVALOP: Acuerdo Voluntario de los Armadores de Petroleros, Relativo a la Responsabilidad por Contaminación de Petróleo
- » TPM: Tonelaje de Peso Muerto.
- » UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- » UMA: Autoridad Marítima Unida.
- » UMCC: Consejo Consultivo Marítimo de los Estados
- » ULLC: Súper Petroleros
- » UNCCRS: Convención de las Naciones Unidas sobre las Condiciones Para el Registro de los Buques
- » UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo
- » UNEP: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- » VLLC: Grandes Petroleros
- » WWF: Fondo Mundial de la Naturaleza.
- » ZEE: Zona Económica Exclusiva.
- » ZMES: Zonas Marinas Especialmente Sensibles.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centra en el régimen internacional de contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros. Se trata de un episodio más de la progresiva degradación de los océanos debida a los factores antropogénicos. Concretamente está ligada al comercio y al transporte marítimo internacional y más específicamente, al de un recurso energético de alta significación geopolítica y económica como es el petróleo.

La degradación de los océanos es uno de los principales problemas ambientales globales que enfrenta la comunidad internacional, pues el medio marino posee una complejidad e importancia que es trascendente para mantener el equilibrio ecológico del planeta. El entorno marino representa el 71% de la superficie de la Tierra y el 97% del agua se encuentra en los océanos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que alrededor del 60% de la población mundial vive dentro de una franja costera de 60 km de ancho; se estima que para el 2025 el porcentaje llegué a un 75%. Asimismo, dieciséis de las veintiséis mega-ciudades del mundo se encuentran ubicadas en zonas costeras (UNESCO, 2013). Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) señala que el 80% de la contaminación marina proviene de fuentes continentales (residuos agrícolas especialmente fertilizantes, pesticidas, basura sólida, aguas residuales, químicos tóxicos, etc.) (UNEP, 2011).

Esta situación posiciona al medio marino en un estado de vulnerabilidad debido a prácticas y actividades humanas cuya regulación es deficiente o insuficiente, tales como la actividad pesquera, la extracción de recursos minerales (energéticos o no), el transporte marítimo, etc. Éstas y otras actividades han generado problemas ambientales como la contaminación marina, la degradación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad, la disminución de los *stocks* pesqueros o alteraciones químicas en el mar.

Todas estas cuestiones, hacen que la seguridad de las zonas costeras se vea comprometida. En las últimas décadas, la seguridad comenzó a re-conceptualizarse en un proceso de “seguridización” tal como lo definen los autores de la escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998)¹. Así la noción de

¹ La “seguridización” se entiende como un proceso social resultado de los actos de habla. Éste hace referencia a la valoración subjetiva de “una amenaza existencial hacia los objetos de referencia”, lo que permite establecer “medidas

seguridad se ha ampliado horizontalmente desde una perspectiva militar limitada y de seguridad política hasta una más extensa que incluye dimensiones económicas, sociales y ambientales. Asimismo ha surgido una profundización vertical de una seguridad basada en el Estado hacia una humana y de género; desde una visión nacional hacia arriba, hacia una regional y global; y hacia abajo en dirección de una local y comunitaria. Por ello, los actores en torno a las políticas de seguridad también se han ampliado y ya no se limita sólo al Estado ahora se incluye cada vez más a actores no estatales, sub-nacionales, supranacionales y transnacionales. Un punto importante a señalar es que la seguridad se ha llegado a sectorizar, y se aborda desde distintos ámbitos como energía, alimentos, salud, agua, clima, bienestar, transporte, petróleo y otras cuestiones de supervivencia (Oswald & Günter, 2009).

En las últimas décadas han surgido varias generaciones de estudiosos que han ampliado el concepto clásico de seguridad, vinculado a la noción de seguridad nacional, situándolo en un contexto internacional mucho más complejo incluyendo también lo que se conoce como seguridad ambiental (Lavaux, 2004; 1-6)².

Thomas Homer-Dixon (1994), Fundador del Grupo de Toronto, líder en esta tendencia y representante de la Segunda generación de estudiosos, resumía los postulados de seguridad ambiental en “Las próximas generaciones verán el agotamiento generalizado de la degradación de los acuíferos, ríos y otros recursos hídricos; el declive de la pesca; y tal vez un cambio climático significativo ¿Si tal escasez del medio ambiente se agrava? Podría precipitarse una violenta guerra civil o internacional” (Homer-Dixon, 1994; 6-7 citado en Lavaux, 2004; 4). Con ello, se determinó que el deterioro de la calidad del medio ambiente, entendida como escasez de los recursos renovables podría empeorar otros factores políticos, sociales o económicos que pueden a su vez, ser la causa de conflictos violentos.

Barnett (2001) relaciona esta problemática de inseguridad ambiental con la combinación de pobreza, escasez de recursos y los cambios ambientales, esto

urgentes y excepcionales para contrarrestar la amenaza”. Por ello, el actor de la “seguridización” define la amenaza existencial y con el mismo proceso legítima también las medidas extraordinarias (Oswald & Günter, 2009.)

² Lavaux señala que,

-La primera generación (primera mitad de la década de 1980) estableció un esquema en el cual las dimensiones políticas, económicas, sociales y ambientales de varios niveles (sistémico, regional, estatal, individual) cobran una importancia fundamental frente a la dimensión militar nacional convencional.

-La segunda generación (principios de la década de 1990) se enfocó en dar evidencia empírica de la relación entre Medio ambiente y la Seguridad a través de la relación entre escasez de recursos y conflictos inter e intra-estatales.

-La tercera generación (finales de la década de 1990) amplió la gama de las variables dependientes para incluir casos de cooperación y constantes de la seguridad humana (amenaza al bienestar humano). Esta generación fue muy criticada frente a los postulados y métodos del Grupo de Toronto, se señala que está basada en una visión más optimista de las RR.II.

-La cuarta generación (actualidad) se está perfilando apelando a los acercamientos más comprensivos y holísticos a la seguridad ambiental. Basada en la combinación de las generaciones anteriores. Observa las relaciones entre el medio ambiente y la seguridad en términos multidimensionales tanto de conflicto como de cooperación y de seguridad humana, para los Estados como para las sociedades y las personas.

lleva a una vulnerabilidad de grupos e individuos que se ven afectados directa o indirectamente por los cambios ambientales. Por ello, Barnett (2010) ha señalado que “La seguridad ambiental se logra cuando los individuos y los grupos tienen la capacidad de evitar o adaptarse a los cambios ambientales de manera que sus necesidades básicas, derechos y valores no se vean socavados” (Barnett, 2010; 124).

La contaminación marina por hidrocarburos ha comprometido la seguridad ambiental, económica y social de las zonas costeras de los Estados que se ven afectados por los derrames de petróleo pues genera repercusiones negativas alterando el *modus vivendi* de la sociedad.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD), señaló que el transporte marítimo movilizó una cuota de 9 548, 2 millones de toneladas de mercancías en el 2013. (UNCTAD, 2014; 6). Manteniendo una tendencia de aumento anual, esto posiciona al transporte marítimo como el mejor medio para mover grandes cantidades de mercancías a un bajo costo. El comercio marítimo mundial está dominado por el transporte de materias primas, entre las que destaca el petróleo crudo y sus derivados que representa un 29.8% del tonelaje total de mercancías, mientras que los graneles, la carga seca y los contenedores representan en conjunto un 70.2% (UNCTAD, 2013; 8).

La posición del petróleo en las sociedades industrializadas se ha vuelto estratégica por ser el motor de la dinámica económica mundial debido a que es la principal fuente de energía para las industrias privadas y estatales. El transporte marítimo es clave en el comercio del petróleo crudo y sus derivados, pues la producción y el consumo de dicha materia prima se encuentran distribuidos a grandes distancias, de manera que para cualquier otro medio de transporte sería imposible o muy costoso realizar el traslado. Pese a que el tráfico de petróleo disminuyó tras la crisis del 2008, en el 2013 se movilizó un promedio de 1 800 millones de toneladas de petróleo vía marítima. (UNCTAD, 2013; 6).

El mar al ser usado como plataforma de transporte comúnmente se ve contaminado por las operaciones rutinarias del transporte marítimo o en otros casos por siniestros de buques petroleros que desembocan en una “marea negra”, a ello habría que sumar las actividades de extracción de hidrocarburos en altamar y en la costa.

La contaminación marina por hidrocarburos representa un problema ambiental de dimensiones globales. Según el Consejo Nacional de Investigación

de la Academia de Ciencias de EE.UU. (2002), los mares sufren una contaminación anual por hidrocarburos estimada en 1,3 millones de toneladas sin embargo se estima que ésta cantidad se puede extender hasta unos posibles 8.4 millones de toneladas. La misma fuente señala que, las principales causas de contaminación por hidrocarburos son: filtraciones naturales (46%), descargas operacionales de buques y vertidos desde instalaciones en tierra (37%), siniestros de buques petroleros (12%) y actividades de extracción del petróleo (3%).

La Organización No Gubernamental Greenpeace (2009), señala que la exploración, explotación y producción de petróleo que se efectúa en las plataformas petrolíferas marinas, es una de las principales fuentes de contaminación marina por hidrocarburos en la que se estima por cada mil toneladas de petróleo extraídas se derrama de forma crónica 100 kilogramos de petróleo. Esta contaminación se efectúa dentro de la zona económica exclusiva que poseen los países y los perjuicios que genera en algunas ocasiones afectan a otro Estado vecino, a diferencia del transporte marítimo donde las prácticas e irregulares afectan normalmente a terceros países.

Las múltiples prácticas de la industria marítima del transporte de petróleo (lavado de tanques, descargas ilegales, mareas negras) han incidido en la creación y establecimiento de un régimen internacional para combatir la contaminación marina derivada de buques petroleros. El núcleo de ese régimen está constituido por: un régimen de prevención de contaminación marina (MARPOL 73/78); un régimen de respuestas inmediatas para cuando se produce un incidente que implica una fuerte contaminación por hidrocarburos (INTERVENTION/69 y OPCR/90); y un régimen de responsabilidad centrado en las reparaciones de daños para los afectados por la contaminación (CLC/92 y FONDO/92). En el régimen participan múltiples actores y junto a los Estados parte (sean Estados portuarios, Estados de pabellón, Estados costeros) otros actores no estatales que también juegan un papel importante cuyas posturas muchas veces condicionan la formación del régimen así como su dinámica y desarrollo. En este aspecto destaca la Organización Marítima Internacional (OMI) y numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Así como también los actores del sector privado como las Sociedades de Clasificación, los Seguros de Protección e Indemnización (P&I) y la participación de la Industria petrolera a través de la Federación Internacional Limitada de Propietarios de Buques Petroleros (ITOPF) y La Asociación Internacional del Petróleo para el Ambiente y la Conservación (IPIECA).

Considerando que la contaminación marina por hidrocarburos que deriva del transporte marítimo del petróleo es un problema ambiental de dimensión global, que este tiene repercusiones negativas en el medio marino generando afectaciones socio-económicas y que la sociedad internacional ha creado y establecido un régimen internacional que trata de hacer frente a este problema. Ante este panorama, la presente investigación se centra en responder a la interrogativa de ¿En qué medida ese régimen es efectivo para evitar la contaminación marina derivada de buques petroleros? Para responder esta pregunta se ha planteado una hipótesis en la que se sostiene que el logro de objetivos y la efectividad enfocados en la solución de problemas sólo se ha cumplido parcialmente. La base para esa afirmación se encuentra en dos órdenes de razones que señalan las limitaciones institucionales que aquejan al régimen. En primer lugar, en relación a la formación y dinámica del régimen, la primacía de intereses económicos de múltiples actores ha sido a la vez el principal motor pero también el principal obstáculo para el avance del régimen. En segundo lugar, el logro de objetivos y la solución de problemas han sido ineficaces, sobre todo por un déficit en la implementación, la vigilancia. Aunado a esto se debe considerar el control de las normas y los costes diferenciales que han de afrontar distintos actores para cumplir con el régimen. Todo ello, se pondrá de manifiesto entre otras cosas en el carácter reactivo del régimen ante desastres ecológicos y en la ampliación de los márgenes económicos de los fondos que conforman las medidas de reparación.

Para sustentar la presente investigación este trabajo se ha estructurado en cinco capítulos:

1. El primer capítulo se enfoca en el Marco teórico conceptual de la investigación el cual es la “Teoría” de los Regímenes internacionales, los principales subcampos de estudio de los regímenes internacionales y ubicamos en qué enfoque teórico de las Relaciones Internacionales (RR.II.) está situado la presente investigación.
2. El segundo capítulo se explicita las repercusiones ambientales sociales y económicas derivadas de la contaminación marina por hidrocarburos.
3. El tercer capítulo presta atención a los actores clave del Sistema marítimo internacional, los intereses y la influencia que estos tienen. Asimismo se señalan las principales arenas donde se efectúan el proceso de negociación

para el establecimiento de las normas que regulen la contaminación marina por hidrocarburos.

4. El cuarto capítulo aborda el proceso de negociación, para la creación y establecimiento de las directrices regulativas. De esa manera, se presta atención a la dimensión política de la formación del marco normativo, identificando que actores han tenido un papel protagonista en la conformación del régimen a lo largo del tiempo y que posiciones, roles e intereses han manifestado en el proceso de formación del régimen.
5. El quinto capítulo, trata de valorar cuan efectivo ha sido el régimen y cuáles son sus principales limitaciones institucionales en relación a las medidas *ex ante* (descargas controladas, estándares de equipamiento, normas sobre buques monocasco, facilidades de recepción portuaria y protección de zonas marinas especialmente sensibles) y las medidas *ex post* (sub-régimen de responsabilidad).
6. En las páginas finales se elabora las conclusiones sobre la efectividad general del régimen internacional de contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros.

La metodología utilizada en esta investigación es fundamentalmente cualitativa y el método que se ha utilizado es el estudio de caso. El estudio de caso es esencialmente una investigación intensiva de una unidad de análisis particular cuyo objeto es poner de manifiesto la estructura y dinámica de la unidad de análisis considerada como un todo integrado a lo largo del tiempo. En este caso la unidad de análisis en cuestión es el Régimen Internacional de contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden de buques petroleros, el análisis de este régimen puede arrojar explicaciones aplicables a otros casos de regímenes similares. Para ello se han manejado técnicas de análisis documental a partir de fuentes primarias y secundarias con apoyo de la estadística descriptiva. El valor de este tipo de análisis consiste en extraer conclusiones sobre el caso de estudio que puedan ser aplicables a otros casos de estudio similares.

El alcance de esta investigación es limitado en dos sentidos fundamentales. Si bien se ha trabajado con la literatura más sólida sobre el tema de estudio y se han consultado las principales fuentes de datos disponibles y de acceso abierto, en muchos aspectos (especialmente en relación a la efectividad del régimen) la existencia de datos es nula o deficiente o se trata de datos de acceso restringido

(sea porque el acceso está sujeto a pago o porque se trata de información oficial interna no pública). Ello también ha condicionado nuestra orientación hacia una metodología cualitativa en detrimento de métodos cuantitativos.

Por otra parte, la investigación sobre la efectividad del régimen se centra exclusivamente en lo que hemos denominado efectividad simple, sin tener en cuenta la “efectividad compleja”, es decir, las interconexiones entre distintos regímenes internacionales (sinergias positivas y negativas) y cómo inciden en el éxito o en el fracaso de regímenes individuales. Así en el caso del régimen de contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden de buques petroleros sería necesario también analizar en el futuro las interacciones que existen con otros regímenes a nivel vertical (regímenes regionales, nacionales, etc.) u horizontal (regímenes internacionales sobre el comercio, pesca, seguridad marítima, cambio climático, etc.).

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL: LA “TEORÍA” DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

El presente capítulo está enfocado en el Marco teórico conceptual de la investigación, el cual es la “Teoría” de los regímenes internacionales, la formación de los regímenes internacionales, la efectividad que estos tienen en sus dimensiones de cumplimiento y en la solución de problemas. Así como los principales elementos que limitan y favorecen la efectividad del régimen y las consecuencias de la efectividad del régimen (simple y de consecuencias amplias).

En primer lugar, se debe ubicar que la “Teoría” de los regímenes representa un amplio campo de estudio en las RR.II. que tiene como foco de análisis la formación, la efectividad y la desaparición de los regímenes internacionales. Como tal, no es una teoría, pero este campo ha confluído en distintos enfoques teóricos para dar cuenta de la cooperación internacional y la formación de regímenes.

En 1975, John Gerard Ruggie utilizó por primera vez el concepto de régimen internacional para referirse a “un conjunto de mutuas expectativas, normas, regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de Estados” (Ruggie, 1975; 557-583). Posteriormente, diversos autores han usado el mismo concepto con distintas acepciones. Sin embargo, en las Relaciones Internacionales, quizás la definición más aceptada por la comunidad científica es la que señala Stephen D. Krasner (1983), para quien un régimen internacional es el conjunto de: “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983, 2; citado en O’Neill, 2009; 72). Esta definición, igual que la de otros autores (North, 1990³, Young, 1994⁴, Rittberger, 1995⁵) pone el acento en el carácter de institución social de los regímenes internacionales a la vez que subraya su componente normativo. Aunque la definición de Krasner, abarca también actores no estatales y normas informales, es común que en las RR.II. considere que el núcleo de todo régimen

³ “Instituciones sociales en el sentido que son conjunto de derechos, reglas, procedimientos de toma de decisiones y las actividades programadas que guían o gobiernan las acciones humanas en una área determinada en cuestión” (North, 1990; Citado en Young, 2010; 2).

⁴ “Instituciones sociales que definen las prácticas, asignan roles y guían la interacción de los ocupantes de dichos roles dentro de áreas y temáticas determinadas” (Young, 1994, 3, Citado en Stokke, 2001; 2)

⁵ “reglas de juego acordadas por los actores en el ámbito internacional (por lo general los Estados-nación) y delimitación para estos actores, la gama de conductas legítimas o aceptables en un contexto específico de la actividad” (Rittberger, 1995, 8; citado en O’Neill, 2009; 72).

internacional implique sobre todo actores estatales y normas formales (régimen de tratados).

Las normas formales de un régimen internacional se establecen de acuerdo al Derecho Internacional siendo los Estados-nación y las Organizaciones internacionales los sujetos fundamentales de derechos. No obstante, en las últimas décadas muchos otros actores no estatales han ganado protagonismo en la construcción e implementación de regímenes internacionales (organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, comunidades epistémicas). Al grado que dichos actores han llegado a impulsar y desarrollar múltiples regímenes internacionales de carácter no estatal (O' Neill, 2009).

1.1 La formación de regímenes internacionales

En las últimas décadas, la cuestión fundamental de la “teoría” de regímenes era la cooperación. Concretamente explicar cómo se formaban regímenes internacionales y analizar que variables los hacían viables. Para ese fin, la “teoría” de los regímenes internacionales se ha desarrollado en distintos enfoques teóricos, entre los que sobresalen: el Neorrealismo, el Institucionalismo Neoliberal y el Constructivismo.

El enfoque teórico más influyente desde la Segunda Guerra Mundial (SGM) hasta los principios de los años 70's fue el Realismo. Éste era el resultado de la reacción al fracaso de la política de “apaciguamiento” en el periodo entre guerras, y frente al “idealismo” del Internacionalismo Liberal (Carr, 1986). El Realismo planteó que la Sociedad Internacional era anárquica y estaba dominada por Estados individuales que buscaban en todo momento maximizar su propio poder y seguridad. Ya que los Estados estaban predispuestos al conflicto y a la competición, la cooperación internacional sería muy difícil y fútil, incluso cuando los beneficios potenciales fueran reconocidos. Cualquier cooperación que pudiera darse sería fundamentalmente bajo la forma de alianzas transitorias, que servirían para equilibrar el poder entre bloques de Estados opositores (Morgenthau, 1943).

Desde fines de los años 70, el Neorrealismo reformuló los planteamientos del Realismo tradicional a través de la idea de “sistema internacional” (Waltz, 1979). Como parte del programa de investigación Neorrealista, algunos autores extendieron el enfoque desde las cuestiones tradicionales de seguridad al dominio de la economía política internacional aunque pesimistas sobre la cooperación internacional. No obstante, argumentaron que ésta es posible, si existe una

potencia poder hegemónica o preponderante interesado en utilizar sus recursos de poder para coordinar a otros Estados. Esa coordinación da lugar a regímenes internacionales que proporcionan determinados bienes públicos a los participantes, aunque estos se beneficien desigualmente (Gilpin, 1975, Kindleberger, 1973). De esta manera, neorrealistas como Stephen D. Krasner (1983) consideran que las RR.II. se asemejan a juegos cooperativos donde se plantean problemas de coordinación, siendo necesario (tal como señala la tesis de la estabilidad hegemónica) la existencia e implicación de un poder hegemónico para establecer el punto o los puntos de coordinación.

Frente al Neorrealismo, también a fines de los setenta y principios de los ochenta, algunos autores subrayaron el papel de la cooperación internacional, dando lugar al enfoque del Neoliberalismo institucional. Sin rechazar la idea de anarquía del sistema internacional, autores como Keohane (1984) señalaron que en un mundo de interdependencia compleja los Estados tienen múltiples áreas de interés común y son esos intereses comunes, antes que la variable poder, los que permite dar cuenta de la cooperación y formación de regímenes internacionales. Desde esa perspectiva, las RR.II. se asemejan más a un dilema del “prisionero iterado”, donde las interacciones pasadas y la expectativa de una interacción futura hacen que los actores desarrollen estrategias óptimas cuando los beneficios de cooperar superan a los costes de no cooperar. Los regímenes internacionales, serán así, factibles cuando reduzcan los costes de transacción ligados a objetivos de interés común.

Otro enfoque teórico en el que se desarrolla la “teoría” de los regímenes es el “cognitivismo” o “constructivismo” que critican el racionalismo de neorrealistas y neoliberales. Estos interpretarían las preferencias y opciones (percibidas) como algo dado de antemano y como variables “exógenas”. De esa manera, para los cognitivistas, los neorrealistas y los neoliberales ignoran o trivializan aspectos sociales importantes que dan lugar a variaciones en el comportamiento internacional. Es necesario diferenciar dos orientaciones de los enfoques cognitivistas o constructivistas dentro de la teoría de regímenes, a saber el cognitivismo “débil” o “minimalismo” y el cognitivismo “duro” o “maximalismo” (Hasenclever, 2000).

Para los cognitivistas débiles, lo relevante es el conocimiento que determinados actores tienen sobre la realidad de los distintos problemas y su capacidad de aprendizaje en el proceso para resolverlos. Además, los cognitivistas débiles subrayan el alto grado de incertidumbre que enfrentan hoy los

decisores políticos tanto con respecto a los medios como a los fines políticos. De esa manera, los decisores políticos para tomar decisiones racionalmente fundamentadas demandan de los expertos conocimientos confiables sobre las causas y efectos de los problemas que atañen a sus decisiones. Así, los expertos llegan a tener un papel destacado en la construcción de los regímenes internacionales. Por tanto, para explicar la cooperación internacional en contextos complejos dominados por la incertidumbre, es relevante tener en cuenta quien controla el conocimiento y las maneras en que actúa dentro de los procesos de toma de decisiones. Estos planteamientos, responden a la tesis de “las comunidades epistémicas” que ha sido desarrollada por diversos autores entre los que sobresale Peter M. Haas. Dichas comunidades, se definen como: “redes transnacionales de comunidades basadas en el conocimiento que están tanto políticamente empoderadas a través de sus demandas para ejercer un conocimiento autorizado, cómo motivadas para compartir creencias causales y principios fundamentales”. (Haas, 1992; 41).

A diferencia de los constructivistas débiles, los constructivistas fuertes se preocupan por el conocimiento social, antes que por el solo conocimiento experto compartido entorno a problemas específicos. Para los constructivistas fuertes, la realidad internacional es una construcción social donde las instituciones juegan un papel fundamental. Dichas instituciones son sistemas de roles que implican normas y valores compartidos por los actores participantes. El desempeño de roles en ese contexto de interacción da lugar a un proceso de aprendizaje y de ajuste mutuo que desemboca en la creación de nuevas identidades y por tanto en la definición de preferencias y opciones. Así, frente a los planteamientos racionalistas de los neorrealistas y los neoliberales, los constructivistas fuertes señalan que el comportamiento de los actores internacionales es cambiante y está sujeto siempre a un proceso de creación de identidades resultado de la participación en las instituciones (Brennan & Buchanan, 1985; Young & Osherenko, 1993).

Más allá del Institucionalismo neoliberal y de los enfoques constructivistas, Oran R. Young ha tratado de aunar elementos de ambas posturas focalizándose en la negociación institucional. De esa manera ha diferenciado entre una perspectiva contractualista o de la acción colectiva, frente a una perspectiva constitutiva o de prácticas sociales (Young, 1997; 276). La primera perspectiva es afín a una forma de racionalismo que pone el acento en la maximización de utilidades por parte de los agentes sociales. El enfoque contractualista asume que

los actores poseen identidades e intereses predeterminados y que estarán motivados para crear acuerdos institucionales cuando descubren que al actuar de forma individual les lleva a una situación de pérdidas conjuntas o a la imposibilidad de obtener ganancias conjuntas. La perspectiva contractualista plantea que los actores se mueven principalmente por una lógica de lo “apropiado”, que por una de maximización de utilidades. Así se asume que las instituciones juegan un papel fundamental en la definición de los intereses e identidades de los participantes.

Pese a que Young (1982) no desarrolló una teoría unificada de ambas perspectivas para explicar la formación de regímenes, algunas ideas sugeridas por su análisis de la negociación institucional nos parecen interesantes. Tanto la perspectiva contractualista como la perspectiva constitutiva pueden estar presentes en todo proceso de negociación institucional y ser características de distintos actores. Cuanta más incertidumbre existe con respecto a las consecuencias de los problemas en cuestión y/o a las acciones de otros actores con respecto a esos problemas, el proceso de negociación tendrá un carácter más integrador. (Young, 1991).

Distintos actores que perciben la existencia de un problema ambiental (que les afecta) pueden promover acuerdos comunes argumentando que es un problema colectivo. Otros actores que no perciben afectaciones por ese problema ambiental pueden, no obstante, implicarse en un proceso de negociación ante las expectativas inciertas de cómo le afectaran las conductas e iniciativas de aquellos que sí lo perciben como un problema (Young, 1991).

1.2 La efectividad de los regímenes internacionales

El tema de la efectividad de los regímenes internacionales es más reciente dentro de la “teoría” de los regímenes. Normalmente el problema de la efectividad se ha ligado directamente al problema del cumplimiento normativo. Actualmente los internacionalistas han dejado de identificar inmediatamente a la efectividad con el cumplimiento, para pasar a considerar una forma más amplia y precisa, la efectividad como el logro de objetivos.

El cumplimiento es una característica relativamente fácil de identificar y de medir. Por lo regular el cumplimiento en un régimen internacional se relaciona con “el grado en que el comportamiento de un Estado se ajusta en realidad a las condiciones establecidas en un tratado específico” (Faure & Lefevre, 2005; 164). Pese a que la “aplicación de un tratado” por parte de un Estado se maneja como

cumplimiento, existe una distinción analítica de gran importancia.⁶ Autores como Weiss y Jacobson (1998) observan tres tipos de comportamientos que tienen relación con el cumplimiento:

1. El cumplimiento del procedimiento significa que los actores estatales cumplen sus obligaciones con los procedimientos del tratado, por ejemplo mediante la preparación de informes nacionales regulares.
2. El cumplimiento de fondo, se refiere a las medidas adoptadas para cumplir con las obligaciones del tratado.
3. El cumplimiento con el "espíritu" del tratado se refiere a las acciones acordes con los principios y desiderata del tratado que normalmente figuran en el preámbulo.

Tabla 1.1 *Dimensiones de cumplimiento*

Tipos de cumplimiento	De procedimiento	De fondo	Espíritu del tratado
Obligaciones	Las obligaciones en el proceso del tratado, ejemplo: la presentación de informes requisitos	La obligación de cesar el control de la actividad ejemplos: las reducciones de emisiones CO2, cuotas de pesca, controles del comercio y permisos	Adherirse al marco normativa del tratado ejemplo: aceptar y actuar en consenso la definición del problema.
Estado relacionado con las actividades	*asignar la responsabilidad para compilar y presentar informes de una manera oportuna. *un informe final de una forma correcta y exhaustiva	Implementar leyes domésticas. Hacer cumplir las leyes. Tener éxito en el cambio de comportamiento de los actores.	El problema se refleja en la política retórica. La planificación de las políticas conexas, la actividad de los distintos ámbitos políticos. Superar las obligaciones del tratado y los objetivos

Fuente: Weiss, Edith Brown, and Jacobson, Harold K. (1998).

Para muchos (especialmente para analistas con un enfoque más interdisciplinar) el estudio del cumplimiento no es suficiente. Regímenes con altas tasas de cumplimiento pueden ser simplemente los más débiles con obligaciones vinculantes laxas, o aquellos que reflejan el *Statu Quo*. Es por ello que esos autores abogan por un enfoque centrado en el logro de objetivos y solución de problemas para abordar la efectividad de los regímenes. Bajo esta perspectiva se pone el acento en los resultados de los regímenes de cara a aminorar problemas ambientales o eliminarlos completamente. En el logro de objetivos y solución de problemas están implicados distintas cuestiones tal y como se refleja en la siguiente tabla.

⁶ La "aplicación" hace referencia a la diversidad de leyes y reglamentos que los Estados promulgan conforme a sus obligaciones convencionales, por lo tanto es un subconjunto del cumplimiento, cambios de comportamientos que provoco el régimen al plasmar sus obligaciones.

Tabla 1.2 *Las dimensiones de efectividad en la solución de problemas.*

Logro de objetivos	La solución de problemas.
<p>Objetivos generales de un régimen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Se cumplieron las obligaciones específicas en virtud de tratados? -¿Se cumplieron con los objetivos establecidos en el régimen de preámbulo? 	<p>Cambio relativo en la calidad de los problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Ha mejorado el problema de lo que habría sido en ausencia del régimen? Si no hay cambio en general, -¿puede ser ausencia de deterioro atribuido al régimen? Si la calidad del problema aumento, -¿lo han deteriorado aún más en la ausencia del régimen?
<p>Objetivos específicos de un régimen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Se consiguieron en el momento oportuno? -¿En qué medida se lograron? -¿Se cumplieron los criterios de equidad o de costo-efectividad? 	<p>Cambio absoluto en la calidad del problema a tratar:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Ha sido eliminado el problema? Si no es así, ¿ha mejorado la calidad correspondiente a un grado medible? -¿El ritmo general de los perjuicios se desaceleró? -¿En qué medida estos cambios pueden ser atribuidos al régimen?

Fuentes: Mitchell, Ronald B. (2001).

La efectividad de los regímenes, tanto en relación al cumplimiento como al logro de objetivos y la solución de problemas, se ha centrado mayoritariamente en el estudio de regímenes individuales. Por ello, algunos autores la han denominado “efectividad simple”. Actualmente, se ha comenzado a poner el acento también en el estudio de las interconexiones entre distintos regímenes internacionales, y en cómo las sinergias positivas y negativas que se generan inciden en el éxito o en el fracaso de dichos regímenes.

1.3 Algunos elementos que limitan y favorecen la efectividad de los regímenes

La efectividad de los regímenes internacionales puede ser obstruida por distintas razones. Las diferentes problemáticas que abordan hace que unos sean más fáciles de resolver que otros. La estructura del Sistema Internacional y particularmente la anarquía que lo caracteriza se presta a que la aplicación de los regímenes sea desigual. No solo puede ser difícil trasladar la normativa internacional a las diversas normativas domésticas, también las disparidades económicas pueden ser un obstáculo notable. Los regímenes políticos y las coyunturas políticas nacionales pueden afectar a los roles y la implicación de los Estados. Las características territoriales, demográficas y la capacidad tecnológica pueden incidir también en una implementación defectuosa de normas y acuerdos internacionales.

En todo caso hay una serie de elementos que son necesarios para el éxito de los regímenes que tienen que ver con las normas y obligaciones de los acuerdos, la coacción y sanción del incumplimiento de los mismos, la transparencia y el aprendizaje. Todos esos elementos determinan la fuerza de un régimen, es decir, su capacidad para cambiar el comportamiento de los actores favoreciendo el cumplimiento de los acuerdos establecidos. También la “solidez o robustez” de un régimen, es decir, adaptarse a los cambios, seguir funcionando y prolongarse en el tiempo. Muchas veces los regímenes pueden sobrevivir aun si desaparece las condiciones bajo las que fueron creados pero dan continuidad a las relaciones entre los Estados en un buen número de áreas temáticas (Young, 1982). Ejemplo de ello la Organización del Atlántico Norte (OTAN).

Sin embargo es necesario considerar que una de las posibles dimensiones de un régimen internacional es su desaparición, los regímenes no son entidades estáticas y deben adaptarse a las circunstancias sociales de las distintas épocas. Por ello Arthur A. Stein señalaba que “Los regímenes permanecen siempre y cuando los patrones de interés que hicieron surgir se mantengan. Cuando esto cambia, el carácter de un régimen puede cambiar (o) se puede disolver enteramente” (Stein, 1982 citado en Rivera, 2004; 13). Así como un régimen puede desaparecer sí el motivo que los origina desaparece también pueden extinguirse sí las prácticas y regulaciones de sus instituciones ya no se consideran legítimas por circunstancias y cambios sociales de las épocas o en el mejor de los casos lograron los objetivos por los que fueron creados. Ejemplo de ello, la esclavitud y el Plan Marshall.

En relación a las normas y obligaciones de los acuerdos son importantes en primer lugar en su forma, precisión y alcance. Las normas deben ser pactadas y establecidas con precisión y calidad para limitar futuros desacuerdos de interpretación. Esto también es importante para que las normas internacionales puedan trasladarse al derecho doméstico. El alcance del régimen, es decir, el rango de actividades que regula y la concreción con que lo hacen también son importantes. Algunos autores como Weiss y Jacobson (1998) afirman que en cuanto más amplio es el rango de las actividades que regula más limitado es el cumplimiento, pero esto no necesariamente tiene porque ser así. Por otra parte, la profundidad y el detalle con la que se regulan diferentes actividades alguien pueden limitar el cumplimiento de las normas y el logro de objetivos, la solución de problemas. Como se ha señalado, normas muy laxas favorecen el cumplimiento pero no contribuyen a la solución de problemas y logro de objetivos.

Otro elemento es la legitimidad, si un régimen se percibe como justo y equitativo, las normas y obligaciones tendrán efectividad y será más fácil que los participantes del régimen cumplan las normas. Sin embargo en un contexto de anarquía internacional. Siempre existe la posibilidad de la presencia de *free-riders* (O'Neill, 2009). Por ello, los regímenes deben contar con mecanismos de detección y sanción ante el incumplimiento de las normas. Si esos mecanismos no son efectivos, el régimen estará amenazado por la propagación de esas conductas pues los que sí cumplen las normas percibirán éstas como “simples costes” por incumplimiento de otros actores y los beneficios colectivos se verán amenazados. Por lo tanto, las sanciones negativas son importantes como medidas complementarias junto a los incentivos que premian el cumplimiento. (Weiss & Jacobson, 1998).

Finalmente, la transparencia y el aprendizaje son dos factores esenciales para el funcionamiento de los regímenes. La transparencia se refiere en general a la circulación y difusión de la información del régimen. La información se encuentra muchas veces fragmentada y desigualmente distribuida (Young, 1999). Por ello, compartirla y que esté disponible para todos los participantes refuerza las respuestas de acciones colectivas de cara a la solución de problemas. También la publicidad del comportamiento de otros actores facilita el control de las conductas desviadas. Por último, todos esos elementos (coacción, sanción, transparencia y aprendizaje) favorecen la evaluación del régimen y potenció la capacidad de aprendizaje para promover cambios necesarios en la dirección adecuada para lograr los objetivos para el que fue creado.

1.4 Tipos de consecuencias de la efectividad de un régimen internacional: Efectividad simple y efectividad de consecuencias amplias

En la mayoría de los casos los regímenes se enfocan en problemas delimitados en áreas temáticas específicas. Sin embargo, la relación entre los regímenes y las áreas temáticas a menudo es objeto de diversas interpretaciones que no son fáciles de conciliar de manera sencilla⁷. Por ello, dentro del estudio de la efectividad ha surgido el análisis sobre las consecuencias que la efectividad

⁷ Es importante señalar que existen problemas que su análisis de consecuencias no debe limitarse solo a la solución de problemas, pues existen problemas que no se pueden resolver estrictamente en este término y ellos requieren esfuerzos continuos y a menudo ajustes periódicos en el que los acuerdos garantizan que se están adoptando medidas acorde a las situaciones cambiantes. Ejemplo de estos problemas son el uso de los recursos marinos vivos o de los recursos terrestres.

puede tener. A estas se les ha catalogado como efectividad simple y efectividad de consecuencias amplias (Young, 1999).

La efectividad simple hace énfasis en:

1. Los resultados e impactos que se le atribuyen al régimen y que contrasta a diversos factores exógenos. En otras palabras un estudio contra factico, ¿cuál sería la situación del problema? si el régimen no existiera.
2. La naturaleza del problema a resolver y la naturaleza del contexto social en que se desarrolla y opera el régimen.
3. la importancia relativa de los principales categorías de fuerzas motrices que ocupan la atención de los científicos sociales (por ejemplo, poder, intereses, conocimientos).
4. El peso de las diferentes variables que forman parte del régimen (circunstancias y actores) y la forma en que se conducen y la interacción entre estos.

Los efectos internos de un régimen pueden variar en términos directos y en la medida en que produce resultados positivos o negativos. Es necesario señalar que la mayoría de los estudios de efectividad simple ha dirigido la atención a las consecuencias internas del régimen, las cuestiones directas y positivas. No hay nada de malo con éste enfoque, pero limita los papeles que un régimen desempeña como agentes causales de la sociedad internacional.

Por otro lado, La efectividad de consecuencias amplias de un régimen relativamente puede abarcar una amplia gama de efectos, hasta la fecha no hay ninguna taxonomía estándar disponible para la identificación y descripción de estas consecuencias. Pero se han señalado, los efectos cruzados con otros regímenes (interacción institucional), consecuencias internas del régimen, consecuencias sistémicas y el impacto en la Sociedad internacional (Young, 1999). Es difícil imaginar que un régimen se pueda establecer en gran medida de forma aislada de otros regímenes y que las consecuencias que éste genere se encuentren dentro de sus propios dominios. La interacción entre regímenes es un fenómeno relevante. Los regímenes internacionales modernos incluyen más allá de un conjunto de normas sustantivas que regulan en conjunto el comportamiento o sistemas de toma de decisiones colectivas (Young, 1999).

En los últimos años, se ha observado que los regímenes internacionales pueden influir en otros, la densidad y el alcance de estos puede aumentar la posibilidad de interacción entre los regímenes hasta el punto de “congestionar los

tratados” de forma eventual. Lo ideal sería que una situación de interacción involucrara dos regímenes y una sola dirección de la influencia. En este caso, podemos identificar un régimen de origen (variable dependiente) y un régimen de metas (variable independiente) (Young, 1999). En grandes rasgos, las consecuencias amplias de un régimen hace énfasis en:

1. Las sinergias positivas y negativas con otros regímenes (interconexión).
2. Los efectos del régimen y sus actores sobre los sistemas políticos nacionales
3. La exploración de los cambios en el sistema de la comunidad internacional que puede ser atribuido a los regímenes internacionales.

Sin embargo, las consecuencias amplias de un régimen internacional pueden ser tan importantes como la efectividad simple. Los regímenes internacionales puede tener efectos importantes en los diferentes objetivos, su salida en forma de normas materiales (derechos y obligaciones) pueden afectar la acción de actores estatales, actores transnacionales y causar consecuencias en todos los niveles de interacción con el ser humano. Pero cabe señalar que el estudio de la efectividad simple está más avanzado que el estudio de las consecuencias amplias, sus impactos son mejor interpretados como las contribuciones que los regímenes hacen para la solución de los problemas que condujeron a la creación de un régimen.

Como conclusiones de este primer capítulo, se puede señalar que la “teoría” de los regímenes internacionales ha sido estudiada a profundidad por diversos autores creando sub-campos de estudios (la efectividad, los tipos de efectividad, las consecuencias de la efectividad, etc.). Sin embargo, entre los enfoques teóricos de las RR.II. que se han mencionado la presente investigación se puede ubicar entre el Institucionalismo neoliberal y el Constructivismo.

Dicha postura se basa en el análisis realizado sobre la formación del régimen que nos ocupa. Éste no parece dar apoyo a las tesis de la estabilidad hegemónica propugnada por los neorrealistas, esto se debe a que pese a las discrepancias y actuaciones unilaterales de ciertos países “hegemónicos”. Ello no ha impedido que el Régimen internacional se mantenga vigente y en funcionamiento a nivel internacional. Por lo tanto, se puede señalar que la formación del régimen internacional parece ajustarse mejor a los planteamientos del Neoliberalismo institucional. Cómo se observará en el desarrollo de la investigación los distintos Estados y otros actores implicados en el régimen se han

movido guiados por una lógica de interés económico y de maximización de utilidades. No obstante, la formación del régimen en cuestión no puede verse exclusivamente desde una perspectiva contractualistas y ha de contemplarse también bajo una perspectiva constitutiva es decir como un proceso de construcción social. Esto se debe a que inicialmente no todos los actores implicados que participaron en la construcción del régimen percibían la contaminación marina por hidrocarburos derivada de petroleros como un grave problema ambiental. Por otro lado, los que actores que sí lo percibían como un grave problema ambiental, seguían redefiniendo sus preferencias e intereses bajo el marco de una lógica económica.

En los siguientes capítulos se prestara atención a la diferencia entre los países que se consideraban afectados por la contaminación frente aquellos que no tenían esa preocupación. Los primeros (mayoritariamente los países importadores de petróleo) fueron los que impulsaron el régimen y lo lideraron. En todos esos casos el medio ambiente se conceptualizaba como un conjunto de servicios ambientales con valor económico y la contaminación marina por hidrocarburos era vista como una amenaza a las utilidades de las que dependían sectores económicos importantes (industria pesquera, industria turística, etc.).

Ante esa situación, se puede señalar que la contaminación marina por hidrocarburos es uno de los principales problemas ambientales globales. La contaminación del petróleo o crudo es una de las contaminaciones más graves en el agua, en especial en los hábitats marinos. Pese a que no existe una definición científica específica para designar a la masa oleosa que se produce tras un vertido o accidente marítimo y que flota en el mar, a esta comúnmente se le conoce como “marea negra”. El siguiente capítulo de la investigación señalará las principales afectaciones ambientales, sociales y económicas que genera la contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden de buques petroleros.

CAPÍTULO 2. LA PROBLEMÁTICA DE LA CONTAMINACIÓN MARINA CAUSADA POR HIDROCARBUROS

El vertimiento de hidrocarburos en el mar ya sea por operaciones marítimas o causadas por un siniestro marítimo crea una capa oleosa que comúnmente se le denomina como “marea negra”. La dispersión del petróleo depende de la carga de hidrocarburos⁸ y de los factores geo-climáticos⁹ que rodea la situación. Un porcentaje de la “marea negra” se evapora y es descompuesto por el efecto de la foto-oxidación en la atmosfera. El resto de crudo que se encuentra derramado en el mar, una parte se disuelve en el agua generando la parte más peligrosa de la contaminación marina y la otra parte forma una emulsión gelatinosa de agua y aceite que se convierte en “pastillas” de alquitrán densas y semisólidas. El porcentaje de petróleo que se evapore, se disuelva o se emulsione, dependerá en función de las propiedades del vertido, acorde a su volatilidad, solubilidad, su tendencia a la emulsión y la capacidad de degradación (IPIECA, 1991).

Todos estos factores son fundamentales de conocer en el momento en que se efectúa una “marea negra”. Por ello, Ante tal situación La Asociación Internacional de la Industria del Petróleo para el Ambiente y la Conservación (IPIECA) ha determinado diferentes niveles en los derrames petroleros:

Tabla 2.1 *Niveles de los derrames petroleros.*

Nivel 1: Derrames pequeños en instalaciones fijas (Terminales portuarias).	Ejemplo, rotura de mangueras o accionamiento equivocado de válvulas durante la carga o descarga de un buque petrolero, con un derrame de 10 a 20 toneladas de hidrocarburos antes de que se puedan cerrar las líneas.
Nivel 2: Derrames de tamaño medio (derrames potenciales que pueden tener un impacto mayor en el medio ambiente).	Estos derrames pueden ser la consecuencia de, por ejemplo, colisiones de un buque contra el muelle o contra otro buque, que provocan un derrame de quizá 300 ó 400 toneladas de hidrocarburos.
Nivel 3: Accidentes importantes (colisiones, explosiones o fugas).	Miles de toneladas derramadas con una gran posibilidad de daños considerables al medio ambiente en una gran zona.

Fuentes: IPIECA. (1991).

Las “mareas negras” causadas por siniestros marítimos, tienen un grave impacto sobre los ecosistemas marinos por la concentración de petróleo en una zona determinada. Sin embargo, la contaminación crónica de los océanos por las operaciones rutinarias del transporte marítimo alcanza magnitudes muy superiores

⁸ La carga de hidrocarburos, como consecuencia al alto poder de expansión que caracteriza al crudo en el medio marino, acorde a la penetración en los sedimentos y cuando es muy alta, da lugar a la formación en conjuntos con las piedras y gravilla a una mezcla asfáltica persistente

⁹ La dispersión y el desplazamiento de la marea negra depende fundamentalmente de las corrientes marinas, también la velocidad y dirección del viento influyen en la deriva del vertido, y las altas temperaturas favorecen la evaporación de las fracciones más volátiles.

en comparación de un accidente de un buque petrolero (ITOPF, 2013). Los derrames de hidrocarburos generan una serie de repercusiones negativas sobre las comunidades bióticas que lo conforman. Los cadáveres de los animales, representan la prueba más convincente del daño ecológico causado por un derrame. A continuación se relaciona una serie de afectaciones inmediatas que se observan y posteriormente se mencionara de manera más específica los daños sobre los diversos grupos de flora y fauna así como los ecosistemas en los que estos habitan¹⁰.

2.1 Sensibilidad y vulnerabilidad del medio marino por contaminación de hidrocarburos

1. La marea negra que genera un derrame, crea una capa oleosa sobre la superficie marina que impide el paso de la luz solar. Ésta ausencia de luz disminuye enormemente la actividad fotosintética del fitoplancton con la posibilidad que éste desaparezca en la zona afectada.
2. La disminución o extinción del fitoplancton inmediatamente repercute en la cadena trófica marina y genera migraciones de cardúmenes hacia otras zonas donde encuentren alimentos.
3. Las algas son protegidas de las afectaciones del petróleo, gracias a su membrana mucilaginosa, pero el contacto del petróleo con ciertas hojas que estén secas las debilita y el oleaje las fragmenta.
4. La flora que vive en zonas inter-mareales varía su sensibilidad hacia el petróleo, las herbáceas de raíces poco profundas son más resistentes a las mareas negras en comparación de las herbáceas de los manglares que poseen raíces aéreas para respirar ya que la capa oleosa de la marea negra inutiliza su sistema respiratorio de las últimas.
5. La fauna marina invertebrada se lleva las peores repercusiones, se ve reflejada en los moluscos, crustáceos, erizos de mar, corales y gusanos. Todos ellos, se ven diezmados al cubrirse con el crudo.
6. Los bivalvos (ostras, almejas, mejillones, etc.) poseen una capacidad de eliminación del crudo, pero ésta, es muy baja e incluso algunos muestran anomalías en su comportamiento afectando su propia supervivencia.

¹⁰ Cabe añadir que acorde la estación climática, los organismos presentan cierta vulnerabilidad. Ejemplo de ello es su época de reproducción; en primavera los peces y las aves se encuentran más vulnerables; El verano es la época reproductiva de la fauna bentónica en conjunto con las focas y en el otoño e invierno le toca el turno a las aves migratorias e invernales.

7. La fase temprana de los peces (las huevas y larvas) al flotar en aguas superficiales son víctimas de mortandad masiva.
8. La fase adulta de los peces tienen la capacidad de alejarse en cardúmenes de los hidrocarburos, pero al entrar en contacto con éste su sistema respiratorio se ve afectado.
9. Las especies de las zonas bentónicas resultan altamente afectadas debido a la alta absorción y retención de las sustancias tóxicas en los sedimentos.
10. Los hidrocarburos convergen a través de las corrientes marinas, mismas que ocupan las tortugas para desplazarse entrando en contacto con el petróleo vulnerando su sistema respiratorio y causando ingesta de crudo, afectando la piel y las mucosas. Cabe agregar, que la contaminación causada en la costa en zonas de reproducción y desove, reduce a la mitad su tasa de reproducción.
11. Los hidrocarburos no tienden a penetrar en sedimentos fangosos, pero sí existen grandes madrigueras de cangrejos el crudo atrapado será muy persistente debido al ambiente anaeróbico que cuentan dichas madrigueras.
12. La invasión de “especies oportunistas” más resistente a los vertidos, al ocupar los nichos ecológicos que dejaron las especies que migraron o que se extinguieron. Esto, dificulta la recuperación del ecosistema.
13. Las aves marinas sufren la experiencia más traumática, el contacto con el petróleo causa ruptura en la estructura de sus plumas. Esto, disminuye su capacidad de vuelo, su impermeabilización y por ende su mecanismo de termorregulación. La habilidad para alimentarse se ve limitada así como su capacidad de evasión de los depredadores, al intentar limpiar su plumaje ingieren petróleo provocando la muerte.
14. Las nutrias marinas al adherirse petróleo en su piel, su sistema termorregulador se ve afectado muriendo principalmente por hipotermia.
15. Las ballenas, delfines, focas y leones marinos, poseen la capacidad de detectar la presencia de hidrocarburos, tienen oportunidad de huir pero aun así se ven afectados al menguar la disponibilidad de alimentos de sus respectivas cadenas tróficas.

El medio ambiente marino, es formado por distintos ecosistemas entre los que destaca el ecosistema de arrecifes de coral y de manglares, estos también se ven afectados:

1. Los ecosistemas coralinos se ven altamente afectados, el petróleo produce alteraciones en la composición de especies y del hábitat. Los corales ramificados incorporan petróleo en sus tejidos, generando una correlación entre la masa corporal y la mortalidad, se requiere décadas para que un arrecife de coral se recupere de la contaminación de petróleo.
2. Los ecosistemas de bosques de manglar se ven afectados pues la presencia del petróleo en éstos interrumpe el flujo de agua dulce y salada hacia los manglares y dentro de ellos. El patrón de drenaje se ve alterado, así como la vegetación el suelo, etc. La recuperación del manglar puede tardar varias décadas, (si no ocurre nuevos derrames) hasta la fecha no se conoce ninguna manera de limpiar la contaminación sin dañar los manglares.

Las costas forman parte del medio marino, a pesar que esta área está formada por elementos abióticos los efectos negativos sobre ellas son más graves y tienen relación con tres factores importantes:

1. El oleaje, las costas rocosas que no poseen manto vegetal y que están sometidas a mucho oleaje, el periodo de recuperación es más corto que aquellas que cuentan con manto vegetal.
2. La geomorfología costera, los daños son más pronunciados en aguas someras y protegidas tales como las bahías, los estuarios, deltas o marismas. La razón es porque en éstas el petróleo alcanza mayor concentración y persistencia.
3. El tipo de sustrato de la costa, acorde al sustrato si es granuloso o poroso es la penetración del crudo, así como la viscosidad de éste.

Se ha relacionado el impacto negativo de forma general que ocasiona la contaminación marina causada por las mareas negras, pero a continuación se señalará específicamente sobre los grupos de seres vivos que lo habitan así como los ecosistemas que conforman el medio marino.

2.1.1 Afectaciones en la flora y fauna marina

1. Mamíferos marinos: Las especies más vulnerables son aquellas que están acostumbradas a entrar y salir del agua en colonias que se agrupan en tierra cerca de la zona del derrame. Por lo general, tienen la piel cubierta de pelo ocasionando que el crudo se les adhiera, esto perjudica su capacidad de termorregulación. Entre estos, se encuentran las nutrias, dugongos, osos

polares, manatíes, focas, leones marinos, el daño hacia los cetáceos (ballenas y delfines) es circunstancial. (Gerachi & Aubin, 1990; 131-140).

2. Reptiles marinos: Las tortugas, iguanas marinas, cocodrilos de agua salada y las serpientes marinas, son vulnerables ante los hidrocarburos que quedan flotando en la superficie marina. La contaminación sobre las playas afecta directamente a las tortugas que ocupan zonas de éstas para anidar, si la contaminación sucede en la época de desove o durante su eclosión pueden afectar a los huevos o a los individuos jóvenes que pueden sufrir interferencia o asfixia que entraña el contaminante (NOAA, 2010).
3. Aves: Las especies más vulnerables son aquellas que pasan más tiempo sobre la superficie del mar, como las alcas/urias, colimbos/somorjumos, meaucas y pelicanos. La hipotermia que causa la impregnación del petróleo sobre las aves ocasiona la muerte, las especies que logran sobrevivir sufren los efectos colaterales, entre estos se encuentra la infertilidad, una baja producción de huevos, una reducción de la fertilidad, reducción de supervivencia de neonatos y anemia hemolítica. Las tareas de lucha contra los derrames de crudo afectan a las aves marinas, especialmente cuando perturban zonas de anidación y en ellas hay huevos o polluelos (Camphuysen & Heubeck, 2002: 131-140).
4. Peces: Los huevos de peces, las larvas y los individuos jóvenes se ven directamente afectados, la dispersión de hidrocarburos afecta reservas de peces adultos pero en menor cantidad porque suelen moverse a otras zonas. Cuando el área afectada es poca profunda o agua cerradas pueden afectar las poblaciones adultas. (IPIECA, 1997: 28)
5. Plancton: El plancton es comprendido desde algas marinas, animales invertebrados en estado larvario hasta vertebrados en estado larvario. La limitante de movilidad que tienen hace que sean altamente sensibles y afectaciones directas (IPIECA, 1997: 36)
6. Invertebrados y algas: Los moluscos, crustáceos, gusanos de distintos tipos, erizos de mar, esponjas y corales. Todos estos sufren efectos tóxicos, interferencia física, asfixia, impurificación o acumulación de hidrocarburos

debido a que parte de estas especies se alimentan por filtración. Las algas (macro algas) predominantes en zonas inter-mareales y submareales poco profundas no suelen ser afectados por los hidrocarburos gracias a su recubrimiento mucoso, pero sí son sensibles a los daños ocasionados por las tareas de limpieza (IPIECA, 1997: 41)

2.1.2 Perjuicios causados por los hidrocarburos en los ecosistemas marinos

1. **Litorales Rocosos:** Los litorales rocosos se encuentran colonizados por varios grupos de invertebrados, percebes, lapas, mejillones, crustáceos, equidermos y algas. Se ha señalado las afectaciones sobre estas comunidades biológicas, los perjuicios varían según la exposición del litoral. Un litoral rocoso abierto es menos vulnerable gracias a la acción de las olas que eliminan los restos de los hidrocarburos, los litorales rocosos abrigados suelen ser más vulnerables y sensibles. La pérdida de herbívoros por el derrame contribuye a que especies oportunistas de algas afluyan de forma rápida en la zona apareciendo el denominado “brote verde”. Gradualmente entre dos o tres años se restablecen las comunidades existentes previas al derrame (IPIECA, 1996: 20).
2. **Litorales arenosos y fangosos:** Los litorales sedimentarios varían entre litorales guijarros gruesos expuestos a la acción de las olas y rasas fangosas blandas en bahías abrigadas. Los litorales fangosos abrigados suelen tener una mayor variedad y cantidad de biomasa de especies de invertebrados sensibles a los hidrocarburos. En las comunidades arenosas o fangosas las posibilidades de contaminación y bio-acumulación es más elevada que en la arena fina y estable de la zona inter-mareal. La toxicidad persiste durante años e incluso décadas, diferenciándose de las playas arenosas expuestas que no se ven altamente afectados (IPIECA, 1999: 20).
3. **Marismas:** Las marismas salobres suelen formarse en las zonas mareales superiores de los litorales fangosos abrigados. En éstas, los hidrocarburos suelen quedar atrapados entre las plantas lo cual puede crear un problema persistente a largo plazo, las plantas perennes con tallos y sistemas radiculares robustos y subterráneos suelen ser más resistentes que las

plantas anuales y aquellas con raíces pocas profundas. Los daños sufridos en la vegetación de las marismas repercuten en todo los ecosistemas de marismas y ecosistemas vecinos que dependen de los beneficios que provee la marisma. El periodo de recuperación natural es de tres a cinco años aunque se tiene constancia documental que en los casos graves de contaminación el tiempo de recuperación se extiende más tiempo (IPIECA, 1994: 24).

4. Arrecifes coralinos: Los arrecifes coralinos necesitan la luz para desarrollarse y suelen crecer mejor en aguas poco profundas. La capa creada por el derrame afecta el crecimiento de los arrecifes, se tiene documentación sobre la mortalidad de corales, peces y demás organismos afectados por un derrame. El impacto sobre los arrecifes coralinos duran cinco años como mínimo, estos ecosistemas también son sensibles a la turbidez, cambios de temperatura, actividades pesqueras y otros factores que afectan al ecosistema (IPIECA, 1992: 16).
5. Manglares: Los manglares poseen “raíces respiratorias” aéreas de diversas formas que se adaptan para vivir en el fango fino y de pobre oxigenación. Los manglares son muy sensibles a los hidrocarburos, debido en parte a que las películas de hidrocarburos que se forman sobre las raíces respiratorias inhiben el suministro de oxígeno a los sistemas radiculares subterráneos. Se afecta a todos los ecosistemas que dependen del sistema del mangle, se calcula que el tiempo de recuperación de estos hábitats es superior a diez años. Se considera que de todos los hábitats inter-mareales afectados los manglares son los más vulnerables de todos. Aunado la limpieza de manglares impregnados por hidrocarburos resulta difícil a causa de los substratos fangosos blandos (IPIECA, 1993: 20).
- 6 Lechos de Algas: Igual que los arrecifes coralinos, las algas necesitan luz para crecer y son más productivas en aguas pocas profundas las cuales son zonas vulnerables a la contaminación de hidrocarburos dispersos. Los estudios demuestran que los efectos de los hidrocarburos son limitados pero a la fauna que vive entre los lechos (epifauna) o en los sedimentos (infauna) son los más sensibles a las concentraciones elevadas de hidrocarburos

dispersos, colateralmente se ven afectados ecosistemas vecinos que dependen de los beneficios de las algas (Zieman, 1984: 108-106).

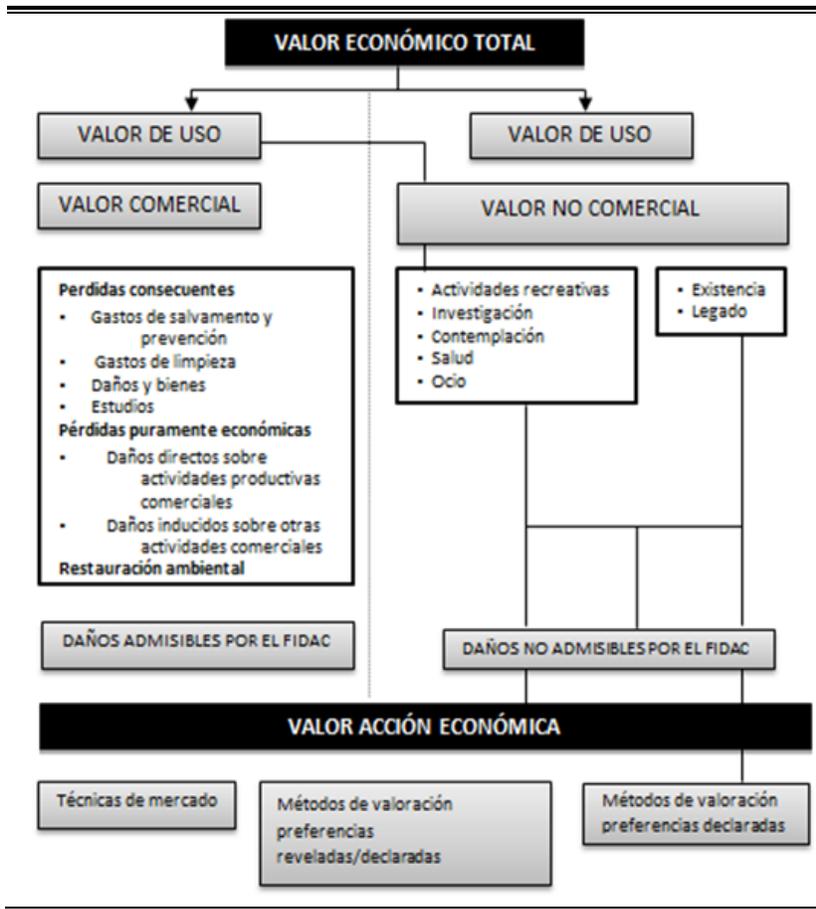
Pese a que se ha señalado las principales afectaciones de los derrames de hidrocarburos en el medio marino. Estos, también generan una serie de repercusiones que impactan en la sociedad y economías de las zonas costeras que se vieron afectadas por una “marea negra”.

2.2 Afectaciones socioeconómicas ocasionadas por las mareas negras

Las “mareas negras” generan repercusiones negativas en los sectores económicos que dependen del medio marino, muchas actividades se basan en la sostenibilidad de los ecosistemas marinos. Entre estos se encuentran la actividad pesquera, marisquera, acuícola y el turismo, aunado a estos, existen actividades que complementan a los sectores anteriores que también se ven afectados como: el sector transportista, astilleros, manipuladores de puerto, abastecedores de suministros, comercializadores, prestadores de servicios etc. Todos ellos se ven perjudicados ante la suspensión de labores, menoscabando la economía local. El impacto causado se puede distinguir en dos situaciones: Una que se pueden evaluar, estimar y cuantificar los beneficios perdidos tanto en el mercado como fuera del mismo; y otra cuyas mediciones solo llegaran a cuantificarse al cabo de varios años, puesto que en ciertos casos se incluye valoraciones de activos inmateriales. (González & Martin, 2003) (Grafico 2.1).

Las afectaciones económicas causadas por una marea negra pueden acotarse a dos grandes bloques: Los efectos directos derivados del impacto del petróleo sobre los recursos vivos y materiales (Aparejos, herramientas, infraestructura), y los efectos indirectos: cierres cautelares y efectos comerciales en los mercados. El análisis de los impactos y repercusiones de una marea negra sobre el conjunto de la sociedad afectada abarca desde efectos directos potenciales que pueden sufrir las actividades económicas hasta labores destinadas a los programas de limpieza y restauración.

Gráfico 2.1: Valor económico total de las catástrofes marítimas



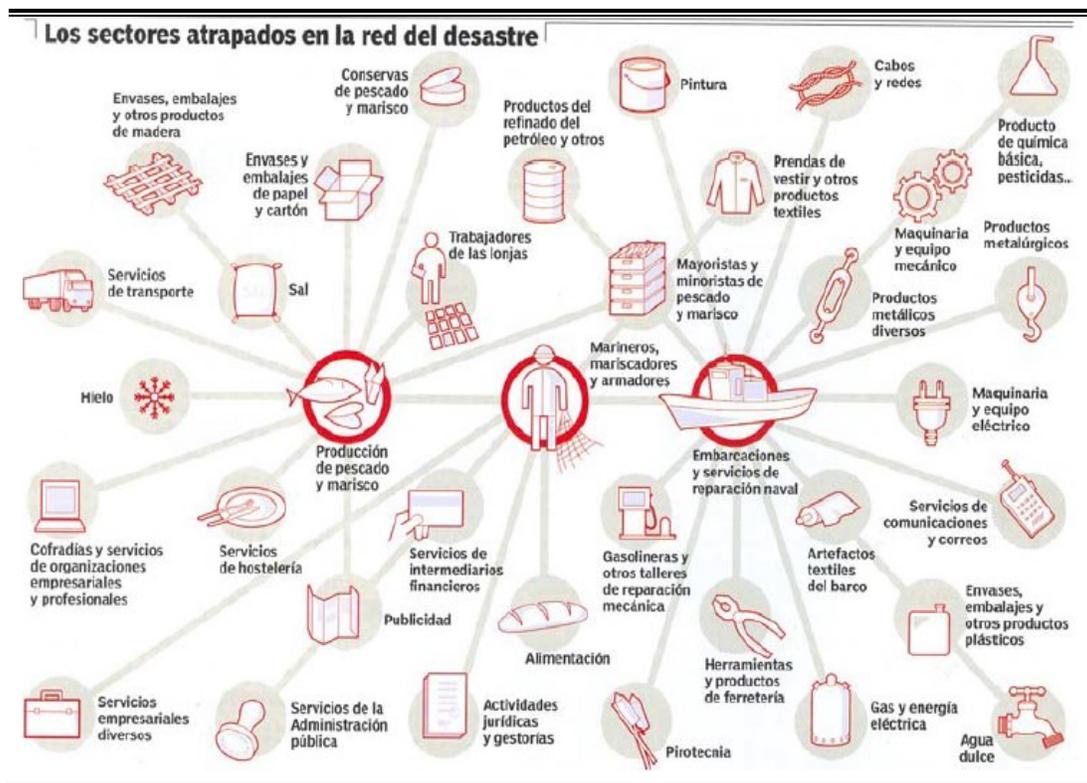
Fuente: González & Martín, *Et al*, 2003.

2.2.1 Afectaciones socioeconómicas directas cuantificables: Sector pesquero, Turístico y el desplazamiento de la población

Los efectos mencionados tienen una repercusión principal sobre la economía de la actividad pesquera y por ende todos los sectores que están ligados al mismo. El impacto del petróleo sobre los recursos bióticos afectan las futuras capturas y la sostenibilidad de los stocks y a la vez afecta a la infraestructura de zonas pesqueras que practican pesca artesanal o semi-industrial tales como el enmalle, nasas, arrastre, dragas, palangre, etc. La presencia de hidrocarburos en zonas pesqueras conlleva a un cese de actividades. Esto genera un efecto económico negativo sobre la flota pesquera pero la gradual reapertura de zonas concretas para la pesca ocasiona una concentración de esfuerzo sobre estas zonas ocasionando una sobreexplotación repentina en los stocks existentes.

Los productos capturados en una zona que sufrió contaminación de hidrocarburos, pese a la reapertura local de las pesquerías y de la eliminación total de los contaminantes genera en los consumidores cierta reserva y desconfianza hacia los productos ocasionando una caída de precios y una menor rentabilidad en el sector pesquero. Aunado a esta consecuencia, la diversificación de la oferta ocasionado por la entrada de productos similares o sustitutos de mercados externos que se ven favorecidos ante la crisis de contaminación para posicionarse y eliminar la producción local. En grandes rasgos, el sector pesquero afectado incluye diversas actividades y ocupaciones como armadores, tripulantes, mariscadores, comercializadores y demás industrias y servicios relacionados.

Gráfico 2.2: Sectores de la industria pesquera afectados por un desastre petrolero.



Fuente: Laxe, G. Fernando, 2004.

Por otro lado, la contaminación de una “marea negra” sobre un litoral no sólo afecta a las actividades ligadas al mar como la actividad pesquera. Existe una segunda línea de actividades que se ve afectada por el impacto generado por la marea negra como el sector turístico, el sector inmobiliario, el sector comercial, etc. Todos estos son necesarios a considerar dentro de las afectaciones causadas. La interrupción del flujo de turistas provoca una caída en el consumo de

productos sin que los proveedores puedan compensar con ventas en otros lugares, pues varios productos están ligados al turismo. Así, como la disminución de empleos que están en relación en la prestación de servicios del sector turístico de igual modo la venta de inmuebles en zonas costeras afectadas, entre otras.

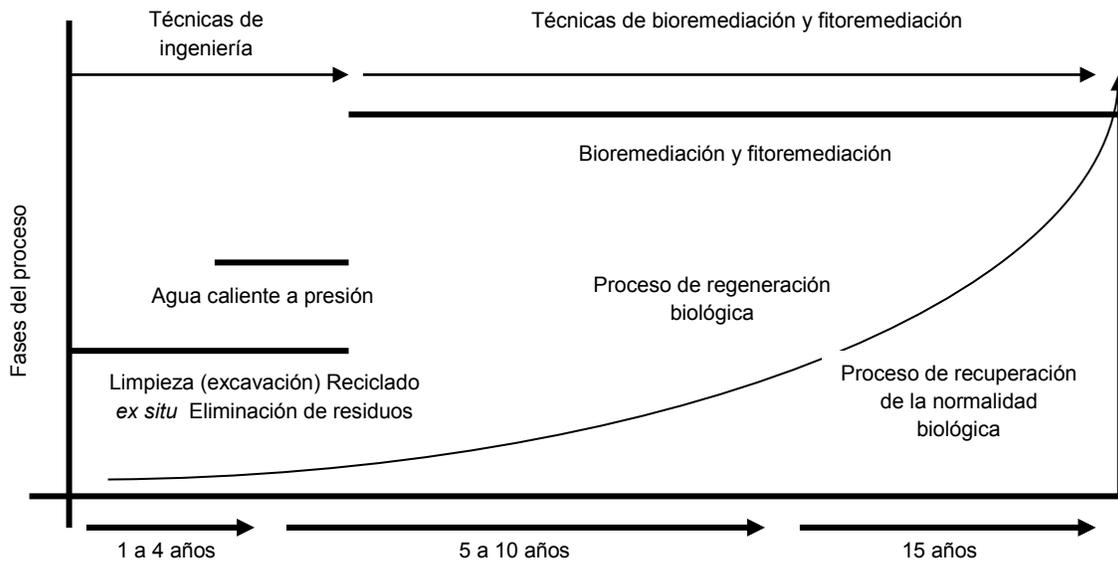
Las actividades que se relacionan al turismo, las repercusiones se centran en el “efecto de disuasión” causado por los “potenciales inconvenientes” que pudieran acumularse en la zona afectada y en la posible pérdida de visitantes que pudiera yuxtaponer un retraimiento de inversiones y modernizaciones en las instalaciones ubicadas en las zonas. Todos estos perjuicios económicos alteran a la sociedad afectada pues sus miembros se ven en la necesidad de cambiar sus actividades para poder subsistir o en su defecto surge los desplazamientos de la población (migraciones).

La migración es otro de los impactos negativos directos que causa las mareas negras, las alteraciones de las actividades económicas y ausencia de modos de subsistencia acelera los desplazamientos hacia el interior de los países, afectando a las zonas costeras con tasas de natalidad muy bajas e índice de envejecimiento muy elevados. Esto, contribuyendo a un proceso de despoblación en ciertas áreas y cambios de actividades económicas.

Todas estas repercusiones de carácter económico y evaluables son agregados a: Los costes de labores de limpieza y reciclado, limpieza y eliminación de residuos, aplicación de agua caliente a presión sobre zonas afectadas, técnicas de bioremediación y de fitoremediación (Gráfico, 2.3). Todo ello da lugar a una primera estimación de los costes de procesos de limpieza y regeneración biológica de la costa¹¹.

¹¹ Los análisis se realizan estimando la superficie afectada y en ponderación de los costes de labores de las zonas afectadas, los pioneros en realizar dichas estimaciones fue en las costas de Alaska tras el siniestro de buque-tanque *Exxon Valdez* posteriormente se volvió a aplicar en las costas Francesas tras el accidente del Erika y en la zona de las costas de Galicia después del siniestro del Prestige. (González & Martin, Et al, 2003).

Gráfico 2.3: Costes totales por vertidos de hidrocarburos y evidencias admisibles



Fuente: Laxe & Palmero, *Et al*, 2003.

2.2.2 Afectaciones socioeconómicas indirectas no cuantificables

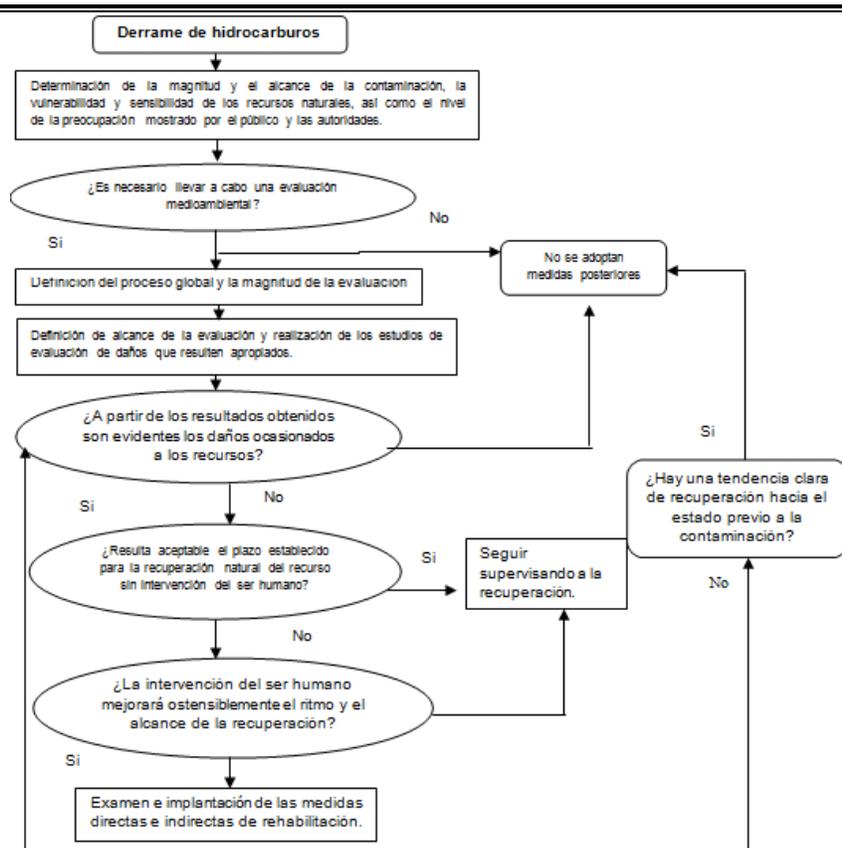
Existen diversas afectaciones que son difíciles de evaluar económicamente pues se efectúan sobre recursos no comercializables que abarcan tanto los usos activos y pasivos del patrimonio natural dañado: Los activos de patrimonio natural dañado, estos suelen ser usados en actividades turísticas-recreativas; y Los pasivos de patrimonio natural dañado, la biodiversidad, legado patrimonial relacionado con humedales, arenales, reservas de biosfera o áreas naturales protegidas, espacios únicos para las aves y mamíferos marinos, etc.

Dichas afectaciones o pérdidas al no estar contempladas o incorporadas en el marco institucional de las reparaciones, indemnizaciones o de las responsabilidades, causa el efecto que su estimación es meramente académico pero de un gran peso político. Por ello en el accidente del *Exxon Valdez* se incluyó el análisis de “pérdida de valores colectivos” siendo la misma petrolera Exxon quien compenso estos efectos a través del financiamiento de diversos estudios de evaluación e implementación de programas de restauración que tenían como objetivo volver a un estado aproximado en el que se encontraban los ecosistemas antes del siniestro. Por otro lado En el caso del siniestro petrolero *Erika* la supuesta valoración de daños fue a través de una “evaluación contingente” pero ésta no es aceptada en el régimen internacional de indemnización (Baud, 2004).

La asignación de una valoración económica del medio ambiente es complicada, por tal razón se han creado varios métodos que permite tasar el medio ambiente natural y así obtener un valor correspondiente a los recursos que no son de índole económica para cuantificar el daño ocasionado al medio ambiente. (NOAA, 1995).

Los Estados Unidos han examinado ampliamente los métodos de tasación de los daños ocasionados al medio ambiente y del empleo de medidas de rehabilitación en los casos de contaminación de hidrocarburos. No obstante, todos estos métodos siguen basándose en conceptos que resultan no admisibles en virtud del Régimen internacional de indemnización. La negativa o el rechazo de los valores de tasación a los daños ambientales han ocasionado que la Administración nacional del océano y de la atmosfera (NOAA) se vaya apartando de los problemas encontrados relativos a la tasación de daño medioambiental y ha centrado su atención a los métodos para graduar medidas de rehabilitación.

Gráfico 2.4: *Proceso de adopción de decisiones para la evaluación de los daños, la evaluación de los daños y la rehabilitación.*



Fuente: www.darrp.noaa.gov/about/nrda.html

Como se ha observado en el presente capítulo, la contaminación causada por siniestros marítimos representa un pequeño porcentaje de la contaminación causada por hidrocarburos, pero representa el nivel con mayor impacto negativo, pues tanto el petróleo como los diversos hidrocarburos que se utilizan como combustibles en las operaciones del transporte marítimo generan considerables afectaciones en el medio marino y costero. Todo ello repercute de forma perjudicial en distintas áreas tales como:

1. El medio ambiente, causando mortandad en los seres vivos que contaminan, la creación de una capa de espesor en la superficie que impide la interacción entre la flora y la fauna con la atmósfera, el impacto visual negativo.
2. Las economías locales cuando afectan las industrias que basan su producción o servicios en torno al medio marino tales como las pesquerías o el turismo. Si los contaminantes alcanzan las costas, pueden penetrar el subsuelo y contaminar el agua dulce subterránea, y
3. La inestabilidad social, migraciones hacia otras zonas, protestas de grupos ambientalistas y la sociedad afectada por el accidente marítimo.

CAPÍTULO 3. ACTORES CLAVE Y LAS PRINCIPALES ARENAS EN LA DINÁMICA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA REGULACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN MARINA POR HIDROCARBUROS QUE PROCEDEN DE BUQUES

La regulación de la contaminación marina por hidrocarburos que procede de buques petroleros es un ejemplo adecuado sobre las posturas y el poder de los intereses de los actores políticos y como estos se reflejan en las arenas de negociación donde se efectúa la toma de decisiones. La naturaleza global del transporte marítimo supone la confluencia de fuerzas políticas, comerciales y civiles, cada una tratando de avanzar en su propia agenda. Entre los intereses en conflicto están los actores con intereses marítimos comerciales y los actores con intereses ambientales. Asimismo, la intención de mantener la libertad de la navegación y el libre comercio en los océanos se enfrentan con los intereses gubernamentales que buscan regular el tráfico marítimo por la seguridad marítima y protección ambiental. Propósitos que chocan con los intereses de la industria armadora, propietarios de la carga e intereses relacionados al transporte marítimo, intereses que constantemente resisten el aumento de los costos de la regulación. A esto se le debe sumar la presión de grupos domésticos incluyendo medios de comunicación, grupos ambientales, gobiernos locales, activistas y políticos que buscan mejorar la regulación del transporte marítimo.

Los intereses de los actores no están necesariamente alineados con los Estados donde operan o se registran. En otras palabras los intereses de las entidades no estatales generalmente son independientes y distintos de los Estados que los albergan a pesar que ambas partes pueden tratar de reclutar a otros actores a sus respectivas causas para avanzar en sus pretensiones. Pese al aumento de la influencia de los actores no estatales, los Estados tradicionalmente son y seguirán siendo los principales participantes en los ámbitos formales en la toma de decisiones a nivel internacional. Por ello, normalmente los actores no estatales utilizan la instrumentación del Estado como medio para sus exigencias cuando sus intereses coinciden con las del Estado.

Todo análisis sobre la contaminación marina por buques debe considerar la dinámica política entre dos grupos de actores estatales que representan los intereses marítimos y costeros respectivamente. El primer grupo generalmente conocido como “Estados marítimos” comprenden los Estados con intereses comerciales en la navegación con su consistente deseo de mantener la libertad de

navegación y un libre comercio sin trabas a lo largo de los océanos. Los Estados marítimos y sus industrias asociadas tradicionalmente suscriben el principio de libertad de navegación para todos los buques. Por otro lado, los “Estados costeros” como su término lo indica, son Estado que tratan de regular el movimiento y las actividades de los buques extranjeros en o cerca de las aguas adyacentes a sus costas. Tal regulación tradicionalmente tiene motivos de seguridad nacional aunque en la actualidad muchas veces se extiende a razones de protección al medio ambiente marino.

A nivel mundial, la regulación de la contaminación causada por buques se manifiesta en una contienda política entre los Estados costeros que buscan proteger sus aguas y costas mediante la adopción de controles ambientales estrictos sobre sus propios buques y extranjeros y los Estados marítimos que perciben la regulación estatal costera como una contradicción a la libertad de navegación. Por ello, el sistema normativo internacional ha tenido la dedicación de negociar compromisos que equilibren las diferentes demandas. Varios esfuerzos han producido resultados significativos que han equilibrado los distintos aspectos económicos, comerciales y la protección al medio ambiente marino entre otros.

Así, como existe una gran variedad de actores cuyos intereses inciden en la contaminación marina por buques, de igual manera existen una gran diversidad de arenas de negociación en niveles internacionales, regionales y domésticos. En las cuales los actores relevantes defienden sus causas y tratan de convencer a otros actores que abracen sus posturas. Todo ello se ve reflejado en la toma de decisiones para la creación y establecimiento del régimen. El proceso de negociación del régimen en cuestión se señalara en el siguiente capítulo.

En el presente capítulo se procederá a identificar los actores claves en la dinámica de la regulación de la contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden buques petroleros, sus principales intereses y como estos muchas veces chocan con la regulación internacional que nos ocupa. Asimismo se señalara las principales arenas de negociación en los distintos niveles ya mencionados, Foros Internacionales, Marcos Regionales, Políticas Domésticas y como todo ello repercute en el establecimiento del Marco normativo que regula la contaminación marina causada por hidrocarburos que proceden de buques petroleros.

3.1 Actores marítimos con intereses económicos

3.1.1 Los Armadores y los Operadores

En la jerga marítima se conoce genéricamente como armadores al conjunto de individuos, empresas privadas o empresas estatales que son propietarios, que administran y operan comercialmente las flotas marítimas del mundo. No obstante, en la práctica profesional a menudo los administradores y operadores del buque son diferentes de los armadores “propietarios de buque”.

Para que un buque pueda operar es necesario que esté inscrito en un registro estatal y disponga de una matrícula de navegación de un pabellón determinado. Eso supone que el buque asume la nacionalidad de un Estado en particular (Estado de pabellón), disfruta de la protección que proporciona dicha bandera pero también adquiere las obligaciones que impone las leyes del Estado de pabellón y que rigen en distintos aspectos operativos como: impuestos, fiscalidad, registro de hipotecas, contratación de tripulación, etc. (CONVEMAR, 1982; Art. 94) . La entidad que aparece en el registro se toma como “propietaria” y se considera el propietario legal del buque.

Dentro del mundo marítimo existen acuerdos controvertidos según los cuales un buque puede ser poseído por una Sociedad constituida con el único y explícito objetivo de ser propietaria del buque. En virtud del reconocimiento de esas compañías como entidades diferenciadas, en muchos sistemas legales esas denominadas empresas de buque único¹² protege eficazmente al “verdadero” propietario(s) de la responsabilidad ante terceros de los perjuicios derivados de la explotación del buque. Esta responsabilidad incluye la obligación de compensar daños ocasionados por la contaminación causada a los intereses de terceras partes¹³.

Tabla 3.1: *Los 10 principales países con las mayores flotas bajo su control (TPM) (2014).*

País o territorio de propiedad	Número de buques	Toneladas de peso muerto (miles de TPM)	Total del mundial	%
Grecia	3 826	258 484	15,415	
Japón	4 022	228 553	13,630	
China	5 405	200 179	11,938	
Alemania	3 699	127 238	7,588	
República de Corea	1 568	78 240	4,666	
Singapur	2 120	74 064	4,417	

¹² También denominadas “empresas de dos dólares” –en referencia a la cantidad mínima colocada en la participación de una empresa propietaria de algún activo-.

¹³ normalmente los propietarios efectivos de los buques son personas, empresas o acreedores hipotecarios de los países desarrollados especialmente Europa occidental, EE.UU y Asia.

Estados Unidos	1 927	57 356	3,420
Reino Unido	1 233	52 821	3,150
Taiwán (China)	862	47 481	2,832
Noruega	1 864	42 972	2,563

Fuente: UNCTAD, (2014).

Los armadores y operadores han adoptado tradicionalmente el concepto de libre navegación y el control del Estado de pabellón, evitando cualquier interferencia de actores externos como Estados costeros o Agencias reguladoras internacionales. La mayoría de los propietarios suelen registrar sus buques bajo “banderas de conveniencia” de bajo costo, esto refleja las motivaciones comerciales de la industria armadora y las banderas que utilizan, es decir la reducción de costos y el máximo de beneficios (Payne, 1980). Un rasgo adicional de la industria armadora es su carácter altamente fragmentado y competitivo, la flota mercante global es poseída y operada por miles de compañías operadoras que compiten vigorosamente por una parte del mercado, las estructuras de propiedad de los buques son típicamente multinivel y están envueltas en el secretismo. A menudo con la presencia de compañías de “un solo buque”.

Con el objetivo de ahorrar costos, muchos propietarios no tienen problemas en operar por debajo del estándar (buques de mala calidad y pésimo mantenimiento) y cabe resaltar que la mayoría de siniestros petroleros han sido protagonizados por buques sub-estándar. En las últimas décadas, la industria armadora se ha visto obligada cada vez más obligada a aceptar la necesidad de una regulación armonizada de buques mediante acuerdos internacionales. La propia industria armadora reconocen la necesidad de normas internacionales, con el fin de evitar que los Estados costeros les impongan distintos estándares de seguridad y ambientales de forma unilateral y que no puedan cumplir cada vez que visitan a un país diferente. Al mismo tiempo, la industria armadora teme a la distorsión e imposición de reglas que emitan los Estados de bandera y Estados costeros.

Aunque la industria armadora se ha resistido al establecimiento de altos estándares ejerciendo una fuerte presión para que se establecieran estándares mínimos que resultaran poco invasivos para su actividad. No obstante, con el declive de influencia de los grupos de armadores de los países desarrollados, esos esfuerzos de armadores en oponerse a los estándares se han mostrado como inútiles.

Inicialmente la protección del medio marino no era una prioridad de los propietarios de los buques, pero en la actualidad, los beneficios de unas

relaciones públicas positivas que acompañan a la responsabilidad ambiental son elementos que motiva a los operadores de los buques para apoyar estándares internacionales de control de la contaminación. En consonancia con el principio de “quien contamina paga”, los armadores son considerados hoy como el contaminador primario en el sector de transporte marítimo y se ha buscado trasladar los costos de protección ambiental a la industria armadora. Una muestra de ello es que se pone más énfasis en la instalación en los buques de tecnología que minimice los residuos y permita el control de la contaminación y no en los puertos para que dispongan de instalaciones para la recepción de residuos. Tales desarrollos son poderosos indicadores en como los imperativos modernos han minado el derecho tradicional de los armadores a una navegación libre y sin trabas.

Pese a todo, los armadores siguen reteniendo la tradición de secretismo en torno a la propiedad real de los buques. En diciembre del 2002 tras los ataques terroristas de septiembre de 2001, en una conferencia de la OMI sobre seguridad marítima EE.UU. planteo propuestas para frenar los excesos sobre el secretismo acerca de la propiedad real en el ámbito de la industria armadora. En las discusiones preliminares los EE.UU. exigieron un cambio radical en la interpretación de los términos de “propiedad” y “control” de manera que los detalles de los propietarios fueran más transparentes y revelasen la identidad de los propietarios reales ocultos tras el velo corporativo (Khee-Jin, 2006).

La propuesta tropezó con la fuerte oposición de los intereses de la industria armadora que argumentó que la identidad de los responsables en la gestión eficaz, el control y la explotación de los buques era mucho más pertinente que los detalles sobre los propietarios para garantizar la seguridad marítima y luchar contra el terrorismo. Para los armadores la información de la propiedad del buque resultaba irrelevante ya que muchos accionistas son inversores pasivos sin participación en la administración.

En realidad descubrir al principal accionista es casi imposible, el sistema ha desarrollado un velo corporativo denso y multinivel donde la propiedad múltiple o corporativa es la norma, dónde se da la tenencia de acciones en nombre de terceros por parte de instituciones, fondos o cuándo un banco tiene acciones como garantías de un préstamo. Por lo tanto, es improbable que los intentos de obligar la transparencia lleguen a funcionar. Sumado a esto, hay otro argumento para dejar el velo corporativo en su lugar, la cuestión de sí la apertura del libro de la propiedad del buque representa una violación del derecho de privacidad

financiera. Esos argumentos no pasaron desapercibidos para los EE.UU. y sus aliados los más grandes usufructuarios de buques, la OMI logro un consenso general sobre la deseabilidad de centrar la atención en la gestión y operación eficaz de los buques, en lugar de la “propiedad beneficiaria” (usufructuarios).

Todavía persisten los debates para eliminar el secretismo sobre la propiedad de los buques y su operación, así como restar peso al control que ejerce el Estado de pabellón, aspectos que podrán tener un profundo efecto no sólo en cuestiones de seguridad sino también en el terreno ambiental y en la asignación de responsabilidades. No obstante, también persiste la resistencia de la comunidad propietaria de buques que a través de distintas asociaciones actúa como grupo de presión en los principales foros internacionales de regulación. Este es el caso de la Cámara Naviera Internacional (ICS)¹⁴, la Asociación Internacional de Propietarios Independientes de Petroleros (INTERTANKO)¹⁵ y el Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO)¹⁶. Todas ellas con estatuto consultivo ante la OMI.

3.1.2 Los Propietarios y los Fletadores de carga

Los propietarios y los transportistas de la carga representan otro grupo de actores clave en el Sistema marítimo internacional y en la contaminación marina causada por hidrocarburos. En relación con la normas de control de contaminación derivada de buques, las regulaciones se han dirigido tradicionalmente sobre el propietario del buque (armadores). Pero al mismo tiempo, los reguladores han tratado de imponer responsabilidades a los propietarios de carga amparándose en el argumento de que ellos deben compartir los costes de las acciones preventivas y paliativas así como las de compensación a las víctimas de la contaminación.

Aunque esa lógica está perfectamente fundada, los propietarios de la carga han tenido éxito en desviar la mayor parte de los costes de regulación hacia los armadores. Esto se debe en gran medida a la fuerte influencia de los propietarios de carga, particularmente las compañías petroleras. Los propietarios de carga son

¹⁴ ICS establecida en 1921, ésta es una organización voluntaria de más de cuarenta Asociaciones nacionales de armadores de treinta países, representa alrededor del 50% del tonelaje mercante mundial y está dominado por países desarrollados (www.ics-shipping.org).

¹⁵ INTERTANKO con Sede en Oslo, formada en 1971 para defender los intereses de los propietarios de petroleros independientes y de las grandes compañías petroleras, cuenta con alrededor de 240 miembros de más de 40 países y representa alrededor del 70% de la flota mundial de petroleros independientes (160 millones de tonelaje de peso muerto), Noruega, Grecia y Japón representan una parte importante (<https://www.intertanko.com>).

¹⁶ BIMCO es la organización naviera privada más grande del mundo, fundada en 1905 y con Sede en Dinamarca, BIMCO agrupa a armadores, intermediarios, agentes, Clubes P&I y otros actores comerciales de 120 países. Conjuntamente estos miembros controlan alrededor del 65% de la flota mercante global (<https://www.bimco.org>).

un grupo extremadamente difuso en cuanto a su número y localización dada la enorme variedad y cantidad de cargas transportadas a los largo del mundo. Imponer responsabilidad a los propietarios de carga podría representar un verdadero embrollo administrativo. Por el contrario, los armadores son un grupo perfectamente identificable y susceptible a quedar sujetos a la regulación con mayor facilidad.

En principio los intereses de los armadores y propietarios de carga coinciden sustancialmente, ambas industrias típicamente se resisten a medidas costosas en controles de la contaminación ya que eso se traduce en altos costos de transporte que se refleja en los fletes y precios al consumidor. Pero sólo esa característica es la que comparten, la razón es que la mayor parte del tonelaje mundial de buques petroleros pertenece a los llamados “propietarios independientes”¹⁷ el resto de buques petroleros pertenece a Estados o empresas petroleras privadas, por lo tanto estas compañías (Estatal y privadas) usan sus propios buques y cuándo se requiere se fletan buques de propietarios independientes.

Con el fin de proyectar una imagen positiva ante el público las “grandes del petróleo” han actuado desde el principio para adoptar perfiles corporativos ambientalmente responsables. Con los vastos ingresos del comercio del petróleo pueden subsidiar sin problemas los costes de lucha contra la contaminación marina causada por hidrocarburos. Sin embargo han insistido en asumir los costos regulatorios sólo como propietarios de los buques petroleros, mas no como propietarios de la carga. De esa manera los costos regulatorios pueden ser compartidos con los propietarios de petroleros independientes. Ese doble rol de las grandes empresas petroleras, como propietarios de buque y propietarios de carga, frecuentemente compromete la posición negociadora de los propietarios independientes en las negociaciones multilaterales¹⁸.

El hecho que los propietarios de buques petroleros abandonaran las matrículas de los Estados marítimos tradicionales y abrazaran los registros abiertos “más baratos”, debilitó la influencia de los propietarios de buques con los antiguos Estados. Sin ingresos alternativos para subsidiar los costos de la regulación, los propietarios independientes padecieron la constante presión

¹⁷ La mayoría de estos son nacionales de los Estados marítimos desarrollados, como Grecia, Noruega, Japón, Dinamarca y los EE.UU.

¹⁸ Un ejemplo de este conflicto de intereses es la situación que se produjo en las décadas de los 60's y 70's cuando las grandes petroleras (son su enorme influencia en las economías nacionales) persuadieron a los Estados para imponer los costos regulatorios sobre los propietarios de los petroleros como conjunto. Por su parte los propietarios independientes carecían de influencia política y económica para presionar a los gobiernos y evitar esas medidas regulatorias. En la década de los 80's los Estados marítimos más influyentes se identificaron con los intereses de los propietarios de la carga.

regulatoria. La brecha entre propietarios independientes y empresas petroleras se amplió cuando a finales de los 80's y principios de los 90's estas últimas comenzaron a desprenderse de sus petroleros. Esto se debió a las cantidades y responsabilidades por riesgos financieros que representaban las nuevas regulaciones impuestas a los propietarios de buques particularmente la OPA/90. No es de extrañar, que hoy la gran mayoría de propietarios de buques sean independientes y tengan que cargar con el grueso de los costes de regulación ambiental (Khee-Jin, 2006).

Las tarifas volátiles de los fletes en las décadas pasadas promovieron que las compañías petroleras rechazaran los fletamentos de grandes periodos de tiempo y en su lugar prefirieron los fletes concretos. Esto necesariamente conllevó a explorar el mercado por tarifas más económicas en algún tiempo, esta tendencia favoreció a los buques sub-estándar. En la actualidad, la mayoría del fletamento se lleva a cabo por los fletadores independientes más pequeños o los operadores de empresas petroleras privadas que no son fáciles de identificar para la regulación, en comparación de las grandes empresas petroleras estos actores (los operadores) son mucho menos escrupulosos en la elección de buques para fletamento. Estas prácticas tienen efectos negativos para los armadores de calidad pues cualquier esfuerzo para abordar los problemas de control de seguridad de los buques y la contaminación marina debe tenerse en cuenta el comportamiento de los intereses de carga.

Las compañías petroleras están representadas en los Foros Internacionales de regulación por el Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras (OCIMF). Se estableció en 1970 por las "Grandes Petroleras" para afrontar las preocupaciones públicas sobre grandes derrames de petróleo, incluyendo el Torrey Canyon. Durante mucho tiempo las compañías petroleras estuvieron representadas por el ICS pero los intereses divergentes de éstas y los armadores pronto concluyeron con la formación del OCIMF para defender sus intereses separadamente. En la actualidad, el OCIMF representa más de cuarenta compañías petroleras de todas partes del mundo pero sigue estando dominado por las grandes compañías americanas y británicas.

3.1.3 Los Clubes de Protección e Indemnización (P&I)

Los armadores habitualmente aseguran sus operaciones contra dos tipos de riesgos: Cobertura de casco y la Maquinaria, (*Hull & Machine*, abreviadamente H&M), y los riesgos de responsabilidad civil. La cobertura de H&M protege a un armador frente las pérdidas de su propio barco y su maquinaria que resulten de colisiones, encallamientos y otros accidentes, mientras que la de cobertura responsabilidad civil indemnizará al propietario frente las reclamaciones de terceros ante daños ocasionados por la operación del buque¹⁹.

Los seguros de responsabilidad civil se contratan normalmente con los denominados Clubes de Protección e Indemnización (P&I). Dichos clubes son Asociaciones de armadores que se han agrupado bajo criterios comunes para protegerse de las indemnizaciones a terceros incluyendo las que puedan derivarse de la contaminación del buque. Aunque esos clubes son distintos de los sindicatos de la industria aseguradora marítima para compartir altos riesgos. En relación con las reclamaciones por contaminación marina y accidentes nucleares, existen políticas especiales que permiten a los clubes protegerse mediante el reaseguro en caso de siniestros catastróficos. Por general los Clubes cubren los daños con un máximo de mil millones de dólares EE.UU. con la ayuda de reaseguros, pero en la práctica ese límite rara vez se alcanza ya que el armador siempre tiene el derecho de limitar su responsabilidad.

Los grandes clubes P&I en la actualidad están ubicados en Reino Unido, Noruega, Japón y EE.UU. A fines del siglo XIX los principales P&I formaron el Grupo Internacional de Asociaciones de P&I, hoy en día sus miembros cubren el 90% del tonelaje de la flota mundial. El resto (en caso que este asegurado) es cubierto por competidores tales como un grupo no internacional de clubes P&I y proveedores de seguros de primas fija, así como pequeñas aseguradoras domésticas.

El Grupo Internacional de Asociaciones de P&I representa los principales intereses de los clubes en distintos foros internacionales tales como la OMI. El grupo siempre es consultado sobre provisiones de compensación pues sus disposiciones son más realistas a la luz de la capacidad del mercado de seguros. Mientras que la industria de los seguros comerciales es representada en la OMI por la Unión Internacional de Aseguradoras Marítimas (IUMI). La IUMI comprende

¹⁹ Esto incluye a otros propietarios de buques que fueron afectados en una colisión, afectaciones a instalaciones portuarias o a las víctimas de la contaminación producida por el buque asegurado.

50 asociaciones nacionales de aseguradores de casco y de carga en todo el mundo.

La industria de los seguros marítimos está dominada por sindicatos seguros y reaseguros de Lloyd con Sede en Londres, junto con otra gran organización aseguradora, el Instituto Asegurador de Londres (*Institute of London Underwriters*, ILU), Lloyd prácticamente controla el ámbito de las tarifas de seguros a nivel mundial en la industria marítima, como se dijo el papel de las reaseguradoras en la cobertura de la contaminación por hidrocarburos es para actuar como reaseguradoras de los Clubes P&I. El interés de las aseguradoras en un transporte seguro y limpio deriva del hecho que implica la evaluación de los riesgos comerciales asociados con el estado y funcionamiento de los buques, por lo tanto, las primas de seguro típicamente están estructuradas para reflejar el nivel de riesgo que representa un determinado buque (Boisson, 1999).

Pese a su estrecha cooperación los Clubes P&I compiten activamente entre ellos y con las aseguradoras independientes de primas fijas de seguros para obtener el seguro de los armadores. Lo mismo ocurre con la industria marítima de seguros en general. Esto significa que es muy probable que los buques subestándar obtengan cobertura de seguro proveniente de los clubes y aseguradoras menos exigentes. Esta sigue siendo una de las principales debilidades de la industria de seguros marítimos. (Payer, s/f).

Tabla 3.2:
Miembros del Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización (IGP&I)(2010-2011)

Club P&I	Tonelaje declarado en el 2010	Porcentaje del tonelaje inscrito
American Club	15 283	1.4
Britannia	138 000	12.6
Gard (Noruega)	184 900	16.9
Club de P&I del Japon	102 030	9.3
London Steam-Ship	40 615	3.7
North of England Club	114 400	10.4
Shipowners (Luxemburgo)	16 933	1.5
Skuld (Noruega)	s.d.	0.0
Standard (Bermudas)	110 000	10.0
Steamship (Bermudas)	82 800	7.6
Club de P&I del Reino Unido	176 500	16.1
West of England	68 800	6.3
TheSwedish Club	45 300	4.1
Total (datos disponibles)	1 095 561	100.0

Fuente: Willis Group, (2010/11)

Los Clubes de P&I han luchado constantemente para evitar mayores costes de responsabilidad para los propietarios, pero a menudo sus esfuerzos han sido infructuosos. Prueba de ello fue el régimen de 1969 que se explicara más adelante a detalle, donde se impuso el primer nivel de responsabilidad objetiva que recayó sobre los propietarios de los buques (CLC/ 69, 1975). Las compañías petroleras

tuvieron éxito en asegurar que los propietarios de la carga pagarían las reclamaciones de la contaminación sólo cuando la compensación del propietario no era suficiente o los importes demandados rebasaran los límites máximos que el propietario pudiese sufragar. Como resultado de este esquema surgió un segundo nivel de responsabilidad subsidiado por los propietarios de carga pero solo se activaría en los incidentes de contaminación más catastróficos.²⁰

Uno de los principales descontentos de los clubes P&I es la erosión del principio de indemnización de los seguros marítimos “paga para ser pagado”, normalmente este principio obliga a las aseguradoras pagar al asegurado después que ha pagado a los reclamantes. De lo contrario, el asegurador no está obligado a pagar a los reclamantes, también la violación del contrato con el asegurador (incumplimiento en la paga de las primas del seguro), en ese caso generalmente el asegurador no tiene que pagar ninguna compensación.

En relación a la responsabilidad de la contaminación por hidrocarburos, el régimen adoptado de responsabilidad de 1969 debilitó radicalmente el principio de indemnización al acordar que las víctimas por contaminación tenían derecho a reclamar directamente contra los Clubes P&I como última instancia como aseguradores de los propietarios de buques. Además, los clubes no pueden alegar cómo defensa que el asegurado ha incumplido algún termino relevante del contrato. El resultado conjunto de esos desarrollos han sido la imposición de costes significativos de seguros de contaminación sobre los armadores bajo la forma de primas P&I y de reaseguros más elevadas. Ello supone también otra cualificación al Derecho tradicional de libre navegación y sin trabas.

3.1.4 Las Sociedades de clasificación

Un sector estrechamente relacionada a los Clubes P&I y a la Industria de seguros marítimos son las Sociedades de clasificación. La más antigua de estas se estableció en el siglo XVIII y proporcionaba el servicio de clasificar las características y navegabilidad de los buques para las empresas aseguradoras y los propietarios de carga. Así las aseguradoras se basaban en la información proporcionada por las Sociedades de clasificación para evaluar los riesgos asociados a un determinado buque y calcular la prima de seguro correspondiente.

²⁰ Un régimen similar fue adoptado en 1996 para los contaminantes químicos más peligrosos, en esa ocasión los principales fabricantes químicos formaron un frente común para resistir los costos de responsabilidad para los propietarios de la carga, el resultado de estas acciones derivó en la imposición de responsabilidad primaria a los propietarios y a sus clubes P&I.

En 1968, las siete principales Sociedades de clasificación se unieron para formar la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS). Los miembros de la IACS certifican alrededor del 95% del tonelaje de la flota mundial. La IACS representa los intereses de sus miembros en foros reguladores como la OMI. Es de notar que es la única ONG que posee el estatus de observador consultivo en la OMI y la capacidad de desarrollar y aplicar normas. Tiene como finalidad el objetivo de promover el desarrollo de procedimientos normalizados de certificación. Actualmente existen más de 50 Sociedades de clasificación fuera de la IACS, sobre todo en países en desarrollo, donde se atienden principalmente a pequeños buques de las flotas nacionales²¹.

El papel de las Sociedades de clasificación se ha expandido en los últimos tiempos para cubrir la función pública que es conocida como certificación legal conforme a las numerosas normas de seguridad y control de contaminación, las Sociedades de clasificación realizan encuestas a los buques y expiden certificados que avalan el cumplimiento con las distintas regulaciones establecidas.

En teoría, la responsabilidad de inspeccionar y certificar los buques recae en las Administraciones de los Estados de pabellón, sin embargo, casi todo los Estados de pabellón delegan estas funciones a las Sociedades de clasificación en gran parte debido a su propia falta de recursos, experiencia o interés. Por lo tanto, la clasificación de acuerdo a las normas internas de las Sociedades va acompañada por la certificación legal que se aplican desde la normativa externa, en la actualidad esa doble función es la esencia del trabajo de la Sociedades de clasificación.

En los últimos años, las Sociedades de clasificación han sido severamente criticadas por su supuesta laxitud en la vigilancia de los buques en relación al cumplimiento con los estándares relevantes que deben cumplir los buques. El hecho de que los propietarios de buques tengan la libertad de elegir la Sociedad clasificadora para obtener la certificación legal, ha planteado que se acuse a las Sociedades por falta de objetividad y negligencia en las inspecciones de los buques (Honka, 1994). El problema reside principalmente en que las funciones de clasificación y certificación se han mezclado así como la comercialización de lo que originalmente era una función gubernamental. En esencia, las Sociedades de clasificación han llegado a ser “clientes” de los armadores, esto puede llevarlas a

²¹ En febrero del 2011 la Sociedad de clasificación Croatian Register Shipping (CRS) fue aprobada para ser parte del selecto grupo del IACS. Asimismo al año siguiente la Polish Register of Shipping fue aceptada como miembro del grupo. El 12 de septiembre del 2013 las Sociedades de clasificación Det Norske Veritas y Germanischer Lloyd se fusionaron para dar paso a DNV GL posicionándose como la Sociedad de clasificación líder en el mercado, en la actualidad el IACS es conformada por doce Sociedades de clasificación.

ser menos objetivas e independientes en el momento de realizar las clasificaciones (especialmente cuando ejercen funciones de control público). Además, las sociedades de clasificación pueden sufrir presión de los astilleros para que aprueben los diseños estándar y planos de construcción de los buques, los acuerdos de confidencialidad entre los astilleros y las Sociedades de clasificación contribuyen a la falta de transparencia (Lloyd's List, 2001).

El problema se agrava por el hecho que los informes suelen ser confidenciales y de propiedad de los armadores. Esto privilegia una relación entre los armadores y las Sociedades de clasificación. La falta de transparencia es una situación endémica del Sistema y a menudo es imposible que las aseguradoras u otros actores puedan tener acceso a los registros de buques deficientes.

Frecuentemente los inspectores mantienen una estrecha conexión con los deseos y expectativas con la comunidad de los armadores locales. Y dado a la reducción de costos ha ocasionado que las Sociedades de clasificación contraten personal menos cualificado y más barato. En los últimos años el cinismo sobre la eficacia de las Sociedades de clasificación ha crecido debido a la práctica extendida entre los propietarios de buques para transferirse a otras Sociedades de clasificación que sean “cooperativas” o “indulgentes”, esto ejerce presión en las Sociedades de clasificación para hacer “la vista gorda” con las deficiencias de sus clientes y estos no emigren a otras Sociedades de clasificación competidoras que son menos rigurosas.

Tabla 3.3: *Las Sociedades de clasificación que conforman el IACS (2010)*

Sociedad	Edad promedio de los buques	N° de buques.	Millones de toneladas bruto.
Nippon Kijikyokay (NK)	10.8	7 000	177,3
Lloyd's Register (LR)	15.3	6 433	155,4
American Bureau Shipping (ABS)	15	7 351	152,5
Det Norske Veritas (DNV)	12.9	4 831	141,3
Germanischer Lloyd (GL)	12.7	5 763	93,3
Bureau Veritas (BV)	13.1	6 385	73,0
Korean Register (KR)	14.5	2 023	42,1
China Class Register (CCR)	13.1	2 220	42,0
Registro Italiano Navale (RINA)	19.4	2 020	28,0
Russian Maritime Register of Shipping (RS)	25.3	3 214	13,5
Indian Register Shipping (IRS)	16.1	961	7,6

Fuente: Clarkson Research Services (2011) en UNCTAD, 2011; 172.

3.1.5 Los Estados del pabellón y los Registros abiertos

Un aspecto tradicional de la libertad de navegación es el derecho irrestricto del propietario para elegir la bandera con la que desea navegar. Correspondientemente cada Estado tiene derecho a determinar sus propios

requisitos con los cuales un buque podrá ser inscrito en su registro y enarbolar su bandera. El resultado es que muchos Estados abren sus registros de buques a armadores extranjeros con el fin de obtener ingresos económicos por el registro, algunos Estados mantienen un registro completamente libre para cualquier armador (sea físico o persona jurídica) con el fin de que pueda registrar su buque independientemente de su nacionalidad o relación con el Estado del propietario, a esto se le denomina “registro abierto”. A su vez, se ha definido como “bandera de conveniencia” al pabellón de un país que permite el registro de buques que son propiedad o están controlados por extranjeros, bajo condiciones o razones convenientes y oportunas para las personas que registran esos buques (Bocsek, 1962).

En el otro extremo se encuentran los registros cerrados que típicamente registran sólo buques poseídos o controlados por nacionales del Estado pabellón, entre esos dos extremos existe gradaciones en el Sistema que permiten el registro en función de distintos grados de vínculo entre el armador y el registro en cuestión (Wonham, 1999). Debido a factores políticos y sociales domésticos los Estados marítimos desarrollados normalmente tienen registros cerrados o semi-cerrados con leyes exigentes en relación a la fiscalización, la tripulación, las condiciones de trabajo, normas de seguridad y contaminación. El conjunto de estos factores aumentan considerablemente los costes globales de la operación del buque en estos Estados. Esto llevo directamente a la popularidad del registro abierto sobre todo en armadores occidentales. Especialmente a la recepción que siguió a la crisis del petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la década de los setenta (Sletmo & Holste, 1993).

La característica principal de los registros abiertos es el hecho que no mantienen vínculo real, ni control sobre los buques registrado, sólo el hecho meramente nominal de la inscripción. En la actualidad, gran parte de la flota con pabellón de registro abierto son propiedad de empresas de “un solo barco” controladas por intereses de los países desarrollados. Desde la perspectiva de los propietarios de buques, los registros abiertos ofrecen multitud de beneficios como: el libre registro de buques, los bajos impuestos, acuerdos favorables de doble tributación, leyes de registro hipotecario, reducción de gastos de seguridad y medio ambiente, el acceso a mano de obra extranjera barata, bajos estándares en relación a la tripulación y salarios, la ausencia de presión de sindicatos, confidencialidad empresarial o el anonimato de los intereses de los armadores y la libertad general del control de la bandera del Estado. La laxitud en el control y los

bajos impuestos son los factores fundamentales para el cambio a este tipo de registros (Rochdale, 1970).

Las repercusiones del uso de las banderas de conveniencia son: bajos niveles de seguridad, escaso control de la contaminación, formación y preparación de gente de mar deficiente, condiciones precarias y bajos salarios de la tripulación. La falta de control y supervisión del Estado de pabellón es a menudo identificado como la principal causa de colisiones accidentales que implica a flotas de registros abiertos. En relación a la contaminación marina, la tasa de violaciones de descargas intencionales cometidas por las flotas de registro abierto es alarmante y es muy frecuente la detención de estos buques por autoridades del Estado del puerto. En este sentido la no-observancia de los estándares de las reglas internacionales se ha traducido en ventajas competitivas concretas para las flotas de registro abierto.

Algunos Estados de registros abiertos no son partes en los instrumentos internacionales que regula seguridad marítima y la lucha contra la contaminación. Incluso si son partes, estos Estados poseen pocos incentivos para hacer cumplir diligentemente los estándares de seguridad y combate a la contaminación. Es poco realista esperar que estos registros –muchos de ellos ubicados en países en desarrollo- prevengan y castiguen las violaciones cometida por sus clientes, incluso sí estuvieran predispuestos a hacerlo, la mayoría de los buques que enarbolan banderas de libre matrícula nunca navegan dentro o en aguas próximas de los Estados de pabellón (Ademuni-Odeke, 1997). Esto se debe a que tales Estados rara vez se encuentran en las principales rutas de navegación o no tienen puertos significativos, otra razón es que los Estados muchas veces no poseen ni el poder ni la infraestructura administrativa eficaz para imponer las regulaciones nacionales o internacionales a buques extranjeros (Ademuni-Odeke, 1997).

En la medida que el ámbito internacional rige el principio de soberanía, el sistema legal internacional no ha tenido poder para tomar acciones contra los registros abiertos. A principios de la década de los 70's hubo esfuerzos para establecer una reducción progresiva de los registros abiertos, con este fin, los Estados desarrollados con intereses marítimos argumentaron que el sistema de registro abierto no se ajustaba al Derecho Internacional y en particular con la Convención de Ginebra sobre la Altamar de 1958²². Esta convención planteaba que los Estados ejercieran jurisdicción y control en cuestiones administrativas,

²² Art. 5 de la Convención de Ginebra de sobre la Altamar de 1958, que habla sobre el concepto de "vinculo genuino" este concepto se remonta a 1955 en el caso del *Nottebohm*, en el que se sostuvo que un Estado no podía tener capacidad legal para entablar una acción a favor de un individuo con el que no existía ninguna conexión genuina de interés y sentimientos.

técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón en base a la existencia de un “vinculo genuino” entre el registro y el buque.

El significado de “vinculo genuino” era demasiado vago en la Convención de Ginebra, en particular no estaba claro si el ejercicio efectivo de la jurisdicción y control del Estado de pabellón era elemento indispensable del “vinculo genuino” o si era independiente de este último (Churchill, 2000). Esta incertidumbre se quedó sin resolver, no era de sorprendente pues la aclaración del concepto de “vinculo genuino” se enfrentó a la oposición de los Estados de registros abiertos que consideraban estos intentos como un esfuerzo para imponer requisitos de nacionalidad sobre la propiedad y las tripulaciones de los buques. En la perspectiva de los registros abiertos, el vincular el buque a la nacionalidad de los propietarios y tripulantes era asunto meramente político, diseñado para frenar el cambio de pabellón de los buques de los más costosos registros de Estados marítimos tradicionales a los registros abiertos.

En los años posteriores a la Convención de Ginebra de 1958 en las pláticas de los Estados y la opinión académica para conceder nacionalidad a los buques se mostró muy diversa con poco consenso sobre el significado de vínculo genuino. No obstante, la mayoría de los autores estaban de acuerdo en que un acto meramente administrativo tal como es el registro, pueda por sí mismo constituir un “vinculo genuino”. Hay también un acuerdo en que el ejercicio efectivo de jurisdicción y control constituye un criterio esencial, aunque no el único para que haya vinculo genuino. Al mismo tiempo hay un fuerte respaldo que la ausencia de un vínculo genuino con el Estado de pabellón. No permite a otro Estado rechazar el reconocimiento de la nacionalidad del buque y la validez de su registro (Churchill, 2000).²³

Sea cual sea el significado de vinculo genuino y las consecuencias de su ausencia para el Estado de pabellón ese criterio no ha sido nunca operativo. En una opinión consultiva de 1960 la Corte internacional de justicia (CIJ) estableció a la hora de determinar que Estados eran las “grandes naciones armadoras” con el propósito de la elección de los órganos de la otrora OCMI, la prueba objetiva debería basarse en el tonelaje de registro que se iba a utilizar, esto en lugar de factores de un “vinculo genuino” como la propiedad efectiva por nacionales de un

²³ La capacidad para denegar el reconocimiento del pabellón de buque por falta de vinculo genuino había sido propuesto por la Comisión de derecho internacional que elaboro el borrador de la Convención de 1958, pero las provisiones relevantes fueron omitidas en el texto emitido tanto de las Convención de 1958 como de la CONVEMAR de 1982 (Churchill, 2000).

Estado. Esta decisión favoreció enormemente el sistema de registro abierto y fue ampliamente interpretado con respecto al criterio de “vinculo genuino”.

En la década de 1970 después de varios accidentes catastróficos en los que estaban implicados buques de registros abiertos, los Estados marítimos requirieron que la Conferencia para el Desarrollo de la Secretaria de las Naciones Unidas (UNCTAD) asumieran como propio el problema y acordó que el registro abierto debía ser desmantelado a pesar que afectaba negativamente a los armadores (especialmente aquellos de países en vías de desarrollo).

No obstante, la crisis del petróleo de la OPEP ocasiono una sobreoferta de tonelaje, depreciación de los fletes y aumento de costes operativos y aprovisionamiento de los buques. El desplazamiento de registros a pabellones menos costosos se hizo muy atractivo en propietarios de buques de los países desarrollados y por extensión a sus respectivos gobiernos. Por tanto se puso freno en ese momento a la reducción progresiva de registros abiertos, por su parte la UNCTAD no fue disuadida (UNCTAD, 1984).

La década de 1970 fue un periodo en definición en el cual el Grupo de los 77 (G77) de los países en desarrollo habían lanzado ataques sobre las desigualdades del orden global. La soberanía sobre los recursos naturales estaba siendo abordada en la Asamblea General de las Naciones Unidas a la vez que en la tercera conferencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), con esto, emergía una fuerte confrontación sobre los recursos del subsuelo marino y otros recursos oceánicos. La mayoría de países en vías de desarrollo que no se beneficiaron de los recursos de los registros abiertos, se mantenían firmes en el planteamiento de una reducción progresiva de los mismos (Khee-Jin, 2006).

Después de más de una década de discusión sobre el “vinculo genuino” la Asamblea General de la ONU decidió convocar una Conferencia de los gobiernos en 1986 para considerar la adopción de un instrumento multilateral sobre la materia. En ese momento se había producido un cambio significativo, en particular la retórica radical de los países en vías de desarrollo se había mezclado a una llamada ferviente de un nuevo orden mundial. Por su parte la CONVEMAR de 1982 se había negociado con éxito, el concepto de vinculo genuino fue de nuevo reafirmado en la Convención pero otra vez tenía una definición operativa. En ese entonces el foco de atención se había desplazado claramente desde la nacionalidad de los buques, el vínculo genuino de los buques a la cuestión actual de los deberes sustantivos de los derechos desde el pabellón para ejercer de

manera efectiva la jurisdicción y control sobre sus buques (CONVEMAR, 1982, Art, 211, 217-220 citado en Churchill, 2000). Por lo tanto los derechos y obligaciones del Estado de pabellón fueron resaltados por la CONVEMAR, así como los Estados costeros y Estado de puerto, por el contrario el criterio de “vínculo genuino” llegó a ser cada vez más marginal.

En medio de esos cambios los esfuerzos para la completa eliminación de los registros abiertos se disiparon gradualmente. Como consecuencia de ello se planteó la Convención de las Naciones Unidas sobre las Condiciones para el Registro de los Buques de 1986 (UNCCRS). La Convención no logro avanzar en el concepto de “vinculo genuino” pero sí hubo un avance en los criterios de compromisos de los Estados de bandera para la propiedad y dotación de un buque al registrarse en su nacionalidad²⁴. La Convención legitima el concepto de registro abierto señalando las condiciones para su regulación, esto disipo las fuerzas y entusiasmo por eliminar los registros abiertos (Khee-Jin, 2006).

Pese a que se ha creado la UNCCRS ésta todavía no ha entrado en vigor y probablemente nunca lo haga pues pocos Estados han mostrado interés en ella. En retrospectiva la Convención puede considerarse un fracaso pese a los constantes esfuerzos para restringir o regular sus actividades los registros abiertos persisten hasta la actualidad, de hecho, muestran gran popularidad y muestran pocos signos de retirada, reflejando el deseo de la comunidad naviera con bajos costos de explotación y una regulación flexible.

En lugar de reiterar la exigencia del “vinculo genuino”, los desarrollos normativos recientes han puesto énfasis en las obligaciones de los Estados de pabellón para prescribir y hacer cumplir las normas de los buques de su pabellón, así como reforzar los procedimientos de control de Estado de puerto. En conjunto estos esfuerzos prometen un ejercicio más efectivo de jurisdicción y control sobre los buques que los intentos por definir el nebuloso “vinculo genuino” entre buques y pabellones (Walker & Noyes, 2002). A través de este enfoque más amplio, la extensa gama de instrumentos de política flexible puede ser formada para responder las diversas cuestiones individuales planteadas por el sistema de

²⁴ El hecho de que los estados de pabellón tengan un amplio margen en UNCCRS para determinar su mayor o menor implicación con el criterio de propiedad y dotación, represento una adulteración significativa de la convención en particular bajo la UNCCRS, los Estados son libres de elegir el nivel de participación de sus nacionales en la propiedad equitativa en los buques, además solo “una parte complementaria” de la dotación del buque que sea satisfactoria debe ser nacionales del Estado de pabellón. Es más los Estados pueden elegir en cualquiera de los dos requisitos propiedad o dotación y no necesariamente con ambos. En relación con la dotación los Estados también pueden considerar factores limitantes como la disponibilidad de marinos cualificados de esos Estados. En relación a la operación eficiente y económicamente viable de sus buques. Es más el cumplimiento con el requisito nacional de la tripulación no es necesario para cada buque en concreto, de manera que la proporción de nacionales y no nacionales puede considerarse en relación al conjunto de una flota o una empresa. En definitiva esas provisiones significa que esos buques pueden ser poseídos y estar dotados por extranjeros (Khee-Jin, 2006).

registro abierto, cómo la seguridad operacional, el control de la contaminación y la seguridad frente a los delitos y la gestión de pesquerías.

Así, el énfasis sobre la jurisdicción de los Estados de pabellón, costero y Estados portuarios en la CONVEMAR en conjunto con acontecimientos como el establecimiento del Subcomité de Implementación del Estado de pabellón (FSI) dentro de la OMI, la introducción del Código Internacional de Gestión de Seguridad “operacional” (IGS), el advenimiento de numerosas disposiciones de control del Estado de puerto en todo el mundo y la adopción de sistemas de la “lista blanca” relativo a los estándares de las tripulaciones de los buques. Se ha desplazado la atención de la comunidad internacional más allá de los criterios problemático con respecto a la nacionalidad hacia la superación de los buques sub-estándar y la falta de aplicación de normas²⁵.

Estos desarrollos deben ser bienvenidos, la realidad del asunto consiste en que el registro abierto no es un problema jurídico simple que pueda dejarse de lado por una fórmula legal como “el vínculo genuino”. Más bien, es un complejo fenómeno político y económico que tiene sus raíces en la dinámica subyacente del sistema de comercio marítimo global. Al grado que los armadores, fletadores y propietarios de carga persisten en el empleo de buques más baratos inscritos en registros abiertos para ahorrar costos, el problema con tales registros nunca será plenamente erradicado tampoco es realista esperar que el sistema de registro abierto sea suprimido. Así, éste asunto va mucho más allá de la falta de un “vínculo genuino” entre los buques y los Estados de registro. De hecho, la solución con la seguridad del buque y los problemas de contaminación marina no es la eliminación gradual de los registros abiertos sino la creación de instrumentos de mercado que desincentiven a los buques sub-estándar a través de la firme observancia de las obligaciones del Estado de pabellón y del Estado de puerto (McConnell, 1985).

Dicho esto, las críticas han continuado y se han dirigido contra los operadores y los registros para mejorar los estándares en particular en relación con la seguridad “operacional” y el control de la contaminación. Del mismo modo los propietarios de carga han sido presionados para adoptar una actitud más responsable en relación a los fletamentos de buques. Por ejemplo los actores de la industria petrolera han adoptado una política voluntaria de inspección de buques

²⁵ Los instrumentos jurídicos recientes relativos a la gestión pesquera también apoyan una tendencia hacia la imposición de obligaciones específicas a los Estados de pabellón de los buques pesqueros para ejercer la regulación sobre sus buques, en lugar de detallar condiciones que deben cumplirse para el registro de los buques y “el vínculo genuino” entre buques y sus registros.

en sus terminales de conformidad con el Programa de Investigación del Reporte de Inspección del Buque (SIRE). El objetivo declarado de la industria petrolera es abstenerse de fletar buques señalados en la lista negra inscritos en registros cuestionables (McConnell, 1985).

Las Sociedades de clasificación también están bajo una presión enorme para hacer más estrictos sus procedimientos de inspección y certificación. Por su parte se ha instado a los aseguradores marítimos cobrar mayores primas a los propietarios de menor reputación y abstenerse de asegurar los buques sub-estándar. Dada la atención que se presta a la seguridad marítima, todo indica que las mejoras efectuadas en términos de una mayor transparencia en los armadores pueden conducir a efectos positivos incidentales para la seguridad “operacional” del buque y el control de contaminación marina. En cualquier caso la cuestión de los registros abiertos no es subrayado por Organizaciones Internacionales tales como la OMI o la UNCTAD, sino por las autoridades de control del Estado de puerto y los Sindicatos de la gente de mar, como por la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) (Khee-Jin, 2006).

En general, el énfasis en los últimos años (incluso el de la ITF) ha cambiado de las banderas de conveniencias a los buques deficientes, independientemente de las banderas que enarbolan. Esto es oportuno dado que muchos buques sub-estándar actualmente son inscritos en registros nacionales como Albania, Argelia y Bolivia. En cualquier caso, en la actualidad la mayoría de las banderas en el mundo permiten la propiedad extranjera en mayor o menor medida. En este sentido, la mayoría de pabellones pueden ser considerados de “conveniencia” la diferencia es solo de grado, por lo tanto, la distinción hoy en día simplemente debería ser entre pabellones responsables y sub-estándar.

¿Dónde queda el concepto de “vínculo genuino”? Dada la popularidad duradera de los registros abiertos, la práctica estatal en las últimas décadas no apoya la proposición de que el “vínculo genuino” (independientemente de su significado) es una condición previa para el registro de un buque en un Estado. Tampoco la ausencia de un “vínculo genuino” (o la falta de ejercicio eficaz de jurisdicción y control) conducen a una pérdida de nacionalidad o autoriza a otros Estados a denegar el reconocimiento de la nacionalidad del buque. Más bien, el requisito de “vínculo genuino” equivale a un deber de vigilancia y aplicación de las normas derivadas de la concesión de nacionalidad, cuya violación debe implicar alguna otra forma de consecuencia jurídica (Khee-Jin, 2006).

En otras palabras, hay una obligación derivada e independiente del registro que consiste en el ejercicio efectivo de la jurisdicción y control sobre los buques de pabellón. Un Estado de pabellón debe estar en condiciones de ejercer una jurisdicción efectiva y el control sobre un buque en el momento en que concede la nacionalidad, el incumplimiento de esta obligación no supone la anulación del registro ni el no reconocimiento por otros Estados pero sí una multitud de otras consecuencias como: la responsabilidad del Estado de pabellón, una amonestación de la OMI, incluso una posible negación de goce de derechos o beneficios por parte del Estado de bandera²⁶ (Churchill, 2000).

Regularmente la mayoría de los principales países de registro abierto no cuentan con alguna participación importante en la flota nacional su presencia es destinada a pabellones de propiedad extranjera tal y como ocurre con los cinco principales pabellones de conveniencia. Para el 1 de enero del 2014 correspondían a Panamá (21,21% de la flota mundial), Liberia (12.24%) e Islas Marshall (9.08%), Hong Kong (8.24%) y Singapur (6.17%). En conjunto estos cinco registros representan casi el 57% del TPM mundial.

Tabla 3.4: Los 10 pabellones de matrícula con mayor (TPM), al 1 de enero del 2014.

Pabellones de matrícula	N° de buques.	TPM en miles de toneladas	% del total mundial en TPM.
Panamá	7 068	355 700	21.21
Liberia	3 126	205 206	12.24
Islas Marshall	2 207	152 339	9.08
Hong Kong (China)	2 065	138 134	8.24
Singapur	2 318	103 467	6.17
Grecia	883	77 078	4.60
Bahamas	1 327	74 874	4.47
China	2 802	73 522	4.38
Malta	1 698	72 935	4.35
Chipre	937	32 594	1.94

Fuente: UNCTAD, 2014.

El Sistema marítimo internacional cuenta con tres figuras permisibles que son variantes al registro abierto como: los registros Off-Shore también conocidos como dependientes o cautivos²⁷, los registro de buques a casco desnudo²⁸ y por

²⁶ Aquella responsabilidad de Estado de pabellón, en la práctica es difícil de invocar, y la búsqueda de reparación cuando hay una violación, son cuestiones separadas para los cuales la comunidad internacional todavía está ideando soluciones. Por ejemplo una mayor capacidad de respuesta del Estado de pabellón, la acción de la OMI a través del sub-comité FSI, la diferenciación en el mercado a través de pabellones de calidad y las inspecciones y detenciones por parte del Estado de puerto (Churchill, 2000).

²⁷ Registro off-shore: Los buques de un registro off-shore llevan el mismo pabellón que el país de origen o una variante local, pero se encuentran bajo las leyes marítimas y fiscales favorables de un registro off-shore. Usualmente esos registros están para el uso exclusivo de buques de propiedad de nacionales del país de origen, pueden estar abiertos a buques de propiedad extranjera en cuyo caso funcionan de la misma manera que registros abiertos, excepto que no son países de Estado independientes.

²⁸ Buques fletados a casco desnudo: Los buques fletados a casco desnudo permiten a un buque enarbolar una bandera temporalmente de otro Estado (por lo general, una bandera más barata para el fletador) sin dejar de estar inscrito en su registro inicial. Esta flexibilidad es consistente con la naturaleza de un arrendamiento a casco desnudo y otorga al fletador el

último el segundo registro también denominados “registros internos” o “registros internacionales”²⁹. Todas estas se encuentran típicamente en los países desarrollados para evitar la fuga de inscripciones hacia los registros abiertos y comúnmente se encuentran en territorios de ultramar y son mantenidos como un subconjunto del registro nacional (Khee-Jin, 2006).

En su mayoría los segundos registros no permiten o aceptan buques deficientes pues los objetivos de este tipo de registros han sido claros desde el principio, la menor carga impositiva, menores costes de tripulación, pero no medidas laxas de seguridad y control de contaminación. A pesar de eso los segundos registros son criticados por sus políticas liberales de empleo de la tripulación. Desde ese punto de vista las flotas mercantes de los Estados desarrollados han encontrado problemas relacionados con los altos costes de los salarios de las tripulaciones, una fuerza de trabajo altamente sindicalizada y el descenso de la disponibilidad de marinos nacionales³⁰.

En la década de los 90's, los Países desarrollados marítimos buscaban activamente atraer tonelaje a sus principales registros nacionales además de la promoción de sus segundos registros. Así países como Noruega, Los Países Bajos, Alemania y Reino Unido han adoptado regímenes fiscales favorables en base al tonelaje para animar un “re-abanderamiento” del pabellón nacional. Los resultados preliminares han sido alentadores (varios propietarios han vuelto a sus banderas nacionales y es muy probable que otros hagan lo mismo). El regreso de los buques a registros de países desarrollados tiene sus ventajas para los armadores, pues esto significa que los países desarrollados de ahora en adelante tendrán mayores incentivos para promover los intereses de los armadores en Foros internacionales de regulación. Hasta ahora, el pequeño tamaño de registros nacionales en los Estados desarrollados ha significado que los propietarios

máximo control sobre la operación del buque. Tales gestiones de registros paralelos o duales permite al fletador a casco desnudo disfrutar de las ventajas económicas de la operación temporal bajo la bandera más económica, conservando los beneficios de los propietarios asociados con la bandera original, tales como el registro de hipotecas. En estas situaciones de registros paralelos son muchas veces indiferenciables con los registros abiertos.

²⁹ Los segundos registros: Los buques con segundo registro navegan y disfrutan la bandera que los del registro nacional, sin embargo, están sujetos a un régimen separado de las leyes marítimas incluyendo una estructura impositiva, reducción de la fiscalidad y reglas más laxas sobre el empleo de tripulación extranjera. Con frecuencia estos registros permiten la propiedad extranjera en cuyo caso funcionan de la misma manera como registros abiertos propiamente dichos. En esencia los segundos registros tienen como objetivo evitar la fuga de buques nacionales a otros lugares (o incentivarlos regresar), así como atraer a buques de propiedad extranjera. Al mismo tiempo buscan preservar el patrimonio marítimo menguante de los países desarrollados. Ejemplos notables de los segundos registros son el registro internacional de buques de Noruega, Dinamarca o Alemania, el Kerleguen (Francia), Madeira (Portugal), Luxemburgo (para Buques Belgas), Isla de Man (Reino Unido).

³⁰ La función del segundo registro es ofrecer al operador la posibilidad de contratar mano de obra de gente de mar de países en vías de desarrollo con criterios salariales distintos a los de países de la OCDE, esto ha generado descontento de los sindicatos marítimos de los países desarrollados que han hecho todo lo posible para boicotear a los buques que cuentan con segundos registros.

ejercieron poca influencia sobre las políticas de los gobiernos de los Estados desarrollados en comparación con las ONG ambientalistas

Una cuestión a considerar es que en la última década un número de Estados insólitos venden sus servicios como registros abiertos, estos incluyen los Estados sin litoral, como Bolivia y Mongolia, así como Estados con poca capacidad o historia marítima, como Mauricio, Camboya, Islas Seychelles, Samoa y Guinea ecuatorial. El nivel de vigilancia en la supervisión de buques de estos pabellones es altamente cuestionable.

En términos de interés político, los Estados de registros abiertos están generalmente unidos en la promoción de la Libertad de navegación y su resistencia a una mayor regulación. Además con frecuencia estos Estados hacen campañas contra lo que consideran prácticas discriminatorias de los inspectores de control del Estado de puerto quienes tradicionalmente tienen como blanco a buques matriculados en registros abiertos. El comportamiento y las posiciones de los Estados de registros abiertos en los Foros internacionales siempre son dictados por el perfil de su clientela de armadores. Así la bandera liberiana típicamente refleja los intereses de su gran base de armadores estadounidenses, al igual que Chipre y Malta habitualmente apoyan los planteamientos de armadores griegos. Por su parte Panamá tiene un gran porcentaje de buques propiedad de japoneses, mientras que Bahamas tiene en cuenta los intereses de griegos, noruegos y estadounidenses por ser sus mayores clientes (Khee-Jin, 2006).

Debido al creciente énfasis ambiental en el mundo de la navegación, los Estados de registros abiertos en general se han visto obligados a reforzar la supervisión sobre sus buques de pabellón. Así los más grandes registros como Panamá, Liberia y Bahamas han asumido públicamente que sus banderas deben liderar la campaña contra buques sub-estándar. La presión por mostrar una mayor responsabilidad ambiental ha venido de los propios armadores, muchos de los cuales reconocen los peligros de la publicidad negativa en el caso de que sus buques estén implicados en grandes accidentes o incidentes de contaminación.

Dicho esto, hay que señalar que los buques inscritos en registros abiertos siguen figurando en gran medida en las listas de detenciones de control del Estado de puerto en todo el mundo. La correlación entre los bajos estándares y los registros abiertos continúa siendo una realidad y algunos estudios señalan que un Estado de pabellón con el peor registro de accidentes sufre 100 veces más pérdidas que un Estado de bandera con el mejor registro. (OMI, 1993; citado en

(Khee-Jin, 2006). En esencia, existen suficientes propietarios y operadores subestándar para continuar proporcionando un negocio a los registros menos escrupulosos. El problema se agrava en gran medida por el hecho de que los propietarios pueden libremente dedicarse a “saltar de bandera” y cambiar de nacionalidad sus buques en cualquier momento³¹.

A raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, el problema de la seguridad marítima se ha convertido en una gran prioridad en el mundo del transporte marítimo, en particular ha habido movimientos para re-examinar el papel de los pabellones de conveniencia e investigar si éstas pueden ser usadas para disfrazar las operaciones comerciales de grupos terroristas. También hay iniciativas para prevenir el registro de “buques fantasma” (buques que son inscritos con información falsa e inexacta y que a menudo están implicados en casos de secuestro de buque, piratería y robo armado). También hay proyectos en marcha para reforzar los procedimientos relativos al cambio de bandera y clase de un buque. Hay entonces evidencias de que el uso de pabellones de conveniencia o registros abiertos estará una vez más bajo el escrutinio internacional, aun cuando la perspectiva de su eliminación total sea improbable (OMI, 2002).

3.1.6 Los Estados con intereses marítimos

Los Estados desarrollados han dominado tradicionalmente la industria del transporte marítimo a través de sus amplios intereses en: la industria armadora, propiedad de carga, aseguradoras, Sociedades de clasificación, construcción naval y otras industrias relacionadas al transporte marítimo. En distintos grados esos Estados incluyen los EE.UU., Japón, la mayor parte de los países de Europa Occidental particularmente, Reino Unido, Noruega, Alemania, Países Bajos, Grecia, Italia, Francia, Suecia y Dinamarca.

Los EE.UU. es un actor dominante en razón de su poderío económico, es productor primario, importador y consumidor de petróleo, también posee la mayoría de las grandes compañías petroleras del mundo. Por ello en términos de intereses de propietarios de carga la influencia de los EE.UU. no tiene parangón. Dada sus dimensiones y complejidad los EE.UU. es una entidad política con una

³¹ El problema de los registros abiertos también se ha manifestado en la industria pesquera, la efectividad de muchos acuerdos de pesquería a nivel regional e internacional, es anulada por la práctica de los armadores con buques abanderados en Estados (normalmente con registros abiertos) que no son parte de tales acuerdos, de esa manera esos buques que son controlados y poseídos por nacionales de Estados que son parte de los acuerdos pueden esquivar tanto las cuotas pesqueras que de otra manera le serían aplicables. El problema actualmente es abordado por la FAO, que lo enfoca ante la perspectiva más amplia de la pesca ilegal, no declarada y no regulada (Churchill & Lowe, 1999).

gran variedad de intereses domésticos y opiniones públicas que constantemente pugnan para lograr la atención de los políticos. Muchos de esos intereses dan lugar a grupos de presión que suelen defender objetivos en conflicto tanto a nivel estatal como federal. Ello incluye a petroleras, industria manufacturera y mineras, grupos ambientalistas por citar algunos pocos.

Como tal sería inexacto etiquetar a EE.UU. sólo como un Estado marítimo o costero, ya que es todo eso y mucho más. Debido a su posición privilegiada, los EE.UU. es quizá el único país que puede permitirse imponer leyes unilaterales a los buques que visitan sus puertos o incluso dictar leyes con efecto extraterritorial sin dañar sustancialmente sus propios intereses. De hecho, la propensión al unilateralismo lo ha exhibido en varias ocasiones, culminando con la promulgación de leyes fuera del marco internacional. Un ejemplo destacado es la promulgación de la Ley de Contaminación por Petróleo de 1990 (OPA/90) después de la protesta nacional que hubo por el incidente del Exxon Valdez en Alaska, esto llevo a EE.UU. a permanecer fuera del régimen internacional de indemnización a las víctimas de contaminación por hidrocarburos. Los episodios periódicos de unilateralismo de EE.UU continúan siendo una fuente de preocupación para la OMI y otros países (INTERTANKO, 2002).

Los intereses de las armadoras estadounidenses solían ser grandes pero cómo ha ocurrido en otros países desarrollados, estos han abandonado el pabellón de EE.UU. para registrarse en países donde los impuestos, dotación de buques y demás gastos son más baratos. La mayoría del tonelaje registrado en Liberia y las Bahamas son de propiedad estadounidense, de ahí que los armadores no son un interés *directo* de los EE.UU. pero *indirectamente* es una fuerza armadora dominante cuándo se considera la propiedad beneficiaria de buques de bandera extranjera. En cualquier caso, la flota nacional EE.UU sigue siendo importante para los propósitos de cabotaje dentro de los EE.UU., para éste se reserva buques con pabellón y tripulación estadounidense (Acta de la Marina Mercante, 1920; citado en De La Rue & Anderson, 1998).

Por su parte, Reino Unido sigue manteniendo una gran influencia en el transporte marítimo mundial a través de la provisión de servicios marítimos, la *City* de Londres aunque ha quedado fuera de los servicios portuarios desde hace tiempo, conserva su estatus histórico como el principal centro en la industria de suscripción de seguros marítimos, así como servicios para la resolución de litigios. Una gran negocio de operaciones comerciales relacionado con el transporte de

mercancías, corretaje, asunto de marina y seguros siguen siendo tramitados en Londres tal y como se había hecho durante siglos.

La presencia de la OMI en Londres otorga a Reino Unido cierto prestigio y le permite enviar grandes delegaciones para las negociaciones, manteniendo así su influencia sobre los asuntos marítimos. De hecho, muchos de los tratados de la OMI continúan siendo iniciativas del Gobierno de Reino Unido. En términos de propiedad en tonelaje de buques de armadores en cuanto al registro nacional, éste ha disminuido igual que el de otros países desarrollados y ya no se sitúa entre los diez primeros del mundo. No obstante, la continuidad de influencia de la *City* de Londres y las fuerzas tradicionales asociada a las Instituciones como Lloyd de Londres ha permitido que Reino Unido mantenga su relevancia marítima.

El rol de Japón en el transporte marítimo mundial es significativo en vista del tamaño de su economía y la fuerza de su producción industrial. Debido a su falta de recursos naturales, Japón depende en gran medida de la importación de materias primas, muchas de las cuales es transportada vía marítima. El petróleo es importado en grandes volúmenes desde Medio Oriente a través de petroleros que navegan el Índico y el Pacífico cruzando los estrechos de Malaca y Singapur para proveer al mercado japonés. Junto con Corea del sur, Japón es base de una enorme industria naval, que han construido muchos de los superpetroleros. Con la ausencia de los EE.UU. del Régimen internacional de responsabilidad e indemnización por contaminación de petróleo, Japón es con mucho el mayor contribuyente al Sistema de compensación del régimen en base a la proporción de sus importaciones de petróleo (INTERTANKO, 2002). Debido a estos factores Japón ejerce una influencia sustancial en la OMI.

A diferencia de otros países desarrollados, Japón ha mantenido su posición como uno de los más grandes Estados de armadores. Aparte de los japoneses, un creciente número de los principales armadores se localizan hoy en Asia, particularmente en Taiwán, Corea del Sur, China, Singapur, Hong Kong e India. Por ello, muchos observadores consideran que el centro de gravedad de los armadores del mundo se ha desplazado gradualmente a Asia. Los armadores asiáticos junto con sus Estados son ampliamente conocidos por estar en desacuerdo por la naturaleza euro-céntrica de la regulación naviera. Sin embargo, estos países en general no han hecho lo suficiente para mejorar la calidad e intensidad de su participación en Foros globales como la OMI. De hecho, la influencia asiática en la OMI permanece débil en comparación con los países europeos.

Los noruegos siguen estando entre los armadores más grandes del mundo, una proporción sustancial de la flota global de petroleros independientes es propiedad de intereses noruegos. Ejemplo de ello, los principales clubes P&I como Gard y Skuld. Los países nórdicos también son base de importantes industrias y servicios marítimos, incluyendo los sectores de construcción naval, reparación de buques y empresas de clasificación. Por lo tanto, pese a su relativo tamaño y población, Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia constantemente han ejercido una influencia considerable en la OMI. El hecho que los países nórdicos tienden a coordinar y adoptar posiciones comunes refuerza todavía más su influencia en los foros internacionales.

Otros actores marítimos estatales con influencia son Grecia, Alemania, Francia, Italia, España y Países bajos. Los individuos y empresas griegas conforman los más grandes armadores del mundo, controlando aproximadamente el 20% de la flota global y el 55% de la flota registrada en la Unión Europea. El 55% por ciento de la flota total griega esta abanderada en registros abiertos. Por su parte los alemanes, franceses e italianos conservan considerable influencia en virtud del tamaño de sus economías y sus intereses de propietarios de carga (Lloyd's List, 1997).

3.2 Actores con intereses costeros

3.2.1 Las Organizaciones no Gubernamentales ambientales

En las últimas décadas, las ONG con un ideario ambiental han surgido como fuerzas poderosas en la política doméstica e internacional. El impulso del activismo ambiental cobro mayor fuerza después de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD Cumbre de Rio) en 1992. En la actualidad ningún gobierno, en particular de las democracias liberales, puede permitirse ignorar las demandas de las ONG ambientales. De hecho, los partidos verdes en los países occidentales y los votos que controlan han transformado el ambientalismo en una poderosa fuerza política.

En contraste con los grupos ambientalistas, la industria armadora ha perdido mucha influencia política en los países desarrollados. Esto principalmente debido a los pocos votos que la industria controla, su reconocida reputación como contaminadora y el descenso de registros de buques en países desarrollados. Por ello, no es de sorprender, que Estados que en otro momento se identificaron

fuertemente el sector marítimo ahora han asumido una mayor postura más favorable al medio ambiente. Estos Estados (principalmente los países de Europa Occidental, EE.UU y Japón) son esencialmente actores políticamente relevantes con los recursos y experiencia para demandar cambios efectivos en los Foros internacionales de regulación. Junto a los defensores tradicionales de Estados costeros como Canadá y Australia, estos Estados actualmente impulsan los esfuerzos para incorporar más consideraciones ambientales dentro de la regulación marítima global.

Se ha apreciado un cambio de espíritu en la OMI en la medida en que los procesos de formación del régimen están cada vez más “enverdecidos” por imperativos ecológicos. (Stairs & Taylor, 1992). Por su parte, las ONG ambientalistas han sido particularmente hábiles para trasladar nuevos conceptos de protección ambiental a las leyes y políticas. Varios de esos conceptos han pasado a formar parte del *corpus* fundamental del Derecho y la Política Internacional contemporánea; ello incluye las nociones de desarrollo sostenible, ejemplo de ello son el “enfoque precautorio”³² y el principio de “quien contamina paga” (Freestone & Hey, 1995).

En vista del fuerte énfasis dado por los Estados al enfoque precautorio y al principio de quien contamina paga. No es sorprendente que la industria marítima afronte una regulación intensa sobre sus actividades de contaminación. Como se mencionó antes, la regulación ambiental marítima se ha desplazado más allá de problemas tradicionales relacionados a la contaminación de petróleo y sustancias químicas a problemas como: la contaminación atmosférica generada por buques, los vertidos en el océano, los organismos de aguas de lastre, pinturas anti-incrustantes y el reciclaje de buques. En cada uno de estos casos los ambientalistas han buscado acciones regulativas y han tenido éxito invocando el enfoque precautorio para superar la falta de evidencia científica relativa a la seriedad de los problemas. Cuatro de las principales ONG ambientales han logrado el estatus consultivo ante la OMI: Los Amigos de la tierra (FOEI), Greenpeace Internacional, El Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Estas ONG son particularmente activos en el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC), el Comité Jurídico y las conferencias diplomáticas convocadas por la OMI. Usualmente son representadas por científicos, académicos o expertos voluntarios

³² El enfoque precautorio que figura en el principio 15 de la Declaración de Río, ha sido particularmente influyente en el avance de la causa ambientalista, el enfoque prescribe que donde existan amenazas de daños ambientales serios o irreversibles.

comprometidos en aportar una perspectiva ambiental a las discusiones que ellos consideran dominadas por intereses puramente comerciales o industriales. No obstante debido a su falta de recursos financieros y humanos las ONG han tenido que ser selectivas con respecto a los problemas en su participación en las reuniones de la OMI, esto ha restado en gran medida efectividad.

3.2.2 Opinión Pública y Medios de reacción

Estrechamente ligado al activismo de las ONG está la difusión por parte de los medios de comunicación de las catástrofes de contaminación marina causada por buques. Muchas iniciativas de contaminación marina emprendidas en Foros internacionales han sido el resultado directo de reacciones domésticas a accidentes concretos de contaminación. En casi todos los casos la opinión pública ha sido influenciada por noticias e imágenes de los contaminantes vertidos, playas contaminadas y fauna y aves marinas manchadas de petróleo. En algunos casos las noticias han sido sensacionalistas y carentes de exactitud y objetividad. Esto es debido en gran medida a la ausencia en el ámbito de los medios de comunicación de corresponsales familiarizados con la naturaleza del comercio marítimo o las consecuencias técnicas de los vertidos de hidrocarburos. Así, los medios de comunicación a menudo descuidan informar que un minúsculo porcentaje del petróleo transportado por mar termina derramado en accidentes o que los efectos ambientales de algunos derrames suelen ser temporales³³ (Gold, 1999). Dada la importancia de la opinión pública en los contextos políticos domésticos, es de interés para los Estados y la industria gestionar la opinión pública a su favor y presentarse con una cara responsable y comprometida con la conservación del medio ambiente.

La primera catástrofe petrolera en captar la atención pública por la agitación de los medios de comunicación fue el siniestro del Torrey Canyon en *Cornwall*, Reino Unido en 1967. Las enormes reclamaciones de daños que surgieron tras el accidente no tenían precedentes y eso llevo a la convicción generalizada de que era urgente crear un esquema de compensación internacional para hacer frente a accidentes similares en el futuro. Ello llevo a la creación del Comité Legal de la OMI y a la adopción de instrumentos internacionales sobre la responsabilidad y

³³ Al mismo tiempo, parece que se ha prestado menos atención a las pérdidas causadas por buques no-petroleros, como los graneleros, a menudo con víctimas entre la tripulación, estas son realidades desafortunadas en un entorno donde las preocupaciones domésticas a menudo son prioritarios sobre hechos que ocurren en otros lugares y afectan a "otras personas".

compensación para las víctimas de contaminación por hidrocarburos. El bombardeo aéreo que realizó Reino Unido para mitigar el derrame causado por el Torrey Canyon inspiró la adopción de una convención que permitiera a los Estados costeros actuar contra buques en situación de naufragio en altamar bajo condiciones claramente definidas.

Existen abundantes ejemplos de medidas reguladoras que han sido adoptadas como respuesta política directa a accidentes de contaminación. El varamiento del Amoco Cádiz en 1978 condujo a Francia a exigir nuevas medidas regulativas incluyendo el reconocimiento del esfuerzo de salvamento marítimo para proteger el medio ambiente. Esto se concretó con la adopción por parte de la OMI de una Convención sobre asuntos de salvamento en 1989. El accidente del Amoco Cádiz junto con el hundimiento del Tanio en Francia en 1980, también inspiró el establecimiento del Memorandum de Entendimiento del Estado Rector del Puerto de París en 1982 (MOU de París), la introducción de mejores sistemas de control de navegación en los petroleros y el desarrollo de la jurisdicción del Estado de puerto en la CONVEMAR. La adopción del MARPOL 73/78 fue también el resultado de la reacción estadounidense a varios accidentes de buques en su costa Atlántica en la década de los 70's.

El derrame del Exxon Valdez en 1989 fue otro punto decisivo en la historia regulativa de la contaminación procedente de buques, como resultado de la indignación pública y de los medios de comunicación por el accidente, los EE.UU. se vio obligado a exigir el requisito del doble casco para petroleros y promulgar la Ley de Contaminación por Hidrocarburos de 1990 (OPA/90). El Exxon Valdez también fue responsable de la adopción del Convenio Internacional sobre Cooperación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990 (OPCR/90). Esta Convención ampliamente aceptada impone obligaciones a los Estados parte a mantener un Sistema nacional para una respuesta rápida y efectiva a los accidentes de contaminación por hidrocarburos.

Posteriormente, el desastre del petrolero Erika en diciembre de 1999 en costas francesas sirvió para impulsar todavía más la elaboración de normas en la OMI. En esa ocasión fue la Unión Europea la que amenazó con adoptar acciones unilaterales con el fin de presionar a la OMI para que agilizará unas medidas como la eliminación progresiva de los petroleros monocasco. El hundimiento del petrolero Prestige en el 2002 en las costas de Galicia, España. Estímulo a la

Comisión Europea una vez más en sus esfuerzos por regular a la industria del transporte marítimo en un grado más estricto³⁴.

Frecuentemente se señala que muchas de las iniciativas reguladoras de la OMI han sido reacciones impulsivas a los catastróficos accidentes de contaminación de buques. Si realmente esta es la cuestión, tales reacciones reflejan ampliamente el poder y la influencia de la opinión pública doméstica sobre el proceso internacional de toma de decisiones. Invariablemente, Las ONG y los medios de comunicación han sido en todo momento mediadores entre la opinión pública y la reacción reguladora, trabajando a su manera a través del Estado y burocracias intergubernamentales para ejercer influencia en el proceso de elaboración de leyes.

3.2.3 Los Estados con intereses costeros

Estados con intereses marítimos mínimos pero con significativos recursos marinos o amplias costas han sido tradicionalmente los iniciadores principales de la regulación ambiental sobre el transporte marítimo. Los principales actores en este sentido han sido Australia, Canadá y en menor medida Nueva Zelanda e Irlanda. Canadá, en particular se ha destacado en reclamar repetidas veces la jurisdicción sobre sus aguas adyacentes con el propósito de regular la actividad de buques extranjeros (Kriwoken, 1996). Aquí, los canadienses nunca han estado motivados exclusivamente por consideraciones ambientales, las reclamaciones de Canadá para incrementar su competencia sobre aguas adyacentes han sido por mucho tiempo dictadas por sus intereses en los vastos recursos marinos ubicados en sus costas, en particular las pesquerías. Por lo tanto, ha habido frecuentes conflictos con buques pesqueros extranjeros que intentaban pescar en aguas reclamadas por Canadá.

Durante las décadas de 1960 y 1970, la postura política de Canadá en relación a la jurisdicción sobre los buques extranjeros y mares adyacentes estaba en desacuerdo con los intereses de Libertad de navegación de su aliado más cercano, los EE.UU. La política exterior canadiense en este sentido condujo a la promulgación de una legislación unilateral con la Ley de Prevención de la Contaminación de Aguas del Ártico de 1970. También con el rechazo absoluto del Régimen compensatorio de contaminación por hidrocarburos emitido por la OMI

³⁴ El hecho que Loyola de Palacio la portavoz de la Comisión de transportes (en ese momento) era española probablemente condujo a la Comisión a impulsar una regulación más exigente en la industria de petroleros.

por imponer un nivel de protección demasiado bajo para las víctimas de los Estados costeros. En las negociaciones de la CONVEMAR en la década de los 70's, Canadá lideró una coalición de Estados costeros que comprendía principalmente a los países en desarrollo, para reclamar jurisdicción exclusiva sobre amplias zonas oceánicas para la explotación de recursos naturales y la protección ambiental del medio marino.

Por su parte, los australianos han sido extremadamente hábiles para promover sus intereses en la OMI, Australia es en gran parte un Estado no-marítimo con intereses insignificantes de armadoras, ha abogado por la regulación estricta sobre los buques que atraviesen sus aguas. El hecho de que Australia es un exportador de productos básicos a granel asegura un constante movimiento de buques extranjeros en sus costas, a su vez esto conduce altos riesgos de contaminación. Siempre consciente de la sensibilidad de sus vastos ecosistemas marinos, en particular la Gran barrera de coral, Australia recientemente ha liderado iniciativas para abordar el problema de la introducción de organismos exógenos en las aguas locales por las descargas del agua de lastre. Al igual que los canadienses la prominencia de Australia en los Foros internacionales se debe mucho a su capacidad de enviar delegaciones que influyan en las negociaciones de la OMI (Kriwoken, 1996).

Canadá y Australia se han visto apoyados por otros Estados desarrollados que sitúan la protección ambiental como una prioridad política. Así, Estados anteriormente pro-marítimos como EE.UU y los países de Europa Occidental están adoptando agendas cada vez más ambientalistas. Se puede observar como el comportamiento regulativo de la OMI se ha desplazado de una postura pro-marítima y ambientalmente conservadora a una perspectiva más liberal. Este cambio ha sido evidentemente a instancias de un grupo élite de actores Estatales que comparten las características comunes de ser desarrollados y democracias pluralistas. La motivación de estos Estados para impulsar la regulación ambiental internacional deriva del peso creciente de la conciencia ambiental en sus apoyos domésticos, pero también de la pérdida de importancia de sus intereses marítimos. Al mismo tiempo, estos Estados también están motivados por el deseo de prevenir la regulación unilateral no uniforme de los Estados costeros y evitar distorsiones competitivas. En cierta medida, las oportunidades del mercado para proporcionar tecnologías de control de contaminación ayudan a aliviar los costos económicos y políticos inherentes a la transición hacia un mayor liberalismo ambiental.

3.2.4 Los Países en desarrollo

Dependiendo de la cuestión específica en juego, los países en desarrollo exponen varios grados de compromiso hacia las políticas marítimas o costeras. De hecho, el gran número y diversidad de países en desarrollo hace que sea casi imposible generalizar sus preferencias políticas. Sin embargo, en el pasado, los países en desarrollo tendían a mostrar inclinaciones ambientales pero lejanas a las preocupaciones de la contaminación de buques. Esto era porque la mayoría de estos Estados tenían considerables costas pero no una importante industria armadora o intereses relacionados a la industria marítima. Por lo tanto, la gran mayoría de los Estados en desarrollo asumieron posiciones de Estados costeros en las negociaciones de la CONVEMAR en la década de 1970.

A diferencia de los Estados costeros desarrollados, los motivos de los Estados en desarrollo tenían poca relación con las presiones públicas de intereses doméstico, pero más con la necesidad de ejercer el control de recursos en los mares adyacentes y los buques involucrados en la contaminación. En cualquier caso, los intereses en juego en las negociaciones de la CONVEMAR eran grandes y la mayoría de los Estados consideraron la necesidad de identificarse con una coalición o grupo de interés definido. En lo que concierne a los Estados en desarrollo era conveniente aliarse contra los Estados desarrollados y sus demandas de Libertad de navegación. Esto puede explicar las tendencias generalmente pro-costeras de los Estados en desarrollo en aquel tiempo y su preferencia para ampliar la jurisdicción de los Estados costeros sobre los recursos naturales y buques extranjeros. La gran excepción a esta posición general fue los Estados de registros abiertos. Además, había varios Estados en desarrollo que por mucho tiempo tenían la presión de sus propios intereses marítimos. Esto incluía a China, Brasil, Argentina e India (Grandes Estados con intereses significativos en la industria armadora estatal y privada).

En la actualidad, las discusiones en los Foros internacionales de regulación no son tan polémicas. De hecho, la dinámica de los Estados en desarrollo y los Estados desarrollados que fundamentó gran parte del discurso internacional en la década de 1970 se ha disipado en gran parte. La pugna más relevante en la OMI hoy, es entre Estados costeros y Estados de puerto que buscan un mayor control sobre los buques extranjeros y los Estados marítimos que procuran mantener la libertad de navegación. Esta división de intereses se vincula al desarrollo económico de manera que muchas políticas pro-marítima no son defendidas por

Estados desarrollados sino por Estados con registros abiertos. Por el contrario, como se mencionó anteriormente, los Estados desarrollados en la actualidad están más a favor del medio ambiente. En cuanto a los Estados en desarrollo, la mayoría no parece tener una posición claramente definida sobre los problemas y a menudo se muestran activos o ambivalentes dependiendo si una propuesta en particular afecta directamente sus intereses nacionales o no.

Es preciso decir que los países en desarrollo comparten los argumentos de los armadores acerca de que su industria está sobre-regulada. Con la gran cantidad de instrumentos legales que se adoptan a nivel mundial, casi todos los Estados en desarrollo encuentran el ritmo de regulación exagerado. La incapacidad general para implementar las reglas existentes junto con la alarma ante la proliferación de nuevas normas, han persuadido a muchos Estados en desarrollo de ver el activismo ambiental con pavor. Además, los Estados en desarrollo se convencen fácilmente de que puesto que tienen un interés indirecto en que se mantengan tarifas bajas de carga y existan precios competitivos para sus exportaciones, ellos deben oponerse a los altos costos del ambientalismo.

En cualquier caso, los Estados en desarrollo a menudo les resulta difícil identificarse con nuevas preocupaciones, tales como la transferencia de organismos marinos dañinos incluso si estos problemas están ocurriendo en sus propias aguas. Incluso cuando el conocimiento científico y la opinión pública de estos estados están lo suficientemente desarrollados para destacar la importancia de estos problemas, los Estados en desarrollo continúan siendo indiferentes. En consecuencia, si bien sería excesivo describir los Estados en desarrollo con inclinación "marítima". Es justo decir que su apoyo a un mayor liberalismo ambiental es ambiguo en el mejor de los casos.

3.3 La Organización Marítima Internacional (OMI)³⁵

3.3.1 Primeros años de la OMI (OCMI)

La creciente preocupación que manifestaba la comunidad internacional ante los siniestros marítimos, que en algunos casos representaban saldo de miles de vidas perdidas (como el hundimiento del Titanic en 1912), y una constante y creciente contaminación del medio marino, dio paso a la creación de una serie de tratados. En éstos, se adoptaron medidas para tratar temas de interés en torno al transporte marítimo como: la prevención de abordajes, la señalización marítima, el arqueo, etc.

La SGM estableció una nueva coyuntura en el ámbito de la seguridad marítima. En 1944 los aliados crearon la Autoridad Marítima Unida (UMA, por sus siglas en inglés), cuya finalidad era regular el tráfico marítimo en tiempos de guerra entre los aliados. En febrero de 1946 el Consejo Consultivo Marítimo de los Estados (UMCC), (cuerpo efímero de la UMA que se disolvió en octubre de ese mismo año), planteó diversas formas de revitalizar el comercio marítimo internacional principalmente en tiempos de paz (Blanco-Bazán, 2014). El 30 de octubre de ese año la UMCC emitió una recomendación al ECOSOC para convocar a una Conferencia internacional con el objetivo de crear un Organismo especializado sobre asuntos marítimos. Conferencia que dio como resultado la creación de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI) (Blanco-Bazán, 2014).

Una vez concluido el conflicto bélico, el 6 de marzo de 1948 se estableció en Ginebra, de modo provisional el Consejo Consultivo Marítimo al que se dieron amplias competencias en el ámbito marítimo. En la conferencia de Ginebra se plantearon dos cuestiones fundamentales.

³⁵ La OMI, es una de las múltiples Agencias especializadas que forman parte del Consejo Económico y Social (ECOSOC), uno de los seis Órganos principales de la ONU. Ha establecido un sistema de colaboración entre los Estados en materia de reglamentación respecto a la navegación en el comercio internacional, la seguridad marítima, la eficiencia de la navegación, la prevención y contención de la contaminación marina ocasionada por los buques. En la actualidad, la OMI tiene como miembros a 170 Estados y tres Estados asociados (Islas Faroe, Macao China y Hong Kong China). Además hay 64 Organismos Intergubernamentales y 77 ONG que poseen estatus de observador. La OMI ha creado múltiples convenios, pero tiene como ejes rectores los siguientes:

1. El Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS).
2. El Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar, (STCW), En éste, se establecen las prescripciones básicas y la capacitación adecuada para la gente de mar a nivel internacional.
3. El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, (MARPOL), que tiene como eje rector la prevención y control de la contaminación del medio ambiente marino.

1. La primera, era la falta de consenso internacional sobre si la competencia de la organización debía abarcar solo las cuestiones técnicas relacionadas con la seguridad de la navegación, o también cuestiones comerciales, en particular las prácticas comerciales discriminatorias, y
2. La cuestión de un posible conflicto de establecer una política regulatoria internacional y los intereses económicos de los actores del sector privado.

Para la mayoría de los Estados, la OCMI debía ser un órgano consultivo encargado de producir recomendaciones sobre la armonización entre las normas internacionales y las legislaciones nacionales. Pero se aceptó con reticencia que el organismo tuviera la responsabilidad de elaborar borradores de los tratados internacionales y la facultad de convocar Conferencias diplomáticas. Por otra parte, los Estados con intereses marítimos se negaban a otorgarle competencias en temas comerciales, argumentando que eso iba contra el principio del libre comercio.

Antes de 1957 países como EE.UU. Francia y Holanda ya habían ratificado la Carta de constitución de la OCMI, en 1957 se incorporó el importante grupo de Estados de armadoras y Estados de Pabellón como, Grecia, Noruega, Panamá, Italia y la Unión Soviética. En 1958 se formalizó la creación de la OCMI, posteriormente con el paso de los años, se añadieron países como Dinamarca, Suecia, Finlandia, Liberia y Alemania, esto significa que estaban integrados los principales Estados marítimos.

En 1959 se celebró la primera sesión, en ésta se adoptaron los convenios previos establecidos antes de su creación³⁶. En las décadas de 1960 y 1970 la OCMI era conocida de forma despectiva como “el club de los hombres ricos” donde sólo los intereses de los armadores prevalecían. Hasta cierto punto, esto era superficial. Después de todo, los diversos tratados adoptados por la OCMI desde el inicio de sus actividades tuvieron el efecto progresivo de neutralizar el concepto de la Libertad de navegación como ausencia de regulaciones. No obstante, el calificativo de “el club de los hombres ricos” estaba justificado, pues los principales Estados marítimos actuaban conjuntamente estableciendo posiciones de bloques para impedir el avance de normas antidiscriminatorias, el cual era uno de los objetivos establecidos en la Carta Magna de OCMI. A esto se sumaba la primacía institucional de naciones armadoras en los únicos dos cuerpos

³⁶ 1. El Convenio Internacional para La Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) en 1948,
2. El Convenio para Prevenir la Contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos en 1954, (OILPOL) y
3. Diversos tratados que versan sobre las Líneas de carga y la Prevención de abordajes en el mar.

permanentes encargados de conducir las actividades de la organización en los primeros años (Blanco-Bazán, 2014).

En su versión original, la Convención de la OCMI estableció que el Órgano de gobierno o el Consejo, debe constar de 16 miembros. De los cuales seis debían ser países con los mayores intereses en la provisión de servicios del transporte marítimo internacional. Seis escaños más serían ocupados por otras naciones con los mayores intereses en el comercio marítimo internacional. De los cuatro asientos restantes, dos debían ser elegidos entre las naciones que tienen un interés sustancial en el suministro internacional de servicios en el transporte marítimo y los otros dos de naciones que tienen un interés sustancial en el comercio internacional (Convención de la IMCO, 1948; Art. 17, citado en Blanco-Bazán, 2014). Pese a que se tenían asegurado un lugar para los países que dominaban el negocio marítimo. En la composición del Consejo se observaba cierto grado de equilibrio, a diferencia de la composición del Comité de Seguridad Marítima, único órgano técnico de la organización y en el que se tomaban las decisiones más importantes. En éste, se reflejaba el poder de veto de las naciones marítimas.

Se esperaba que la OCMI fuese la Organización competente para desarrollar el proyecto de la Convención Sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Sin embargo, la OCMI era poco conocida y a menudo subestimada, particularmente por la desconfianza que generaba en los países en vías de desarrollo. De hecho, el propio nombre de la organización hubo de ser modificado (abandonando el adjetivo “Intergubernamental” por el Internacional) porque muchos no lo consideraban suficientemente incluyente.

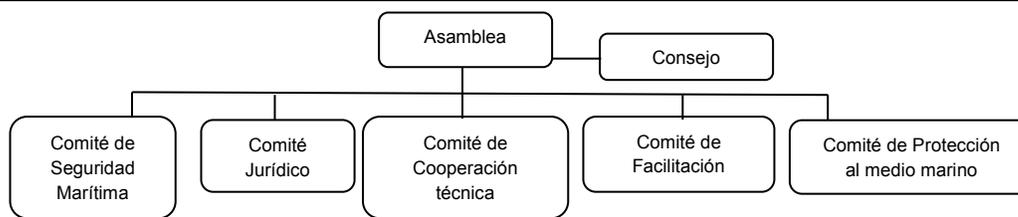
Con el aumento de afiliación de nuevos países, muchos de éstos en vías de desarrollo y con reconocimiento ante la ONU. Se empezó a plantear que los principales Órganos de toma de decisiones debían ser más democráticos y no estar controlados por países con fuertes intereses navieros. Asimismo, se consideró que los temas relativos al medio ambiente, podían abordarse en un Programa Ambiental de las Naciones Unidas, porque en temas ambientales no existía un grupo con intereses políticos en particular. Todo esto, fue acompañado por una reestructuración decisiva, en la cual, se estableció un sistema de rotación de los puestos del Comité de Seguridad Marítima, a los que todos los miembros en algún momento tenían acceso.³⁷

³⁷ La OCMI pasó a denominarse OMI en 1982 bajo el mandato del secretario C.P. Srivastava (1974-1989). Durante este periodo se fomentó activamente la membresía para los países en desarrollo, se creó el Programa de Cooperación Técnica y

3.3.2 Estructura constitutiva de la OMI y sus Convenios

El siniestro del Torrey Canyon en 1967 y la posterior aparición del ambientalismo en los Estados desarrollados, dio cabida para el surgimiento de un nuevo e importante rol para la OMI, asumir una protección ambiental en sus regulaciones marítimas. La estructura de la OMI reflejo la evolución de su mandato y de nuevas necesidades. En sus inicios, la OCMI/OMI se componía de la Asamblea, El Consejo y El Comité de Seguridad Marítima (MSC). Posteriormente otros tres Comités fueron establecidos: el Comité jurídico, el Comité de Protección del Medio Ambiente (MEPC) y el Comité de Cooperación Técnica (TCC) y el Comité de Facilitación³⁸. A su vez el MSC y el MEPC cuentan con varios Sub-Comités que se encargan de temas específicos³⁹.

Gráfico 3.1: Estructura de la OMI



Fuente: OMI <http://www.imo.org>

Mediante estos Órganos, los Estados miembros examinan las novedades del transporte marítimo y otros sectores conexos. En el Seno de cualquiera de ellos se puede plantear la necesidad de elaborar un nuevo convenio o de introducir enmiendas en los instrumentos existentes. Cada órgano tiene objetivos específicos que trabajan en sinergia para lograr el objetivo final, Buques seguros, protegidos y eficientes en océanos limpios. En 1993, el Consejo de la OMI efectuó una enmienda donde se ampliaba el número de miembros de este órgano, pasando de 32 a 40 integrantes, quedando de la siguiente forma.

la organización tuvo una actitud proactiva hacia las Naciones Unidas. La OMI se hizo internacional no solo en el nombre sino también de fondo. Esto, con el fin de merecer ampliamente la aceptación de ser una “Organización internacional competente” (Blanco-Bazán, 2014).

³⁸ Creado en 1972 y hasta diciembre del 2008 era un Órgano subsidiario del Consejo, tras una enmienda del 2008, El Comité de Facilitación pasó a ser un Órgano pleno de la OMI. Éste, tiene la tarea de armonizar procedimientos relacionados a la navegación y elimina los procesos burocráticos innecesarios y el “papeleo” en la navegación internacional.

³⁹ Estos dos Comités cuentan con varios subcomités cuyas denominaciones indican los temas de los que se ocupan: Seguridad de la Navegación (NAV); Radiocomunicaciones y Búsqueda salvamento (COMSAR); Formación y Guardia (STW); Transporte de Mercancías Peligrosas, Cargas Sólidas y Contenedores (DSC); Proyecto y Equipo del Buque (DE); Protección contra Incendios (FP); Estabilidad y Líneas de Carga y Seguridad de Pesqueros (SLF); Implantación por el Estado de Abanderamiento (FSI); y Transporte de Líquidos y Gases a Granel (BLG).

Tabla 3.5: *Funciones de los Órganos de la OMI*

Órgano	Funciones
La Asamblea	Es el Órgano supremo de la OMI, elige los miembros del consejo; aprueba el programa de trabajo; somete a votación el presupuesto; establece las disposiciones financieras de la Organización, aprueba resoluciones, recomendaciones y decisiones que le son elevadas por los diversos comités a través del Consejo. Se reúne una vez cada dos años y es responsable de elegir el Consejo y aprobar los programas de trabajo y el presupuesto del régimen financiero de la organización.
El Consejo	Se encarga de supervisar la labor de la Organización de los proyectos del programa de trabajo y del presupuesto, revisa y aprueba los informes de los diversos Comités de la OMI y los eleva a la Asamblea General para su aprobación definitiva.
Comité de Seguridad Marítima	Analiza lo relativo a las ayudas de navegación, construcción y equipo de buques, dotación desde el punto de vista de seguridad marítima, reglas destinadas a prevenir abordajes, manipulación de cargas peligrosas, procedimientos y prescripciones relativas a la seguridad marítima, diarios y registros de navegación, investigaciones acerca de siniestros marítimos y salvamento de bienes y personas entre otras actividades.
Comité Jurídico	Se ocupa de todas las cuestiones de índole jurídica que son competencia de la Organización; asimismo, somete a la consideración del Consejo los proyectos de convenios internacionales y las enmiendas a los convenios existentes, que este comité haya examinado.
Comité de Protección del Medio Marino	Examina todos los asuntos que sean competencia de la Organización y estén relacionados con la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques, Este comité eleva a la consideración del Consejo las propuestas de normas en esta materia; así como las recomendaciones y directrices que el Comité y los Subcomités hayan preparado.
Comité de Cooperación Técnica	Aprueba los programas de cooperación y técnica que la OMI ofrece a los países en desarrollo, cuyo objeto es ayudar a los gobiernos a que instrumenten las normas de los Convenios emanados de la propia Organización.
Comité de Facilitación	Se encarga de simplificar los trámites administrativos para el arribo y despacho de las embarcaciones en los puertos.

Fuente: OMI <http://www.imo.org>

Tabla 3.6: *Nueva integración de la OMI*

Característica de la enmienda	Países que son parte.
Diez serán los Estados con los mayores intereses marítimos en la provisión de servicios marítimos internacionales. (Categoría A)	E.U.A, Panamá, Noruega, Reino Unido, Italia, Grecia, Rusia, China, Corea del Sur y Japón.
Diez serán Estados con los mayores intereses en el comercio marítimo internacional (Categoría B)	Canadá, Brasil, Argentina, España, Francia, Holanda, Alemania, Suecia, India y Bangladesh
Veinte serán Estados que tengan intereses especiales en el transporte marítimo o en la navegación y cuya integración en el Consejo garantice la representación de todas las grandes regiones geográficas del mundo. (Categoría C)	México, Chile, Jamaica, Bahamas, Dinamarca, Arabia Saudita, Libia, Malta, Turquía, Chipre, Nigeria, Kenia, Sudáfrica, Indonesia, Malasia, Singapur, Myanmar, Australia, Filipinas, Nueva Zelanda.

Fuente: OMI <http://www.imo.org>

En la actualidad la OMI es responsable de aproximadamente cincuenta Convenios y Protocolos Internacionales vigentes o que entraran en vigor en breve. Además ha fomentado la adopción de más de mil códigos y recomendaciones sobre seguridad y protección marítima, prevención de la contaminación y otras cuestiones conexas. La adopción de un Convenio marca la conclusión de un largo proceso de negociación. Esto, es sólo el inicio pues antes de que la Convención entre en vigor y se convierta en jurídicamente vinculante debe ser ratificado por los Estados parte. Todas las Convenciones incluyendo las de la OMI estipulan condiciones específicas que se deben cumplir para su entrada en vigor. Para este fin los instrumentos de la OMI requieren típicamente la aceptación de un número mínimo de Estados que representen un determinado porcentaje del tonelaje de la flota mundial. Recientemente la OMI usa requisitos menos estrictos para agilizar

la entrada en vigor de nuevas Convenciones. A continuación una breve lista de los Convenios más importantes de la OMI y su estatus.

Tabla 3.7: *Convenciones de la OMI y su estatus actual.*

Convención	Fecha de entrada en vigor.	N° de Estados contratantes	Porcentaje del tonelaje mundial.
Convención de la OMI	17 de Marzo de 1958	164	98.56
SOLAS 1974	25 de Mayo de 1980	153	98.52
Protocolo SOLAS 1978	1 de Mayo de 1981	107	94.99
COLREG 1972	15 de Julio de 1977	146	97.60
STCW 1978 y enmienda de 1995	28 de Abril de 1984	147	98.49
MARPOL 73/78 Anexo I y II	2 de Octubre de 1983	130	97.07
MARPOL 73/78 Anexo III	1 de Julio de 1992	115	92.99
MARPOL 73/78 Anexo IV	1 de Septiembre de 2003	100	54.35
MARPOL 73/78 Anexo V	31 de Diciembre de 1988	119	95.23
MARPOL 73/78 Anexo VI	19 de Mayo 2005	18	59.92
Convención de Londres 1972	30 de Agosto de 1975	81	69.85
Protocolo de Londres 1996	24 de Marzo de 2006	45	36.06
Responsabilidad Civil CLC 1969	19 de Junio de 1975	45	4.81
Protocolo CLC 1992	30 de Mayo de 1996	104	93.44
Protocolo de Fondo 1992	30 de Mayo de 1996	92	88.39
Protocolo de Fondo 2000	27 de Junio de 2001	-	-
Protocolo de Fondo 2003	3 de Marzo 2005	31	18.96
Salvamento 1989	14 de Julio de 1996	47	36.33
OPRC 1990	13 de Mayo de 1995	82	60.28
OPRC/HNS Protocolo 2000	14 de Junio 2007	33	48.29
Convención Anti-incrustantes 2001	17 de Septiembre 2008	69	84.41
Convención Bunkers 2001	21 de Noviembre 2008	78	91.65
Convención de aguas de lastre 2004	No ha entrado en vigor	43	32.54

Fuente: OMI <http://www.imo.org>

La OMI trabaja con otras Agencias especializadas de la ONU que inciden sobre el tema de la regulación de la contaminación marina, entre estas entidades se incluye la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y La misma ONU a través de la CONVEMAR. Ésta última de gran relevancia en la protección del medio marino.

3.3.3 Relaciones de la OMI con otros Organismos Internacionales

A principios de la década de los sesenta los Estados en desarrollo mostraron preocupaciones relacionadas con el transporte marítimo, por ello en el marco de la UNCTAD⁴⁰, se estableció un Comité permanente en 1965 para hacer frente a los aspectos comerciales y económicos. Esto representó una victoria para los Estados en desarrollo que habían visto sus esfuerzos frustrados en el marco de la OMI por las presiones de los Estados desarrollados. Entre las principales cuestiones planteadas por el Comité de la UNCTAD, estaban las conferencias

⁴⁰ La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), fue formada en 1964 para hacer frente a las cuestiones de desarrollo y equidad en el comercio.

sobre las actividades marítimas, el desarrollo de la Marina mercante del tercer mundo y la protección de la carga del transporte marítimo. Ante estas cuestiones, estaban el deseo de los países en desarrollo de lograr una mayor equidad en sus relaciones comerciales con el mundo desarrollado. Sin embargo, a fines de la década de los ochenta, la confrontación con los países desarrollados en el contexto de construcción de un nuevo orden económico mundial hicieron que muchos países en desarrollo perdieran interés en una política de grupo y comenzaron a perseguir intereses nacionales individuales (Khee-Jin, 2006). Varios Estados en desarrollo abrazaron el concepto de libre mercado y aperturismo como la fórmula para promover su desarrollo económico, ello afectó al transporte marítimo. De esa manera los esfuerzos del comité se vieron desvalorizados y en 1992 el Comité dejó de existir y varios de sus temas pasaron al marco de la nueva Comisión permanente de desarrollo de sectores de servicios⁴¹. Con ello la efectividad de la UNCTAD en asuntos marítimos se vio irreversiblemente afectada.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴² en el contexto marítimo ha sido activa en la mejora de las condiciones laborales de la gente de mar. La mayoría de los accidentes de mar son atribuidos a la fatiga, al descuido o falta de capacitación y formación de la gente de mar, el llamado “factor humano” (Khee-Jin, 2006). La OMI y la OIT han cooperado en la adopción de normas relativas a la formación, capacitación, contratación y condiciones laborales de la gente de mar⁴³.

El hito que representó Estocolmo/72 fue una coyuntura para la creación del PNUMA⁴⁴. Éste, ha creado y adoptado acuerdos regionales de contaminación en pro del medio marino. Entre estos destaca su Programa de Mares Regionales⁴⁵.

En 1956, la ONU convocó a una Conferencia que regulara el uso de los Océanos de forma responsable. Así, en Ginebra se celebró la primera Conferencia

⁴¹ En 1992 en la VIII Reunión plenaria de la UNCTAD realizada en Cartagena Colombia marco el punto de inflexión cuando la UNCTAD cambio su dirección y los gobiernos miembros aceptaron el concepto de libre mercado. La disolución del Comité de Transporte marítimo y sus comités satélites y su posterior traslado a la actual Comisión permanente de desarrollo de sectores de servicios.

⁴² La Organización Internacional del Trabajo (OIT), se fundó en 1919 con objetivos primordiales como: la protección del bienestar de los trabajadores y la reducción de las injusticias sociales en el empleo. La estructura operativa de la OIT es única entre los Organismos de la ONU, es de naturaleza tripartita, siendo compuesto por representantes de los Estados, asociaciones de empleadores y sindicatos de los trabajadores. Se reúnen anualmente para la adopción de Convenios o recomendaciones en materia laboral.

⁴³ La OIT ha adoptado cerca de treinta Convenciones internacionales y veinticinco recomendaciones relativas a las condiciones laborales de la gente de mar. Entre estos, Destaca el Convenio sobre el trabajo marítimo del 2006 que entro en vigor en Agosto del 2012.

⁴⁴ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) no es una Agencia especializada de la ONU, pero se le ha confiado un papel de coordinación y racionalización de las actividades de todas las agencias de la ONU en relación a la protección del medio ambiente. Entre sus objetivos principales están, La protección del medio ambiente humano y la conciliación del desarrollo y las necesidades ambientales.

⁴⁵ El Programa de Mares regionales de 1974 ha adoptado un formato único bajo los lineamientos derivados de la LOSC/CONVEMAR, Convenio que hace gran énfasis en la jurisdicción de los Estados y el cumplimiento de normas para la protección del medio marino. El Mediterráneo, el Golfo Pérsico, Golfo de Omán, Golfo de Adén, el Caribe, el Mar Rojo, África Oriental y el Pacifico Sur Oriental entre otros forman parte de este programa.

de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS I). Ésta, dio como resultado cuatro convenciones⁴⁶. Pese a que éstas, fueron consideradas un triunfo histórico y entraron pronto en vigor, el éxito de su aplicación fue mínimo debido limitado número de Estados miembros. En 1960 se convocó a una segunda Conferencia (UNCLOS II) con un resultado desfavorable y sin acuerdo alguno, pues las propuestas relativas al ancho del mar territorial no alcanzo el *quórum* de dos tercios el cual es un requisito necesario. A mediados de los sesenta surgió una polémica en relación a la profundidad de la altamar, pues habían sido descubiertos grandes yacimientos de nódulos polimetálicos. La cuestión era la propiedad de estos recursos y el derecho para explotar. En 1967, la Asamblea general de las ONU creó el Comité para la utilización con fines pacíficos de los fondos marinos y oceánicos más allá de los límites de la jurisdicción nacional (Comité de Fondos Marinos), comité que más tarde prepararía una tercera Conferencia (UNCLOS III)⁴⁷.

En 1970 se convocó la UNCLOS III, cuyo engranaje de negociaciones apuntaba a ser la más grande y complicada Conferencia de las Naciones Unidas jamás llevada a cabo. Se efectuó en once periodos de 1973 a 1982. Año que se aprobó la CONVEMAR⁴⁸ que entró en vigor en 1994. La CONVEMAR proporcionó un amplio Marco regulativo sobre el mar empezando con aspectos jurisdiccionales, incluyendo también temas ambientales. Mientras que la OMI se enfocó en los problemas técnicos en relación a las normas relativas a la seguridad y protección marítima, incluyendo los aspectos ambientales del transporte marítimo (Khee-Jin, 2006).

⁴⁶ 1. Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua, que entró en vigor el 10 de septiembre de 1964;

2. Convención sobre Alta Mar, que entró en vigor el 30 de septiembre de 1962;

3. Convención sobre Plataforma Continental, que entró en vigor el 10 de junio de 1964, y

4. Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, que entró en vigor el 20 de marzo de 1966.

⁴⁷ Ante el llamado de la UNCLOS III, los Estados costeros mostraron sus intereses por retomar el tema sobre las competencias relativas a: la anchura del mar territorial, los derechos de pesca, el aumento de derechos en sus aguas, las zonas adyacentes y los recursos bióticos y abióticos contenidos en estos. Asimismo, la UNCLOS tenía en su agenda temas de cooperación internacional en los estrechos de navegación, la protección del medio marino y la solución de controversias en torno a la jurisdicción de los Estados.

⁴⁸La CONVEMAR pasa por ser la "Constitución" de los océanos, busca conciliar las demandas de los actores globales en el uso y explotación del mar y sus recursos naturales, pretende gobernar la conducta de los Estados en los aspectos de utilización de los océanos.

3.4 El Marco Regional Europeo de la Seguridad Marítima

3.4.1 Acuerdos regionales europeos sobre la protección del medio marino

Las numerosas iniciativas ambientales que se han emprendido en Foros internacionales, a menudo derivan de la inspiración o actividades de niveles locales y regionales, en particular de Europa Occidental y América del Norte. Las políticas locales y regionales siempre han tenido el interés de ampliar la regulación más allá de sus costas. Así, los reguladores europeos han sido sensibles al hecho de que regímenes regionales estrictos ponen en desventaja sus propias industrias, puertos u otros intereses marítimos. Existe también el convencimiento fundamental que la contaminación marina no reconoce fronteras políticas, entonces los estándares regionales pueden verse severamente comprometidos si actores no regionales continúan ignorando el problema. Además, los intereses de la industria armadora reconocen que las normas internacionales uniformes son necesarias, esto con el objetivo de que los países y regiones no adopten legislaciones unilaterales imposibles de cumplir.

Dentro de los Marco regionales destacan las primeras iniciativas europeas regionales, tales como: el Acuerdo de Cooperación para el tratamiento de la contaminación por petróleo del Mar del Norte, de 1969. Acuerdo de respuesta regional ante el incidente que represento el Torrey Canyon. Posteriormente, en 1971, se creó un Acuerdo subregional, el Acuerdo Nórdico Relativo a la Cooperación, éste para hacer frente a la contaminación del mar por hidrocarburos. En la década de los setenta, las actividades de regularización alcanzaron nuevos niveles de sofisticación institucional cuando se creó un acuerdo regional que estableció Comisiones permanentes para administrar los Convenios pertinentes. Así, en 1972, se adoptó el Acuerdo Regional de la Convención de Oslo para prevenir la contaminación del mar por vertimiento de los buques y aeronaves⁴⁹, éste se adoptó para evitar el vertido de sustancias peligrosas en el mar. Pronto fue seguido por la Convención de París, en 1974⁵⁰, enfocado en la prevención de la contaminación del mar procedente de distintas fuentes, éste cubría la contaminación de origen terrestre, dentro de la misma área geográfica que cubre la Convención de Oslo (Freestone & IJlstra, 1990). El Marco jurídico de los Convenios de Oslo y París, ha sido amalgamado y modernizado por el Convenio

⁴⁹ Dicho Convenio estableció la Comisión de Oslo, ésta se limita a regular las actividades de vertimiento y su alcance incluía el Mar del Norte, el Océano Ártico y el Atlántico Nororiental (excluye el Báltico y Mediterráneo).

⁵⁰ Como su homólogo de Oslo, la Convención de París fue administrada por una Comisión integrada por representantes de las partes contratantes.

de la protección del medio marino del Atlántico del nordeste de 1992 (OSPAR). Con la entrada del OSPAR en 1998, Oslo y París han dejado de operar y se ha formado una nueva Comisión que opere el actual Convenio.⁵¹

En 1974, los Estados del Mar Báltico firmaron el Acuerdo regional que emitió el Convenio de Helsinki sobre la protección del medio marino en la zona del Mar Báltico que se basó sustancialmente en las disposiciones del MARPOL/73 aunque contenía varias mejoras⁵². La Convención de Helsinki fue sustituida en 1992 por la actual Convención sobre la protección del medio marino del Mar Báltico. Ese mismo año se estableció el Programa conjunto de acción integral ambiental del Mar Báltico. HELCOM es el Órgano de coordinación del Convenio y a su vez es el Plan de acción⁵³.

En 1975, después de la creación del Programa de Mares regionales del PNUMA (1974). El Mediterráneo fue la primera región que contó con un plan específico, el Plan de Acción del Mediterráneo (MAP), en ese entonces englobaba a 16 países mediterráneos y la Comunidad Europea. En 1976, se adoptó el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación que entró en vigor en 1978. En 1995 dicho Convenio sufrió una revisión que entró en vigor en el 2004, cuenta con siete protocolos emblemáticos⁵⁴ y existen seis Centros de actividades regionales que son los responsables de implementar el MAP bajo la supervisión de la Unidad de Coordinación del Mediterráneo (MEDU). En la actualidad cuenta con 21 Estados miembros y la Comunidad Europea⁵⁵.

⁵¹ La Comisión OSPAR (Órgano que aplica la Convención), reúne a 15 Estados parte, La Unión Europea y observadores de 27 ONG que representan tanto a los grupos ambientalistas y a la industria naviera.

⁵² El Convenio de Helsinki fue muy influyente en las disposiciones del PNUMA y la posterior adopción del Programa de Mares Regionales, también proporcionó una base útil en las negociaciones de la tercera UNCLOS

⁵³ En el 2001, se firmó la Declaración de Copenhague HELCOM para garantizar la seguridad de la navegación y respuesta nacional y transnacional rápida a los incidentes de contaminación marítima. En el 2003 una Reunión Ministerial Comisión de Helsinki decidió que todas las acciones de la Comisión de Helsinki deben estar basados en un "enfoque eco-sistémico" para la gestión de las actividades humanas. En el 2004, adoptó una estrategia actualizada sobre sustancias peligrosas.

⁵⁴ Protocolos:

1.- Para la prevención y eliminación de la contaminación en el mar Mediterráneo por vertido desde buques y aeronaves o incineración en el mar (aprobado en 1976, en vigor desde 1978, y modificado en 1995 y todavía no entra en vigor).

2.- para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación derivada de fuentes y actividades terrestres (Adoptado en 1980, en vigor desde 1983 y modificado en 1996 y en vigor desde el 2008).

3.- relativo a áreas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo (Adoptado en 1982, en vigor desde 1986 y modificado en 1995 y en vigor desde 1999).

4.- relativo a la cooperación en la prevención de la Contaminación desde buques y casos de emergencia al combate de la contaminación del mar Mediterráneo (Adoptado en 1976, en vigor desde 1978, reemplazado en el 2002 y entro en vigor en el 2004).

5.- relativo a la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental y del lecho y subsuelo marino (Adoptado en 1994 y en vigor desde el 2011).

6.- sobre la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo por los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (adoptado en 1996, entro en vigor en el 2008).

7.- sobre la gestión integrada de la zona costera en el Mediterráneo (Adoptado en 2008 y en vigor desde el 2011).

⁵⁵ Forma parte del Programa del PNUMA, Mares regionales. Sus miembros son países que comparten costas del mar Mediterráneo, incluyen países de la Comunidad europea, el norte de África y Medio oriente. Su ámbito de aplicación abarca toda la zona del Mediterráneo (Golfos y mares afluentes dentro de éste).

3.4.2 Establecimiento de una Política Comunitaria de Seguridad Marítima (CPSS)

La lucha contra la contaminación por hidrocarburos procedentes de buques petroleros y la seguridad marítima han sido una prioridad en la Política ambiental comunitaria desde su origen. Tras el siniestro del Amoco Cádiz (1978), El Consejo Europeo y El Parlamento Europeo instaron a la Comunidad y a los Estados miembros en aumentar los esfuerzos contra los derrames y siniestros de buques petroleros. Se abogó por el establecimiento de una política integral de la Comunidad Europea (CE) orientada a incrementar la seguridad en el transporte del petróleo a lo largo de las costas europeas.

Pese al fuerte compromiso político y varias tentativas por parte de la Comisión, La acción comunitaria en el ámbito marítimo ha tenido una fuerte oposición de los Estados miembros. En 1987, se estableció el Acta Única Europea, ésta doto de competencia a la Comunidad en materia de seguridad marítima, ésta encontró bases jurídicas suficientes en el Tratado de la Comunidad Europea⁵⁶ y tuvo reconocimiento por el Tribunal Europeo de Justicia. Dicha competencia fue impugnada por los Estados miembros argumentando que no era justificable una acción comunitaria en materia de seguridad marítima pues la instrumentación internacional establecida por la OMI era mejor y se consideraba lo suficientemente eficaz y no había necesidad de una legislación comunitaria adicional⁵⁷.

Antes del Tratado de Maastricht, la Comunidad Europea dependía casi exclusivamente de la aplicación de las normas de la OMI por los Estados miembros. El Consejo tomo algunas medidas normativas limitadas en ámbitos que podían regularse mejor a nivel comunitario como; la respuesta a la contaminación, normas de navegación en zonas sensibles (requerimientos de informes) y medidas para evitar la distorsión de la competencia en el transporte marítimo. Además, la Comunidad se adhirió a varios Acuerdos Internacionales en el campo de la

⁵⁶ También conocido como Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, entro en vigor el 10 de octubre de 1993. Fue concebido como la culminación política de un conjunto normativo, vinculante para todos los estados miembro de la unión, tanto para los futuros miembros como para los estados firmantes en el momento del tratado. Éste estaba formado por una serie de tratados preexistentes, los entonces vigentes eran tres, con los nombres de las respectivas Comunidades Europeas a que daban lugar: el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

⁵⁷ En realidad, para la mayoría de los Estados miembros el tema de la industria marítima por mucho tiempo fue muy sensible y trataron de mantener a la CE fuera de estas cuestiones con el objetivo de preservar su autonomía y perseguir sus intereses nacionales en el seno de la OMI. Dada la fuerte diversidad de intereses entre naciones marítimas, acordar normas comunes de seguridad marítima demostró ser una labor muy complicada.

seguridad marítima. La situación cambio con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht que introdujo una base jurídica específica para la adopción de medidas de seguridad en el transporte y amplió la mayoría cualificada para la política del transporte marítimo (CE, Tratado de Maastricht, art. 71 (1) (c) y art. 80 (2)).

A raíz de una serie de catástrofes marítimas ocurridas en el invierno de 1992-1993 en las costas atlánticas europeas. (Mar Egeo, Braer), se hizo evidente que la aplicación de la normatividad de la OMI era insuficiente para garantizar un nivel adecuado de protección de las aguas europeas. En 1993, el Consejo Europeo estableció una Política Común de Seguridad Marítima (CPSS) con el doble objetivo de garantizar “mares más seguros y océanos más limpios” y la protección de la competitividad de la industria naviera de Europa.

Aunque la CPSS prevé alguna acción regulatoria por la CE en el ámbito de seguridad marítima, no representa un cambio verdadero desde el enfoque global tradicional, la OMI sigue siendo considerada como el Órgano competente para la adopción de normas relacionadas con el transporte marítimo. Sin embargo, la eficacia del Régimen de la OMI se ve muy afectado por una serie de factores cómo; la carencia de adecuados mecanismos de control y de aplicación, el carácter no vinculante de muchas normas de la OMI y un alto nivel de discreción. Dichos factores hacen que sea difícil abordar con eficacia las causas de las catástrofes marítimas. Entonces, las acciones de regulación complementaria de la Comunidad parecían justificarse sobre la base de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El CPSS estableció un programa basado en cuatro pilares:

1. El cumplimiento convergente de las normas internacionales de carácter mundial dentro de la CE (ejemplo, dar efecto a los instrumentos de la OMI, incluyendo las resoluciones no vinculantes).
2. El cumplimiento uniforme de las normas internacionales (OMI) a todos los buques con destino a puertos europeos, independientemente de su bandera (mejorar el Estado rector del puerto).
3. El desarrollo de infraestructuras marítimas para garantizar la seguridad de la navegación y prevenir la contaminación accidental y operativa (ejemplo, restricciones de tráfico en zonas sensibles, los sistemas de información, (servicios de tráfico marítimo y facilidades de recepción portuaria).
4. Reforzar el papel de la Comunidad en foros estratégicos internacionales de la elaboración de normas, especialmente en la OMI.

Estos pilares han sido desarrollados posteriormente por la Comisión en su comunicación de 1996 “Hacia una nueva estrategia marítima” y sigue representando la principal referencia para las acciones de la CE en el campo marítimo.

La adhesión de la CE a la CONVEMAR en 1998 y la extensión del procedimiento de la codecisión con el Parlamento Europeo para la adopción de la Legislación de la seguridad marítima (Tratado de Ámsterdam), tuvo una fuerte influencia en el desarrollo posterior de la CPSS. El hundimiento del Erika (1999) frente a las costas de Gran Bretaña y el desastre del Prestige (2002) frente a las costas de Galicia se efectuaron cuando la CPSS se había aplicado casi completamente. Estos accidentes provocaron un enfoque más proactivo por la Comunidad y un endurecimiento significativo de las normas de seguridad marítima de la CE, prestando especial atención a los riesgos ambientales que plantean los buques petroleros.

3.4.3 Paquetes Erika I, Erika II y Erika III

Uno de los pilares centrales de la CPSS era la aplicación uniforme de las normas internacionales a través del Estado rector del puerto. No obstante, los Estados miembros prefirieron continuar fuera del marco de la CE mediante la celebración del Memorándum de Entendimiento de París (MOU de París). Sin embargo a principios de la década de los noventa se hizo evidente que no todos los Estados parte implementaban los lineamientos del MOU de París con el mismo rigor y el número de buques deficientes que operaban en Europa habían aumentado drásticamente⁵⁸. En 1993, la CPSS emitió una Resolución en la que se pidió el establecimiento de un Sistema integral de monitoreo de tráfico marítimo para aumentar la seguridad de la navegación en aguas de la CE. El principal objetivo era armonizar la aplicación en la CE de los principales requisitos de notificación de buques que figuran en los Convenios SOLAS, MARPOL y otros instrumentos pertinentes de la OMI.

No obstante, las Sociedades de clasificación que inspeccionaron a los buques petroleros Erika y Prestige poco antes de los accidentes, avalaron que ambos barcos estaban en buenas condiciones estructurales y se ajustaban a todos los estándares de la OMI. Al parecer, ni uno de los petroleros era un “buque

⁵⁸ En 1995, El Consejo adoptó una Directiva para el Control del Estado rector del puerto con el objetivo de reducir eficientemente la navegación de buques deficientes en aguas de la CE.

de riesgo”⁵⁹. Pese a que la eficacia del doble casco todavía se impugna, es un hecho que la mayoría de los grandes derrames de petróleo involucra a petroleros monocasco. Todos estos hechos, motivaron a que la CE iniciara un fuerte desarrollo normativo para la seguridad marítima y prevención de la contaminación de los buques petroleros dentro de la Unión Europea y se estableciera una legislación que restringía la navegación de buques que enarbolasen pabellones de conveniencia para prevenir los riesgos de índole ambiental, social y económica. Así, se gestó una serie de medidas legislativas que se reflejaron en los paquetes Erika I y Erika II.

El Paquete Erika I tenía tres objetivos centrales, (Comisión Europea, 2000, COM (2000) 142):

1. El fortalecimiento de la legislación existente enfocada al control en los puertos y seguimiento de las Sociedades de clasificación que verifican la seguridad de la estructura de los buques por cuenta del Estado de abanderamiento⁶⁰.
2. Requisitos de calidad más estrictos aplicables a las Sociedades de clasificación⁶¹.
3. La Propuesta de nuevas medidas que aceleren la eliminación de los petroleros monocasco⁶².

⁵⁹ Durante años el Régimen del Estado rector del puerto ha sufrido varias modificaciones para mantenerlo al día con nuevos desarrollos internacionales y ampliar su alcance a Países de Europa oriental y Asia central. (EECA). Sin embargo, a raíz del accidente del Erika este régimen todavía parecía ser insuficiente para detener a los buques deficientes. En los siete meses previos a su hundimiento, el petrolero Erika había sido inspeccionado cuatro veces, lo que mostraba que el nivel de inspección no era estricto y suficiente.

⁶⁰ El fortalecimiento de la legislación existente enfocada al control en los puertos y seguimiento de las Sociedades de clasificación.

La Directiva del Estado rector del puerto de la CE se fortaleció en dos aspectos:

- ~ La introducción de un nuevo control anual obligatorio para todos los buques que debido a su edad, mal estado, Pabellón, Sociedad de clasificación, inspección y registros de detención representen un alto riesgo para el medio ambiente marino de los Estados de la CE.
- ~ La exigencia a los Estados miembros de la CE y EECA de negar el acceso a sus puertos a todas las categorías de buques de “alto riesgo” incluidos los petroleros que han sido detenidos en los últimos dos o tres años. Esto con ayuda de una base de datos o “Lista negra” publicada periódicamente por la Comisión. Se negará el acceso a estos buques a menos que puedan demostrar que están en disposición de operar con seguridad.

El régimen del Estado rector de puerto de la CE es mucho más estricto que el de París, pues amplió las disposiciones de éste, así como las del MARPOL y SOLAS en lo que respecta la competencia del Estado de puerto. Asimismo es compatible con la CONVEMAR.

⁶¹ Requisitos de calidad más estrictos aplicables a las Sociedades de clasificación:

Aunque los petroleros Erika y Prestige habían sido certificados por Sociedades de clasificación respetables, los accidentes provocaron que se centrara la atención en aquellas Sociedades que emitían certificados sin las inspecciones adecuadas. Además la mayoría de las veces, la clasificación es pagada directamente por el propietario del buque, una práctica que plantea interrogantes en cuanto a su imparcialidad. A raíz del Erika, la CE aprobó una nueva Directiva, la Directiva 2001/105/EC (que enmendó la Directiva 94/57/EC) que tiene la intención de garantizar la neutralidad, una mejor calidad y un control más estricto sobre las actividades de las Sociedades de clasificación que tienen derecho a operar dentro de la Comunidad Europea. Las Sociedades de clasificación de bajo rendimiento pueden ser sancionadas con la retirada del reconocimiento. En el desempeño de sus funciones, la Comisión ahora es asistida por la Agencia Europea de Seguridad Marítima. La directiva entro en vigor en Enero del 2002, dos meses después del accidente del Prestige.

⁶² La Propuesta de nuevas medidas que aceleren la eliminación de los petroleros monocasco:

A raíz del accidente del Erika, la Comisión propuso armonizar el calendario de la eliminación gradual de los petroleros monocasco con los EE.UU. (OPA/90) cuya legislación es más estricta que el MARPOL 73/78. Posteriormente, tras el siniestro del Prestige. La OMI realizó de manera pronta enmiendas en el MARPOL 73/78 para establecer una retirada gradual de petroleros monocasco. Esta última entro en vigor en septiembre del 2002, dos meses antes de la catástrofe del Prestige. El nuevo siniestro petróleo mostro que el calendario establecido no era lo suficientemente estricto y parecía

Por su parte el Paquete Erika II tenía como ejes rectores (Comisión Europea, 2000, COM (2000) 802):

1. Intensificar el control del tráfico en las aguas europeas⁶³,
2. La creación de la Agencia europea de seguridad marítima (AESM)⁶⁴, y

requerir una mayor aceleración. Poco después del hundimiento del Prestige, el Consejo de Transporte de la CE insto a la Comisión presentar una propuesta de fortalecimiento de las normas para el transporte de hidrocarburos pesados en petroleros monocasco que entren o salgan de los puertos europeos y/o que enarbolen un pabellón de un Estado miembro de la CE. También se pidió a la Comisión que estudiara la manera de limitar el tránsito de viejos petroleros monocasco que transporten hidrocarburos pesados a través de la ZEE de los Estados miembros actuando consistentemente con la CONVEMAR. El resultado ha sido un enfoque en tres etapas basado en la acción Comunitaria, en los niveles regionales e internacionales. Actuando tanto en calidad de Estado de puerto y Estado de pabellón, la CE ha establecido estándares para todos los buques petroleros (independientemente de su pabellón) que entren o salgan de puertos, terminales y zonas de anclaje que estén bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la CE o que tengan pabellón de algún Estado parte. Las tres etapas son:

- ~ La inmediata prohibición de transporte de hidrocarburos pesados en petroleros monocasco y se requiere que en un futuro solo los buques equipados con doble casco tendrán derecho de transportar hidrocarburos pesados dentro o desde la Unión europea.
- ~ Se aceleró la eliminación gradual de los petroleros monocasco para el 2010 en lugar del 2015 como se tenía previsto.
- ~ Se fortaleció el régimen de inspección para petroleros monocasco jóvenes en espera de su definitiva eliminación progresiva, esto se reflejó en la aplicación del Plan de Evaluación del Estado del Buque (CAS), que es una herramienta de la OMI para el periodo de evaluación estructural de los petroleros monocasco a todas las categorías de los buques tanque de la edad de quince años, con el cumplimiento del CAS se les permitirá navegar en Europa.

⁶³ Intensificar el control del tráfico en las aguas europeas:

El accidente del Erika puso en manifiesto que el Sistema existente ya no era adecuado para las últimas novedades legales y tecnológicas. Para ello, se adoptó una nueva Directiva (59/2002/CE), la llamada Directiva VTMS, adoptada como parte del paquete Erika II. En ella se establece un Sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo con vista a mejorar la seguridad y reducir al mínimo el impacto ambiental de los accidentes marítimos. Ésta, contiene cinco elementos principales e innovadores con respecto al Sistema anterior:

- ~ Se actualiza y simplifican los requisitos de notificación previstos en el anterior Sistema.
- ~ Se pone en marcha un Sistema de información y monitoreo de tráfico que también se aplica a los buques extranjeros que operen en aguas europeas.
- ~ La Directiva VTMS requiere que todos los buques construidos después del 1 de julio de 2002 y que operen dentro de la CE deben llevar a bordo el Sistema de Identificación Automática (SIA) y un Sistema Registrador de Datos de Travesía (RDT) (caja negra), para facilitar las investigaciones en casos de accidentes.
- ~ La Directiva VTMS introduce requisitos adicionales de información en lo que respecta buques de alto riesgo y aumenta la capacidad de los Estados miembros de la CE de adoptar medidas apropiadas "sin perjuicio del Derecho Internacional" para prevenir o hacer frente a los incidentes o accidentes en aguas europeas. Ésta disposición representa una base jurídica para el Régimen de la CE sobre "lugares de refugio", sin embargo la Directiva no crea una obligación legal para los Estados ribereños de la CE. La aceptación de un buque en un lugar de refugio estará siempre sujeta a la autoridad competente del Estado del puerto teniendo en cuenta las consideraciones operacionales y ambientales.
- ~ Los Estados miembros deben elaborar y aplicar los planes y procedimientos para dar cabida a los buques en peligro en aguas bajo su jurisdicción, teniendo en cuenta las directrices existentes de la OMI.

⁶⁴ La creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA):

En el 2002, se creó la EMSA cuyo propósito es facilitar la asistencia técnica y científica a la Comisión Europea, a los Estados miembros del CE y EECA en aspectos relativos a la aplicación de la legislación de la UE en materia de seguridad marítima y contaminación por buques. Además, ayuda a la Comisión en el seguimiento y evaluación de la aplicación de las Directivas de la CE por parte de los Estados miembros.

La EMSA ha impulsado y adoptado Directrices que tienen como objetivo:

- ~ Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria que regula la seguridad marítima,
- ~ La prevención de la contaminación por los buques,
- ~ Vigilar y mejorar las condiciones de vida laboral a bordo,
- ~ Favorecer la modificación de los reglamentos relativos a la seguridad marítima y la prevención de la contaminación por buques.

La AESM ha trasladado y adaptado la legislación internacional para crear y aplicar nuevas directrices en el Derecho Comunitario. Esta normativa comprende dos aspectos distintos:

- ~ La incorporación al Derecho comunitario de las normas internacionales que regulan las descargas contaminantes procedentes de buques; y
- ~ La aplicación por parte de los Estados miembros de sanciones en caso de infracción de tales normas, y la precisión del régimen jurídico que regulará dichas sanciones.

3. El establecimiento de un Fondo de Indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas (COPE)⁶⁵.

Paralelamente, el Consejo Europeo instó a los Estados miembros a presentar una propuesta conjunta a la OMI para una enmienda al MARPOL 73/78, Anexo I, para armonizar las regulaciones de la Comunidad con dicho Convenio⁶⁶. Asimismo, el Consejo subrayó la necesidad de armonizar acuerdos bilaterales con los países vecinos, especialmente la Federación Rusa y los Países del Mediterráneo para una amplia aplicación de las normas de seguridad de la Comunidad Europea. La OMI emitió una nueva enmienda en el MARPOL 73/78, la Regla 13H⁶⁷. Ésta, prohíbe el transporte de hidrocarburos pesados en petroleros monocasco, excepto si los petroleros monocasco están equipados con doble fondo a los lados o los petroleros son jóvenes y realizan viajes nacionales o regionales, sin embargo, los Estados parte tienen derecho a denegar la entrada a sus puertos y terminales. Inmediatamente la CE declaró que no aplicaría las excepciones del MARPOL 73/78 y harían uso de su derecho para denegar la entrada a puerto con el fin de cumplir con la regulación.

En el lapso del 1 de enero del 2000 al 31 de diciembre del 2006, se estableció el Marco Comunitario de Cooperación en el ámbito de contaminación marina accidental o deliberada que se efectuara dentro de las aguas europeas. Esté, tenía como objetivos:

- ~ Complementar los esfuerzos realizados por los Estados miembros en los ámbitos: nacionales, regionales y locales en favor de la protección del entorno marino, la salud humana y el litoral frente a los riesgos de la contaminación marina o deliberada;
 - ~ Fortalecer la cooperación y la asistencia mutua entre los Estados miembros en este ámbito. Esto, para prever la reparación de los daños en conformidad al principio de “quien contamina paga”,
 - ~ Mejorar la capacidad de intervención de los Estados en caso de accidentes de sustancias nocivas en el mar.
- En la actualidad, la Dirección General del Medio Ambiente/Unidad de Protección civil de la Comisión Europea en conjunto con el Comité de Gestión sobre la Contaminación Marina son las encargadas de aplicar el Marco de Cooperación a través de:
- ~ Un Sistema comunitario de información, cuyo propósito es el intercambio de datos sobre la capacidad de respuesta frente a la contaminación marina, y
 - ~ Un plan trienal progresivo, que incluye acciones diversas como la capacitación, el intercambio de expertos, ejercicios, proyectos piloto, etc.

⁶⁵ El establecimiento de un Fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas (COPE). El Fondo COPE, completa el sistema internacional de la responsabilidad y la indemnización de daños causados por los petroleros, merced a la creación de un fondo europeo suplementario. El Fondo COPE indemnizará sólo a las víctimas cuyas demandas hayan sido consideradas justificadas pero no hayan podido ser debidamente satisfechas con arreglo al régimen internacional debido a la insuficiencia de los límites máximos de indemnización del mismo (200 millones de euros). El límite máximo establecido asciende a mil millones de euros. El Fondo COPE será financiado por las entidades europeas receptoras de más de 150 mil toneladas anuales de petróleo bruto o de *fuel oil* pesado, que deberán pagar una contribución proporcional a la cantidad de petróleo recibida. Además, el reglamento propuesto prevé la imposición de sanciones financieras por negligencia grave a toda persona implicada en el transporte marítimo de hidrocarburos.

⁶⁶ La propuesta conjunta de los Estados miembros de la CE sobre la modificación del Anexo I del MARPOL 73/78 fue discutida inicialmente durante el 49º periodo ordinario de sesiones del MEPC en julio del 2003, para dar una respuesta pronta a los Estados miembros el MEPC convocó una sesión extraordinaria en diciembre de ese año. No obstante, la CE procedió sin esperar el proceso de enmiendas al MARPOL y el 21 de octubre entro en vigor el Reglamento 1726/2003 para los “antiguos” Estados miembros de la CE y en diciembre del 2003 para los países del EECA (ejemplo, Islandia y Noruega), mientras que a los recientes Estados miembros se les recomendó encarecidamente aplicar las normas del CE antes del 01 de mayo del 2004.

⁶⁷ Entro en vigor el 5 de abril del 2005.

Los Paquetes Erika I y Erika II reforzaron considerablemente la seguridad y lucha contra la contaminación por hidrocarburos en aguas de la Comunidad Europea. No obstante, en el 2004, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a continuar y reforzar la legislación existente. Como respuesta, en noviembre del 2005, la Comisión presentó un nuevo paquete de medidas legislativas. El Erika III, éste tiene el doble objetivo de mejorar la seguridad en el mar a lo largo de las líneas de los Paquetes Erika I y Erika II y la restauración de la competitividad de los pabellones europeos, garantizando la igualdad de condiciones para todos los operadores y la eliminación de ventajas competitivas para buques deficientes.⁶⁸

En conjunto el paquete Erika III tiene siete propuestas legislativas, divididas en dos temas principales: Una mejora en la prevención de accidentes y su contaminación, y un frente a las consecuencias de los accidentes.

Las propuestas legislativas del paquete Erika III están dirigidas a:

1. Los Estados de Pabellón⁶⁹.
2. Las Sociedades de Clasificación⁷⁰.
3. El Estado rector del puerto⁷¹.
4. El monitoreo del tráfico marítimo⁷².
5. La investigación de los accidentes marítimos⁷³.
6. La responsabilidad de las Compañías de buques de pasaje⁷⁴.

⁶⁸ La Comisión propuso el Paquete Erika III el 23 de Noviembre de 2005, El Parlamento Europeo lo aprobó el 11 de marzo del 2009, las Leyes entraron en vigor en junio del 2009.

⁶⁹ (Directiva 2009/21 / CE) exige que las banderas de todos los países de la UE tengan una buena reputación y no estén en la lista negra o gris establecidas por el MOU de París sobre el control del Estado del puerto. También codificó en la legislación el Esquema de auditoría del Estado del pabellón de la OMI.

⁷⁰ La Directiva previa existente enfocada a las Sociedades de clasificación se dividió en el Reglamento (CE) 391/2009 (que contiene un Sistema de reconocimiento, obligaciones y sanciones) y la Directiva 2009/15 / CE (que rige las relaciones entre los países de la UE y de las Sociedades de clasificación reconocidas). Las sociedades deben crear un organismo conjunto independiente para certificar sus sistemas de gestión de calidad. Las organizaciones pueden ser multadas o se les retirará su reconocimiento, si no pueden hacer su trabajo correctamente. Las Sociedades aprobadas deben cooperar con el reconocimiento de los certificados de clasificación de cada uno de los reglamentos pertinentes.

⁷¹ La Directiva 2009/16 / CE reformó el esquema de control del Estado rector del puerto de la UE. Todos los buques que hagan escala en puertos de la UE deben ser inspeccionados, aunque rara vez visitan la UE. Un perfil de riesgo se establece para cada buque, en función de su tipo, la edad, bandera, historia de la compañía y la historia de la detención. En función del perfil de riesgo, los buques pueden ser inspeccionados con la frecuencia que cada seis meses, o con la menor frecuencia cada tres años. Los buques deficientes están sujetos a un período de veda mínimo obligatorio y a los que reinciden pueden prohibirse permanentemente. Esta disposición fue polémica, con algunos Estados miembros de la UE argumentando que los costos serían demasiado grandes. La Directiva también establece una lista negra de empresas que operan los buques deficientes, publicados en virtud del MOU de París sobre el control del Estado del puerto. El aumento de los requisitos de cualificación y formación de los inspectores de control del Estado del puerto también están incluidos en la Directiva.

⁷² Los Requisitos para el monitoreo del tráfico del paquete Erika II fueron modificadas por la Directiva 2009/17 / CE. La mejora de los requisitos de control de tráfico. La Directiva establece la Red de Seguridad Marítima (Safe Sea Net) como el sistema de intercambio de datos marítimos estándar para la UE, y establece un centro europeo para recoger los datos de identificación y seguimiento de envío. El "lugar de refugio" disposición de la Directiva original fue revisado con normas más detalladas, en respuesta al vertido del Prestige.

⁷³ La Directiva 2009/18 / CE, establece las directrices para las investigaciones, técnicas y la difusión de las "lecciones aprendidas" a raíz de accidentes en el mar. Se basa en los requisitos del código existente de la OMI, con esta directiva, los accidentes marítimos ahora tienen reglas sobre investigaciones técnicas similares a las de la aviación civil y de accidentes ferroviarios.

7. El Seguro P&I de los armadores⁷⁵.

3.5 Memorandos de Entendimiento sobre el control del Estado rector del puerto (MOU)

En el transcurso de las décadas de 1980 y 1990, como una respuesta a la falta general de control por parte del Estado de pabellón sobre sus buques y ante el creciente número de buques deficientes en diferentes regiones, las Autoridades marítimas portuarias comenzaron a coordinar sus sistemas de control. Esto dio lugar a distintos Memorandos de Entendimiento sobre el control del Estado rector del puerto con el fin de ejercer de manera más efectiva las facultades del Estado del puerto y reducir las posibilidades de que los buques deficientes evadieran las inspecciones.

En enero de 1982, pocos meses antes que concluyera la tercera UNCLOS, las Autoridades marítimas de catorce Estados de Europa occidental firmaron en París un Memorando de Entendimiento (MOU) sobre el control del Estado rector del puerto. Éste, coordina y mejora el control del Estado del puerto sobre los buques que visitan aguas europeas. En ese entonces la UNCLOS estaba cerca de establecer los aspectos jurisdiccionales del control del Estado de puerto. El objetivo general del MOU de París era lograr un enfoque uniforme de control del Estado de puerto a nivel regional en base a los objetivos y disposiciones globales de la CONVEMAR y de los instrumentos de la OMI (Kasoulides, 1993). El MOU está destinado a garantizar que los buques cumplan con los requisitos que la OMI ha establecido en materia de seguridad, contaminación y dotación de tripulación. Con este fin, las Autoridades marítimas ejercen el poder para abordar los buques, inspeccionar los documentos, las condiciones físicas y en su caso, detener el buque hasta que se subsanen las irregularidades relevantes.

El MOU de París no tiene características de una Convención formal celebrada entre los Estados partes, su diseño fue como un acuerdo administrativo entre las diferentes autoridades marítimas para armonizar las actividades de control del Estado de puerto en Europa occidental. El concepto de este acuerdo

⁷⁴ Un conjunto moderno y uniforme de las normas para la compensación de los pasajeros que son víctimas de un accidente en el mar fue establecido por el Reglamento (CE) no 392/2009. En el caso de hundimiento, colisión, o naufragio, las víctimas ya no tienen que probar la falta del portador y pueden recibir hasta 464 mil euros por daños y perjuicios según lo establecido por un Juez. Sin embargo, para las lesiones accidentales como resbalones y caídas, la víctima debe probar la culpa. Todas las compañías deben estar aseguradas y las víctimas pueden solicitar directamente a la compañía de seguros de indemnización. La compensación por equipaje perdido o dañado se ha fijado en € 2.587.

⁷⁵ Antes de la promulgación de la Directiva 2009/20/CE, no existía ningún requisito legal para los armadores europeos de llevar un seguro contra daños a terceros causados por sus barcos. Pues el derecho internacional no exige dicho seguro.

regional había surgido en 1978 tras la firma de la unificación y aplicación del Convenio de Condiciones de Trabajo y de Vida de la Gente de Mar (Convenio 147 de la OIT). Poco después de este acuerdo, tuvo lugar el accidente del Amoco Cádiz (1978) en costas francesas motivando la creación de este MOU⁷⁶.

El Estado rector del puerto adopta medidas relativas a la prohibición de entrada o salida de buques dentro del puerto, puede realizar inspecciones en los buques que estén abrigados en su zona si existen indicios de amenazas de seguridad marítima, realizar investigaciones sobre ese buque y conocer no solamente infracciones cometidas dentro de su ZEE sino infracciones cometidas más allá de ésta. En caso de que otro Estado perjudicado por un buque extranjero requiera un procedimiento legal contra éste, el Estado rector del puerto puede iniciar un procedimiento para sancionar a dicho buque. Si la violación se llevó a cabo en su territorio nacional, el Estado rector del puerto puede perseguir de oficio al buque extranjero.

El MOU de París cuenta con una red de información sofisticada en la cual están los perfiles de los buques deficientes, sus Estados de bandera, las veces que ha sido detenido, perfiles de destino, etc. Dicha Información se comparte con los miembros del MOU y se hace pública. Así, los operadores de los buques, aseguradoras y fletadores tendrán el conocimiento de los buques que son sub-estándar. El objetivo es promover mayor transparencia en el sistema marítimo.

En el 2003, a través de la Directiva 95/21/CE, el MOU de París introdujo el sistema de “lista negra”, por el cual, los Estados pueden prohibir completamente la entrada a buques que estén en esa lista por representar las mayores amenazas de seguridad y contaminación o que enarbole la bandera de un país que represente un alto riesgo (Ozcayir, 2004). Desde su creación, el MOU de París ha tenido un éxito considerable en su intento por frenar la entrada de buques sub-estándar dentro de las aguas de Europa Occidental. Basándose en esta experiencia, se han establecido acuerdos regionales similares en varias partes del mundo (Grafico 4.5)⁷⁷.

⁷⁶ La Convención del MOU de París entro en vigor el 1 de Julio de 1982, comprende una sección principal y varios anexos. El convenio establece los procedimientos para las inspecciones y detenciones del Estado de puerto. En la actualidad, 20 autoridades marítimas participan en este acuerdo y el modelo ha sido trasladado a distintas regiones del mundo.

⁷⁷ 1. Latinoamérica, 1992 (MOU de Viña del Mar)
2. Asia-Pacífico, 1993. (MOU de Tokio)
3. Mar Caribe, 1996 (MOU del Caribe)
4. Mar Mediterráneo, 1997 (MOU del Mediterráneo)
5. Océano Índico, 1998 (MOU del Indico)
6. África Central y Occidental, 1999 (MOU de Abuja)
7. Mar negro, 2000 (MOU de Mar negro)
8. Golfo Pérsico, 2005 (MOU de Riyadh)

Los beneficios del establecimiento de los MOU de los Estados de puerto, son:

1. Se combate el fracaso de los Estados de bandera que no ejercen un control efectivo sobre sus buques,
2. La reducción global de la contaminación marina causada por buques es atribuida en parte a un mayor control de Estados de puerto.
3. La uniformidad impuesta en la inspección y detención han sido benéficas mostrando una mayor seguridad y protección ambiental.
4. La armonización evita una competencia distorsionada entre los puertos y así se evita un negocio de puertos con reglas menos estrictas.

Gráfico 4.5. Sistemas del Estado rector del puerto.



Fuente: 1° Congreso del Derecho del mar y Derecho marítimo, UNAM (2010).

Por su parte el Gobierno de EE.UU mantiene su propio Sistema de control de Estado de puerto a través de su Guardia Costera, la aplicación de diversos Convenios de la OMI y su legislación doméstica.

3.6 Legislación doméstica unilateral: Ley de contaminación por petróleo de 1990 (OPA/90)

Los EE.UU. es un actor clave en la toma de decisiones relacionadas con los espacios internacionales incluidos los marinos. Su situación económica, su posición en el transporte marítimo y el hecho de que en su territorio tengan sede las grandes empresas petroleras del mundo hacen inevitable que la promulgación de sus políticas y reglamentos repercutan con gran fuerza a nivel internacional. Durante mucho tiempo, los intereses de EE.UU. estuvieron alineados con los intereses de los armadores nacionales, pero una serie de accidentes de buques petroleros en la década de los setenta, desató una fuerte presión social en contra de la contaminación de buques petroleros. Así, EE.UU. consideró que éste problema era urgente y no era necesario esperar una acción reguladora de la OMI. En ese entonces, en el Seno de la OMI predominaban los intereses marítimos y se mostraba poca sensibilidad a las preocupaciones ambientales. EE.UU. insto a la OMI a elaborar una agenda regulatoria pero el resto de Estados miembros no apoyaron la moción. Por ello, EE.UU. amenazó con tomar acciones unilaterales (Khee-Jin, 2006)⁷⁸.

La promulgación unilateral de la Ley de Contaminación por Petróleo, “*Oil Pollution Act*” (OPA/90) y la retirada de EE.UU. de los esquemas del Sistema de compensación internacional por daños causados por petróleo, fueron los resultados directos de las tensiones domésticas en el que se apreció cómo las fuerzas políticas impactan a nivel doméstico y cómo el Congreso de EE.UU. y las diversas legislaturas estatales tuvieron un profundo impacto en los esfuerzos de regulación internacional. La OPA/90, impuso unilateralmente exigencias de doble casco tanto a los nuevos petroleros como a los existentes y estableció un sistema de responsabilidad más estricto y más atento al resarcimiento efectivo de los daños y perjuicios ocasionados por la contaminación de los buques.

Hasta mediados de la década de los noventa, la mayoría de los petroleros existentes eran monocascos. En la estructura de estos buques, el petróleo de los

⁷⁸ Los EE.UU. cuentan con un Sistema de división federal, donde toda competencia que no esté expresamente reservada para el gobierno federal reside en los estados. Los EE.UU. también asumen que la soberanía nacional nunca debe ser comprometida por dictámenes extranjeros, incluidos aquellos que vienen de Organizaciones multilaterales. Esa asunción está presente en los discursos de Gobernadores estatales, Congresistas y Senadores, también está presente en grupos de comunicación y ambientalistas que buscan a menudo galvanizar sentimientos populistas para preservar la discreción del Estado sobre temas de la contaminación costera. A menudo, esos discursos van acompañados por preocupaciones ajenas a problemas estrictamente ambientales como, la protección de la construcción naval y los puestos de la gente de mar. Al igual que en Europa, el registro de buques nacionales en EE.UU. ha disminuido y los buques que visitan EE.UU. son en gran medida de bandera extranjera. Por ello, se han promovido campañas para un mayor control de buques con pabellón extranjero que frecuentan las aguas nacionales (Khee-Jin, 2006).

tanques de carga estaba separado del agua de mar sólo por una chapa de fondo y de costado. En los casos que la chapa resultara dañada a raíz de un abordaje o varada, el contenido de la carga corría el riesgo de verterse en el mar, causando una contaminación grave. La OPA/90, propuso un medio eficaz para evitar esta situación, rodear los tanques de carga con una segunda chapa interna a una distancia suficiente de la primera chapa externa. “El doble casco” protege los tanques de carga contra los daños y reduce el riesgo de contaminación (Khee-Jin, 2006). EE.UU. implementó esta medida para todos los buques petroleros que naveguen o tengan comercio con esta nación. Al ser un importador de gran relevancia en el comercio del petróleo a nivel internacional, la OMI se vio obligada a iniciar conversaciones inmediatas en proyectos de buques tanque y la adopción de los requisitos del doble casco.

Cómo se ha observado, el carácter internacional del transporte marítimo hace que incidan las relaciones entre los Estados y los distintos actores del Sistema marítimo internacional. Muchas veces se espera que prevalezcan los Principios consuetudinarios del Derecho del Mar y las Legislaciones Internacionales del Medio Ambiente para regir las conductas de actores relevantes. Sin embargo, las normas consuetudinarias por si solas son insuficientes para hacer frente a los complejos problemas de la contaminación marina. Los principios tradicionales del Estado, la responsabilidad de la contaminación transfronteriza, se basan en la obligación de los Estados en no generar lesiones y perjuicios sobre otros Estados. Estos Principios hacen poca provisión para la responsabilidad de actores no estatales. Además, la práctica marítima de los buques que se registran bajo “banderas de conveniencia” hace prácticamente difícil de adjuntar la responsabilidad y la responsabilidad en Estado del pabellón por daños causados por un buque.

Estas son algunas de las razones por las que en la actualidad la regulación de la contaminación marina se lleva a cabo principalmente a través de Convenios o Tratados multilaterales negociados bajo los auspicios de la OMI. Al mismo tiempo, mientras que los Convenios son las herramientas principales en el arsenal normativo de la OMI, muchas de las normas y obligaciones prescritas por estos instrumentos se pueden remontar a fuentes no convencionales o a Principios consuetudinarios.

Cabe señalar que las expresiones de “Estado marítimo” y “Estado costero” en gran parte son términos de conveniencia, aunque en el pasado tenían el

propósito de clasificar en función o inclinaciones de los Estados. En la actualidad, esto está lejos de ser exclusivamente tal cual, la mayoría de los Estados “marítimos” y “costeros” tienen distintos grupos de presión en sus entidades políticas. Esto da como resultado inclinaciones de actores Estatales que no puede ser fácilmente reducido en una categoría o en un esquema de preferencias.

Al mismo tiempo, los términos de “Estado marítimo” y “Estado costero” no pueden tomarse como sinónimo de Estado desarrollado y Estado en desarrollo respectivamente. Muchos Estados costeros ambientalistas, como Canadá y Australia, son países desarrollados. Asimismo hay Estados en desarrollo con grandes intereses marítimos como Panamá, Liberia, China, Brasil, que pueden ser precisados en la denominación de Estados marítimos. Ello demuestra que a menudo, diversos intereses sectoriales emergen dentro de los Estados dependiendo de la naturaleza regulativa hacia el contaminante, los costes asociados a la regulación de los actores individuales, la influencia relativa de la industria contaminante o de los actores ambientalistas, la fuerza de la opinión pública interna y la participación que tiene el Estado en el apoyo o resistencia a la regulación de prácticas específicas que son contaminantes.

Desde esa perspectiva, el “Estado” se convierte en una aglomeración de intereses sobre temas específicos (públicos, privados, comerciales, políticos, ambientalistas, etc.). De ello se desprende que si bien los acuerdos multilaterales comúnmente se refieren a los Estados como los únicos depositarios de la jurisdicción y competencia, las posiciones finales que los Estados adopten en negociaciones internacionales invariablemente son compromisos o respuestas ante las presiones e intereses domésticos. En un nivel fundamental, el proceso de conciliación de exigencias de los intereses marítimos y costeros debe ser a nivel doméstico, sólo cuando se logra una postura concreta en las entidades estatales, ésta se introduce en un segundo nivel ya sea regional o internacional. Así, las principales prescripciones políticas se pueden formular y aprobar en instituciones a niveles globales, es preciso señalar que la génesis de estas prescripciones a menudo se efectúa en los foros domésticos.

Trasladado al ámbito de la contaminación marina por hidrocarburos causada por buques, se considera que en la toma de decisiones la arena principal es la OMI. Sin embargo, las prescripciones políticas que ha emanado se han dictado por fuerzas externas. Esto incluye demandas domésticas, la presión de bloques regionales, medios de comunicación, agitación en reacción a las

catástrofes marítimas, intereses de los sectores inmiscuidos, fluctuación de precios en los mercados, entre otros.

Por lo tanto, la regulación de la contaminación causada por buques no deriva tanto de una sede o institución centrada en el Estado, sino de los discursos políticos de grupos de intereses que operan independientemente de los Estados y los Organismos Internacionales. Esto se ve reflejado en uno de los fenómenos del Derecho Internacional contemporáneo, la emergencia del actor no estatal. A menudo, la influencia de esos intereses sobre el Estado puede llegar a ser mucho más determinante en los resultados de las políticas que la propia participación directa del Estado en el proceso de la toma de decisiones.

CAPÍTULO 4. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA CREACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL CONTRA LA CONTAMINACIÓN MARINA POR HIDROCARBUROS

La protección del medio marino ha sido una de los objetivos primarios de la OMI, no obstante, la regulación de la contaminación marina a menudo es afectada por la naturaleza intrínseca de la industria de transporte marítimo y su dinámica de interacción competitiva entre los principales actores que la conforman. El presente capítulo relaciona de forma cronológica como la política de intereses de los actores estatales y no estatales pertinentes ha llegado a influir en el proceso de formación del régimen, la eficacia que estos han tenido para sobreponer sus intereses en el tratamiento del problema de contaminación marina por hidrocarburos. La investigación se ha enfocado en dos grandes bloques de medidas *ex ante* y *ex post*.

El desarrollo de las medidas preventivas se llevó a cabo tras las afectaciones económicas que sufrieron las industrias turística y pesquera por la contaminación marina por hidrocarburos. Estados como Reino Unido y EE.UU. convocaron a la Comunidad internacional para establecer un marco normativo internacional que previniera dicha contaminación. Así se desarrollaron normas sustantivas enfocadas a las descargas intencionales de hidrocarburos, el establecimiento de zonas permisibles y zonas prohibidas para las descargas, etc. El equipamiento de buques y las prácticas operacionales fueron temas de gran relevancia para el establecimiento de las directrices preventivas.

En la negociación sobresalieron las posturas de los Estados, la industria armadora y la industria petrolera. Ésta última mostró una gran capacidad de negociación para moldear las futuras normas a favor de sus intereses. Posteriormente la OMI extendió su normatividad preventiva para regular otros tipos de contaminantes como sustancias nocivas, químicas, basura, aguas sucias, etc. Sin embargo, nuevos y constantes siniestros petroleros que causaron grandes “mareas negras” llevó a que Estados y bloques regionales establecieran legislaciones domésticas y esquemas regionales de prevención para la protección al medio marino, esto sin duda minó el concepto de libertad de navegación y el libre comercio en los océanos.

Por otro lado, ante los grandes derrames de petróleo era necesario que se establecieran esquemas de compensación para la reparación económica de los daños que causaban las mareas negras. Esto llevó a nuevos procesos de

negociación para la asignación de responsabilidad y una distribución de costos entre las industrias señaladas como las principales contaminantes (armadora y petrolera). El proceso fue complicado pues se debía señalar quien era el responsable, la base de la responsabilidad y el límite de ésta. Sin embargo, la Industria petrolera había establecido de forma preventiva un esquema de compensación voluntario, esto con el doble objetivo de evitar toda la responsabilidad y que su esquema sirviera como borrador para los Convenios relativos a la indemnización económica.

Así, se establecieron Convenios de responsabilidad civil y compensación económica. Posteriormente, estos se han ido modificando y ampliando acorde a las circunstancias sociales de las épocas. Al igual que las medidas *ex ante*, las medias *ex post* han sido relacionadas de forma cronológica.

4.1 Propuestas para la creación de un régimen de descargas controladas: Washington 1926 y el Proyecto de la Liga de Naciones

En la década de 1920, La Comunidad Internacional mostró una creciente preocupación por el incremento de contaminación marina causada por el transporte de petróleo. La razón, no fue ninguna catástrofe que causara una marea negra de gran magnitud. La causa, una práctica común en el traslado de hidrocarburos vía marítima. Posterior a la entrega de la carga del petróleo, las paredes de la cisterna de un buque petrolero quedaban con fracciones de residuos de petróleo. Estos, se mezclaban con las operaciones posteriores las cuales siguen siendo, coger agua de lastre para el retorno del viaje y la limpieza de las cisternas para su próxima carga. El método más fácil, económico y usual fue arrojar estas mezclas en el mar. Así, nació el concepto de “descarga controlada”. Práctica que se ve multiplicada por las decenas de viajes que los buques petroleros realizan en su vida útil. Todo esto, derivó en una crónica pero baja concentración de petróleo en el medio marino. Cuestión que impulso a que se establecieron esfuerzos internacionales para tratar este nuevo y creciente problema.

En las primeras décadas del Siglo XX, EE.UU. comenzó a observar contaminación por hidrocarburos en la costa este de su territorio. Con el apoyo de Reino Unido y Canadá ejercieron presión política para que se plasmara una regulación de las descargas controladas. Proponían que éstas, se efectuaran más allá de las tres millas cercanas a la costa (dichos países ya habían establecido ésta regulación en sus legislaciones domesticas). Para este propósito, se convocó

una Conferencia en Washington D.C. en junio de 1926. R.U. y EE.UU. tenían la intención de persuadir a otros Estados de adoptar estas regulaciones para evitar una decisión unilateral y no tener desventajas competitivas para sus respectivas flotas navieras (Pritchard, 1987).

En la Conferencia surgió el debate sobre la persistencia del petróleo crudo en el mar, Países como Alemania y Holanda sostenían que los procesos biológicos marino reducían y eliminaban el crudo del mar de una forma rápida. No obstante, cabe señalar que para ese entonces la contaminación marina por hidrocarburos no afectaba a las costas de varios países. Por ello, la mayoría de los países no lo consideraban un problema que debía regularse. Por otra parte Países como R.U, EE.UU y Canadá sostenían que la persistencia del crudo en el mar era indefinida. Por ello, EE.UU proponía establecer zonas de prohibición de hasta 500 millas náuticas lejos de la costa y 500 partes por millón. En el borrador final se plasmó zonas de prohibición de descargas de hasta 50 millas náuticas lejos de la costa. También, se logró que los barcos pudieran descargar 500 partes de hidrocarburos por cada millón de partes en los océanos (ppm).

Esto, constituyó la génesis de las descargas estándar y el concepto de “zona de prohibición”. Al abogar por el reciente enfoque “zonal”, surgió una gran inquietud de parte de los Estados con intereses marítimos. Estos, temían la interferencia del Estado costero sobre sus buques en altamar. Por ello, R.U. y EE.UU. tuvieron que asegurar al resto de los Estados que el Derecho Internacional de los Estados de pabellón no se vería alterado y que ellos mantendrían la jurisdicción sobre sus buques, incluso dentro de las zonas de prohibición (M’Gonigle & Zacher, 1979). La gestación del sub-régimen de descargas desde sus inicios mostró una debilidad, las concesiones que se le otorgaron a la figura del Estado de pabellón representó un obstáculo en el sistema de “zonas de descarga”. Ello es así, porque en ese entonces y en la actualidad, los Estados de pabellón carecen de incentivos que les motiven a regular las actividades de descargas de sus buques en aguas de otros Estados (Mitchell, 1994).

La propuesta de Washington, no otorgó a los Estados costeros autoridad alguna sobre los buques extranjero fuera de las tres millas. Por lo tanto, no poseían poder para inspeccionarlos fuera de ese límite por presuntas violaciones a esa regulación. Aun así, los Estados costeros tampoco disponían los medios ni la infraestructura para hacer cumplir las normas de descargas controladas más allá de las tres millas de la costa. Por ende, las zonas de prohibición era una medida

poco realista y el grado de cumplimiento de la norma era muy bajo⁷⁹. EE.UU. reconocía las limitaciones de la Conferencia de Washington e intentó introducir requisitos más estrictos para la carga, la retención y la separación de residuos de petróleo, así como la ampliación de zonas de prohibición a nivel oceánico. A ésta última, se la conoció como la medida de “prohibición total”, pero su desventaja consistía en los altos costes para habilitar instalaciones portuarias de recepción de hidrocarburos. Pese a que contaba con buenas intenciones, la propuesta fue rechazada por las grandes potencias marítimas entre las que figuraban Alemania y Países Bajos (M'Gonigle & Zacher, 1979).

El apoyo de los EE.UU. comenzó a desvanecerse porque previamente en 1924 habían promulgado una legislación doméstica que regulaba la contaminación marina y ésta comenzó a mostrar efectos positivos porque contaba con el apoyo “voluntario” de la industria marítima. Posteriormente EE.UU. ya no convocó una vez más a los Estados para la ratificación del proyecto de Convenio, Así, el resultado de la Conferencia de Washington de 1926, nunca llegó a ser aprobado formalmente y se quedó en un mero proyecto (Pritchard, 1987).

En años posteriores, los representantes del R.U. y EE.UU. mostraron apatía ante este problema y el poco interés de los demás Estados reforzó su postura de desinterés total. Las consecuencias de la Gran Depresión económica que sufrió el mundo en la década de los veinte, convirtió el problema ambiental de la contaminación marina en una preocupación lejana a la industria marítima.

Ante el fracaso de Washington/26, los grupos ecologistas de R.U. rechazaron el enfoque zonal por considerarlo meramente paliativo y abogaron por la adopción de prohibición total plasmada en la Convención de Washington/26. En 1935, Reino Unido promovió el tema de la prohibición total en el Seno de la Liga de Naciones. Sin embargo, el rechazo de la mayoría de Estados marítimos a la prohibición total, hizo que en el borrador del Convenio mantuviera el esquema de zonas de prohibición (50 millas en circunstancias normales y 150 millas para zonas con características especiales). Durante las negociaciones surgió una propuesta francesa en la cual la jurisdicción sobre los buques en las zonas de prohibición fuera exclusiva del Estado costero, propuesta que fue rechazada. El mismo destino tuvo la propuesta de la Delegación británica sobre una jurisdicción dual o concurrente del Estado de pabellón y el Estado Costero (Pritchard, 1987).

⁷⁹ El problema sólo se trasladó a las zonas de alta mar, lejos de las zonas de prohibición, los barcos podían descargar y dependiendo de las condiciones de las mareas, viento, las descargas podían regresar a la costa.

En el proyecto de la Liga de Naciones, surgió una discusión sobre el requerimiento de equipamiento de buques, en especial la implementación de tanques separados (carga y de lastre), requerimiento que fue apoyado por 18 Países de un total de 28 Estados. Entre los Estados que no apoyaron dicho requerimiento se encontraban EE.UU. y R.U. pues dicha implementación afectaría a sus industrias armadoras y navieras, sin el apoyo de estas naciones, la propuesta de tanques separados no tenía futuro. El proyecto de la Liga de Naciones tuvo las mismas fallas estructurales que la Convención de Washington/26 en lo que respecta la prohibición total pues para su aplicación obligaba a los Estados proporcionar instalaciones de recepción de hidrocarburos para evitar las descargas en altamar. Esta medida, tuvo un rechazo rotundo de un grupo de Estados liderados por EE.UU. Éste, era particularmente reacio de aceptar la obligación de facilidades de recepción, porque sus puertos eran de propiedad privada o caían dentro de la jurisdicción de sus distintos Estados y no del Gobierno federal. Finalmente, la obligación de las instalaciones de recepción de hidrocarburos quedó como una mera recomendación. El proyecto de la Liga de Naciones nunca fue adoptado debido al estallido de la SGM y la amenaza de las potencias del eje pero también por la falta de interés de las principales potencias marítimas.

4.2 Negociación para el establecimiento de las primeras medidas *ex ante*

La conclusión de la SGM y la recuperación económica internacional, provocó una demanda masiva de hidrocarburos. Ante el problema crónico de descargas controladas, la recién creada ONU consideró que era un problema grave a tratar de forma inmediata. En 1948, se convocó una Conferencia marítima en Ginebra, de la cual nació OCMI (precursora de la actual OMI). Sin embargo, la OCMI tuvo unos difíciles comienzos debido a la suspicacia de las potencias marítimas sobre su ámbito de competencia. Particularmente las autoridades británicas estaban preocupadas por el ámbito de competencia de la OCMI y cómo ello podía minar su influencia en temas marítimos.

Durante este periodo el creciente problema de los grandes vertidos de petróleo llegó a las costas europeas. Esto, generó una preocupación pública, especialmente entre grupos ambientalistas británicos. Con la OCMI establecida, R.U. retomó el interés sobre su propuesta inicial de prohibición total de descargas en los océanos, la cual fue complementada con una nueva propuesta, el uso de

tanques de decantación para separar los tanques de carga de hidrocarburos de los tanques de lavado y de lastre sucio. Asimismo, buscaba que las instalaciones portuarias de recepción fueran obligatorias. La OCMI convocó a una Conferencia diplomática en Londres para negociar este creciente problema ambiental, la cual, dio como resultado el primer acuerdo multilateral sobre la contaminación marina causada por hidrocarburos el OILPOL.

4.2.1 Los primeros esfuerzos, surge el régimen OILPOL 54/69 y la implementación del Sistema de carga load on top (LOT) de la industria petrolera

La aparición de un gran número de aves marinas muertas en las costas británicas y en Europa, causó que las Sociedades de Protección de las Aves, Organizaciones del turismo (especialmente hoteles y restaurantes) y los Gobiernos locales, formaran en el Reino Unido el Comité Consultivo de la Contaminación Marina por Petróleo (ACOPS). Ante la presión de estas sociedades y sectores afectados, el Gobierno británico estableció el ACOPS como el Comité que estudiara la contaminación marina por hidrocarburos. Éste, recomendó la prohibición de descargas que tuvieran 100 partes de petróleo por cada millón de partes de agua para buques petroleros y no petroleros y que la zona de prohibición de descarga fuera en todo el Océano. R.U. adoptó estas recomendaciones en su Legislación doméstica. Dichas recomendaciones, perfilaron la necesidad de crear un reglamento que regulara las prácticas del transporte del petróleo (Ross, 1973)⁸⁰.

Las descargas intencionales de petróleo en el mar, fue el objetivo principal para la creación de un régimen regulatorio internacional. Es por ello, que se convocó a la Comunidad internacional en Londres en 1954. En ésta, acudieron 32 países, muchos países en vías de desarrollo y del Bloque Soviético consideraban que la contaminación por petróleo en el mar no era un problema. El tamaño y el impacto biológico de la contaminación marina por petróleo fueron ampliamente discutidos. Reino Unido propuso limitar las descargas en el océano (sólo limitar, no la prohibición total) y apoyaba la implementación de tanques separados para retener las descargas de hidrocarburos. Así, se estableció el “Convenio

⁸⁰ La creación de un tratado que reglamentara la contaminación intencional de hidrocarburos fue manifestada por EE.UU., tras convocar a una Conferencia Intergubernamental en 1926 y el llamado de Reino Unido en 1935. Éste último, bajo los auspicio de la Liga de las Naciones, en ambas Conferencias se visualizaron proyectos de un Convenio. Asimismo, las grandes compañías petroleras acordaron “cumplir voluntariamente” con lo que llegase a establecerse en el convenio, sin llegar a una conferencia concreta hasta 1954.

Internacional para la prevención de la contaminación en el mar por hidrocarburos” (OILPOL) de 1954 y en 1958 entró en vigor (Tabla 4.1). En éste, se plasmó un límite de contenido de petróleo en las descargas realizadas cercas de las costas, fue un tratado enfocado principalmente a la regulación.

Tabla 4.1: *Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas por Hidrocarburos. OILPOL, 1954*

Objetivo General	Controlar la contaminación causada por buques tanque y por la descarga de desechos oleosos e hidrocarburos (petróleo crudo, combustibles líquidos, diésel, fuel pesado y aceites lubricantes), principales agentes contaminantes del mar y de los puertos.
Objetivos específicos	*Regular la descarga de hidrocarburos a través de sanciones y multas a los buques que transgredan las normas establecidas en el Convenio; *Instar a los Gobiernos a adoptar las medidas necesarias para el control de sus buques y para aplicar las sanciones correspondientes en caso de que sea necesario.
Aspectos relevantes	*Establecimiento de “zonas prohibidas” para la descarga de hidrocarburos, implantándolas a cincuenta millas de la costa más próxima. Los Estados contratantes establecerán instalaciones y recepciones de aguas y residuos oleosos.
Derechos y Obligaciones de los Estados Contratantes	*Todo buque que utilice combustible líquido y todos los buques tanque deberán llevar a bordo un libro en el que se consignen todos los trasvases de hidrocarburos y las operaciones de lastrado. *El Libro de registro de hidrocarburos puede ser inspeccionado por las autoridades de cualquier Estado Contratante. *Las Partes Contratantes tienen derecho a informar a cualquier otra Parte Contratante en el caso de que un buque de esta última infrinja las disposiciones del Convenio. *El Gobierno que reciba esa información investigará la cuestión y, si estima que los elementos de prueba son suficientes, entablará procedimiento. Se comunicará el resultado de tales diligencias al gobierno informante y a la OMI. Toda infracción de las disposiciones del Convenio será un delito punible en virtud de las leyes del Estado de abanderamiento. Las sanciones por descarga ilícita fuera del mar territorial de aquel Estado no serán inferiores a las sanciones que puedan imponerse por las mismas infracciones dentro de su mar territorial. *Los Gobiernos Contratantes se comprometen a informar a la Organización de las sanciones que efectivamente se impongan por cada infracción.

Elaboración propia en base al OILPOL, 1954.

Pese a que el OILPOL fue un avance, R.U. tuvo presión de las ONG ambientalistas en especial la Real Sociedad para la Protección de las Aves (RSPB) y propietarios de la Industria turística, estos exigían una reducción de la contaminación marina costera y la restricción de las descargas de petróleo en todo el Océano. R.U. se comprometió a ejercer su influencia en los mercados petroleros pero no obtuvo el apoyo de Alemania, Países Bajos, Estados Unidos y demás Estados. Estos, no veían necesario la regulación y otros más veían afectados sus intereses en el transporte marítimo del petróleo (Pritchard, 1987). Reino Unido tuvo que aceptar el acuerdo final, el cual fue limitar las descargas a cien partes por millón (100ppm) y que las descargas no se realizaran dentro de las 50 millas de cualquier costa⁸¹.

En 1962 en una Conferencia de la partes de la IMCO, R.U. impulso una enmienda que consistía en aplicar a los nuevos buques la norma de 100ppm y que las descargas se realizarían a una distancia de cien millas lejos de la costa⁸².

⁸¹ Esto represento un avance en la reducción de partes por millos arrojadas en el mar. En los borradores previos a la Segunda guerra mundial, se habían establecido 500 partes por millón.

⁸² Bajo el argumento, que el petróleo crudo podía flotar lejos y que este se disiparía antes de contaminar cualquier costa.

Asimismo, R.U. tuvo el apoyo para la adopción de una enmienda en la que nuevos petroleros por encima de 20 mil toneladas se les prohibía efectuar descargas en cualquier parte del Océano. En este sentido Francia e Italia las dos potencias mediterráneas, apoyaron a R.U a diferencia de 1954, esto debido a que el Mar del norte se había convertido en una zona de prohibición de descargas con el OILPOL/54 y esto había ocasionado que muchos buques efectuaran las descargas en el mar Mediterráneo cerca de las costas de Francia e Italia antes de entrar al Atlántico (Pritchard, 1987). La enmienda de 1962, no exigía el equipamiento adecuado de los buques petroleros (tanques separados) tampoco se exigió que los puertos contaran con las facilidades de recepción. No obstante, los gobiernos no tenían la obligación de proporcionar facilidades de recepción portuaria, los petroleros quedaba eximidos de la prohibición de efectuar descargas si los puertos de destino no contaban con dichas facilidades de recepción. Bajo estas condiciones países con grandes intereses navieros como EE.UU y Japón no se opusieron a esta enmienda (Pritchard, 1987).

La crisis del Canal de Suez de 1956, obligó a los Estados importadores de petróleo a buscar rutas alternativas para transportar el petróleo de Medio Oriente a Europa y Norteamérica. La única ruta viable era rodear África, tal distancia no resultaba redituable, excepto, sí se trasladaba en grandes cantidades. La travesía del Cabo de Buena Esperanza, estimulo la producción de buques petroleros mayores de 100 mil toneladas. Con el tiempo, llegaron los Grandes petroleros (VLCC) de más de 200 mil y 300 mil toneladas. En la década de los setenta, la industria marítima presento los Súper-petroleros (ULCC) de más de 400 mil toneladas (Waters, 1980). Ante el creciente tamaño que contaba los nuevos petroleros, sólo era cuestión de tiempo que uno de estos buques titánicos, causara una gran catástrofe ambiental como nunca antes, El fatídico día llegó el 18 de marzo de 1967 cuando tuvo lugar el siniestro del Torrey Canyon.

En 1968, tras el siniestro del Torrey Canyon, la ACOPS promovió una Conferencia que se efectuó en Roma, en ella, el sector privado de la industria petrolera manifestó que la implementación de las nuevas normas representaría un alto costo de inversión para lograr el cumplimiento de éstas. Sin embargo, en esta Conferencia la Empresa petrolera *Shell Marine International* promovió un nuevo medio operativo que había desarrollado desde 1953⁸³. Éste, no necesitaba ningún

⁸³ El proceso no se había popularizado en las refinerías de petróleo debido a que suponía un alto contenido en sal en los tanques de carga de hidrocarburos, para 1960 las empresas como Shell habían descubierto técnicas de ajuste para emplear el LOT en los tanques de carga de hidrocarburos. Tras observarse los altos costes de las facilidades recepciones de hidrocarburos, Shell promovió su método y no tuvo problemas para obtener el apoyo de compañías petroleras

equipo o infraestructura nueva. Con éste, los petroleros podrían reducir el vertido de hidrocarburos, a este procedimiento se le llamó *Load on Top* (LOT)⁸⁴. El LOT involucra los tanques de lastre y decantación, dejando que la gravedad separe el petróleo del agua de mar. Las ventajas del LOT aseguraron que se perdiera menos carga, obteniendo mayores ganancias y permitió lograr el objetivo medioambiental que se había impuesto (M'Gonigle & Zacher, 1979).

Sin embargo, durante este periodo surgió un desincentivo, el cual era, que el Gobierno egipcio multaba a todo petrolero que cruzara el Canal de Suez con tanques de carga que tuvieran residuos de hidrocarburos. En ese mismo año, EE.UU. y R.U. habían cambiado de rol, EE.UU. se mostró cómo el nuevo líder ambientalista y R.U. se había inclinado más por sus intereses navieros y petroleros. Por otro lado, La Industria petrolera promovió activamente su Sistema LOT, manifestaba que éste cumpliría con el estándar de 100ppm y complementaria el régimen instantáneo de descargas de 60 litros por millas recorrida. No obstante, Países como EE.UU, La Unión Soviética y Japón mantuvieron sus reservas ante la adopción del LOT en la Legislación Internacional (Mitchell, 1993)⁸⁵.

Para 1969, se obtuvo el apoyo suficiente para llevar a cabo nuevas enmiendas y los países acordaron limitar las descargas en todos los Océanos⁸⁶. Entre éstas, destaco la reducción de 1 parte por cada 15 mil partes (1/15) en las descargas de un petrolero. Inicialmente, las compañías petroleras se opusieron a

norteamericanas como Exxon y solo tuvieron que convencer a propietarios de petroleros independientes europeos. Todos ellos reconocieron los altos costes de las facilidades de recepción de hidrocarburos y vieron en el LOT una proposición atractiva. Sin embargo, con la retención de hidrocarburos que representa el LOT, Los armadores independientes europeos veían en éste un detrimento en la capacidad de los tanques para volver a cargar hidrocarburos en su totalidad. Las grandes empresas petroleras se comprometieron a pagar a los petroleros independientes un flete que representaba la retención de los hidrocarburos como si éste fuera carga.

⁸⁴ Después de realizar la descarga y los buques tienen que realizar el trayecto de regreso con los tanques vacíos. Para ello, es necesario lastrear el buque, se llenan algunos tanques de carga con agua de mar (lastre sucio). En los tanques de carga vacíos se puede efectuar el lavado con agua de mar caliente. Todos los lavados de los tanques se envían al tanque de residuos a popa (tanque de decantación *sloptank*). En los tanques de lastre sucio, el agua salada limpia que se encuentra debajo del crudo flotante se devuelve directamente al mar y los residuos aceitosos que quedaron en el tanque se bombean al tanque de residuos, después se llenan con lastre los tanques que se habían lavado (lastre limpio). Toda el agua contaminada y el crudo se mantienen en el tanque de residuos y se le da tiempo al crudo para que se separe del agua. Después, el agua bajo el petróleo se bombea al mar. Ya en el puerto, en la terminal de carga, el petróleo se carga encima del petróleo de tanque de residuos. Así, funciona el sistema LOT.

⁸⁵ EE.UU. manifestaba que el LOT no era tan efectivo como la industria petrolera predicaba, La flota de la Unión Soviética realizaba viajes de corta distancia por lo tanto el LOT no era viable para su flota petrolera (El LOT requiere dos días como mínimo para que se separe el agua de los hidrocarburos) y Japón tenía reservas sobre el LOT debido a que sus refinerías se resistían a asumir el alto grado de sal contenida en los hidrocarburos.

⁸⁶ 1. Se limitara el régimen instantáneo de descarga de hidrocarburos de buques a un máximo de 60 litros por milla marina recorrida;

2. Se prohibió descargar todo hidrocarburo procedente de los espacios de carga de un buque tanque a menos de 50 millas de la tierra más próxima.

3. Se propuso una reducción en el total de las descargas de la capacidad de un petrolero. Ésta se podría reducirse a 1 parte por cada 15 mil partes (1/15).

4. El cumplimiento sería monitoreado con equipos existentes en los buques.

5. Asimismo, las enmiendas de 1962 para los nuevos petroleros se eliminaron. No obstante, el límite de descarga de 50 millas lejos de la costa se mantuvo.

la enmienda de 1/15 mil partes, argumentando que no podría cumplirse tratándose de viajes cortos o en condiciones de mal tiempo. En esas situaciones se afirmaban que los componentes de agua y petróleo en la mezcla oleosa no se separarían adecuadamente y cualquier descarga violaría el requisito de lastre limpio y la norma de máximo por descarga de 1/15 mil partes. Sin embargo la verdadera razón de dicha oposición era que cualquier violación podía ser detectada por los inspectores del Estado de puerto. Si la cantidad de los residuos que llevaba el buque era demasiado pequeña. La diferencia obvia era que el buque había descargado hidrocarburos en el mar más allá de lo permitido. No obstante, para asegurar el Sistema LOT los intereses de la Industria petrolera se comprometió a cumplir las nuevas medidas de la enmienda de 1969. Así, en octubre de ese año se adoptaron las enmiendas, Antes de estas enmiendas (1926, 1935, 1954, 1962) las reglas permitían las descargas excepto en zonas prohibidas. En contraste las nuevas reglas prohibían las descargas excepto bajo condiciones especiales. Era la primera vez que las reglas internacionales exigían una reducción de las descargas intencionales y no una mera redistribución (Tabla 4.2). El progreso sobre el papel no significó progreso en la práctica, las ratificaciones fueron tan lentas que las enmiendas de 1969 no entraron en vigor hasta 1978 (Khee-Jin Tan, 2006).

Tabla 4.2: *Enmiendas al OILPOL/54*

1969	<ul style="list-style-type: none"> *Se limitó la cantidad máxima de hidrocarburos que un buque tanque puede descargar en un viaje en lastre a 1/15 000 de la capacidad total de carga del buque; *Se limitó el régimen instantáneo de descarga de hidrocarburos del buques a un máximo de 60 litros por milla marina⁸⁷; *Se prohibió descargar todo hidrocarburo procedente de los espacios de carga de un buque tanque a menos de 50 millas de la tierra más próxima. *Se modificó también el formato del Libro registro de hidrocarburos para facilitar la tarea de los funcionarios encargados de supervisar el cumplimiento del Convenio
1971	<ul style="list-style-type: none"> *Se reconoció la necesidad de proteger la Gran Barrera de Coral como zona de singular importancia científica, y se estableció límites precisos de zona protegida que exceden con mucho los prescritos en el Convenio de 1954. *Se limitó el tamaño de los distintos tanques de carga de los superpetroleros. Esto con el fin de reducir la cantidad de hidrocarburos que pudieran derramarse en caso de abordaje o varada.

Elaboración propia en base a las Enmiendas de 1969 y 1972 del OILPOL, 1954.

Las nuevas enmiendas de 1969 crearon nuevos estándares pero no hubo mejora en lo que respecta la vigilancia y cumplimiento del régimen. Incluso aun cuando el estándar del límite del total de 1/15 mil partes permitía al Estado de puerto una inspección para verificar el cumplimiento. Éste no poseía ningún derecho explícito para sancionar el incumplimiento y esa capacidad estaba en manos del Estado de pabellón. Ante ésta situación, la delegación francesa retomo

⁸⁷Por “régimen instantáneo de descarga de hidrocarburos”, se entiende por el resultante de dividir el caudal de descarga de hidrocarburos en litros por hora, en cualquier instante, por la velocidad del buque en nudos y en el mismo instante. (es una relación entre caudal y velocidad).

la propuesta que había planteado en la Conferencia de 1935 (auspiciada por la Liga de Naciones), según ésta, la jurisdicción sobre los buques en las zonas de prohibición sería exclusiva del Estado costero. Todos los Estados tenían la obligación de inspeccionar todos los buques en sus puertos, además tendrían permitido inspeccionar los buques a posibles violaciones dentro de sus zonas costeras. Ésta propuesta fue rechazada entre las objeciones que se plantearon estaban que: las medidas causarían retrasos no deseados a buques inocentes, eran demasiado costosas y técnicamente difíciles de implementar; permitir que los Estados costeros abordaran buques en medio del Océano era muy peligroso y lo más importante estas medidas interferían con el balance de jurisdicción entre el Estado costero y Estado de pabellón y esta medida estaba fuera del mandato de la OCMI. De hecho en ese periodo existía una filosofía tacita, no sólo entre los Estados marítimos sino también entre los Estados costeros de que los cambios jurisdiccionales deberían plantearse en la futura Convención del Derecho del Mar y no en el Seno de la OCMI. Ante el fracaso de esta propuesta. Reino Unido retomo su propuesta de 1935, sobre una jurisdicción dual entre el Estado de pabellón y el Estado costero pero de una forma más modesta (propuesta que también había sido rechazada en 1962), en la cual, El Estado de pabellón tiene la jurisdicción, pero el Estado costero tiene la facultad de inspeccionar a un buque siempre y cuando haya evidencia de una violación. La propuesta de R.U fue aceptada aunque sólo como una resolución no vinculante (M'Gonigle & Zacher, 1979).

No obstante, en 1970 el LOT tuvo una mayor implementación por parte de todos los petroleros. Estas motivaciones se debieron más al alza de los precios del petróleo inducida por la crisis del OPEP. La cual tuvo un efecto más grande en la reducción de las descargas de hidrocarburos que todas las Convenciones Internacionales previas (Mitchell, 1993).

La década de los setenta, se vio intensificada por una mayor preocupación en los temas ambientales. En 1972, se llevó a cabo en Estocolmo, La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En cuanto al medio marino, se destacó las debilidades del OILPOL54/62, particularmente el alcance del Convenio (las enmiendas de 1969 no entraban en vigor). Ese mismo año, se llevó a cabo la Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, efectuada en Londres. Ésta sentó las bases para que se llevara a cabo una revisión a fondo del OILPOL 54/62/69 y complementar normas que cubran todos los tipos de contaminación marina originada por los

buques. Así, comenzaba la negociación del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de los Buques, comúnmente conocido como MARPOL 73/78.

4.3 Se engloba la protección ambiental del medio marino: se establece el MARPOL 73/78

4.3.1 La Presión unilateral de EE.UU.: se implementa el sistema SBT

El sistema LOT se legitimó en 1969 pero desde 1964 ya era usado por las Compañías petroleras. Durante ese periodo EE.UU. desarrolló una conciencia ecológica sin precedentes y en 1970 creó la Agencia de Protección Ambiental (EPA). Asimismo, la Administración de Nixon hizo un llamado para la creación de estándares más rigurosos para la operación de petroleros. Así, el nuevo Estado líder activista EE.UU. argumentó que el sistema LOT no era tan efectivo como las petroleras planteaban. No obstante, en la práctica de la implementación del LOT, la industria petrolera reconoció que la técnica del LOT implicaba descargas que excedían las 100 ppm. Eso suponía que pese a la incorporación del LOT, el estándar de 100ppm del OILPOL/62 quedaba sin efecto (Pritchard, 1987). Así, EE.UU. instó a implementar medidas que realmente mitigaran la creciente contaminación de hidrocarburos. En 1972, el Congreso Estadounidense amenazó con adoptar una legislación que exigía que todos los buques americanos y buques extranjeros que entraran en puertos de su territorio, debieran contar con equipos que redujeran la contaminación marina. En todos los casos, estos equipos se tenían que instalar y eran excesivamente costosos, la legislación exigía que:

1. Todos los grandes buques deben contar con doble casco para hacer frente a los derrames accidentales, y
2. Todos los buques deben contar con un Sistema de tanques de lastre separados de los tanques de carga de hidrocarburos. Conocido como *Ballast Tank System* (SBT).

La estandarización del doble casco, implicaba la construcción de buques con dos capas de cubiertas que protegían el casco. Esto, reduce al mínimo los riesgos de escape de hidrocarburos durante las colisiones o siniestros. Por su parte, el SBT implica una organización de lastre en tanques y tuberías, de manera que el agua de lastre no pudiera entrar en contacto con los hidrocarburos de carga. En términos económicos no era rentable, el equipo era demasiado caro e implicaba

una reducción de carga. EE.UU. pidió un Acuerdo Internacional para requerir el SBT y amenazó con exigirlo de manera unilateral si era necesario (Young, 1997). Con el tiempo, se observó evidencia que el sistema LOT no mostraba la eficacia que se había esperado, EE.UU. y R.U. comenzaron a apoyar la implementación del SBT. Las compañías petroleras se opusieron a los requisitos del SBT, pero ante la presión comercial de los EE.UU. muchas Compañías petroleras internacionales abandonaron su resistencia ante el SBT y apoyaron este sistema a regañadientes. Muchos Estados apoyaron el SBT, con la idea de que la implementación del SBT podría evitar un requisito aún más costoso, el doble casco (Young, 1997).

4.3.2 Evolución del OILPOL, nace el MARPOL/73

Estados con grandes líneas de costas apoyaron la propuesta de EE.UU. sobre la implementación del SBT, países en vías de desarrollo como Egipto, Argentina e India prestaron su apoyo pues sufrían contaminación por parte de los buques de países desarrollados y la implementación del SBT representaba poco coste para sus pequeñas flotas petroleras. También apoyaron al SBT como un medio para reducir la contaminación de petrolero y a su vez evitar presiones para instalar facilidades de recepción portuaria. Por otro lado en una época de distanciamiento el Bloque Soviético consideró su apoyo teniendo bajos costes económicos pero obteniendo grandes beneficios ambientales y políticos. Esta coalición de Países de vías de desarrollo y el Bloque Soviético era lo bastante amplia para que se aprobaran las propuestas. Sin embargo hubo oposición hasta el final de parte de armadores independientes (Dinamarca, Alemania, Grecia, Noruega y Suecia) y de países de la construcción naval como Francia y Japón (M'Gonigle & Zacher, 1979). No obstante hubo varios países que apoyaron la implementación del SBT, entre estos sobresalían los Países exportadores de petrolero del Medio oriente, al apoyar al SBT no sólo incrementaría la protección ambiental en aguas de sus Estados sino que ya no sería necesario el requisito de las facilidades de recepción de hidrocarburos que representaba un alto costo para estos países.

En 1973 se llevó a cabo la Conferencia sobre la Prevención de la Contaminación de los Buques. En ésta, asistieron 71 países donde se conformaron grupos de Estados marítimos, Estados costeros, Estados en vías de desarrollos y el Bloque Soviético. La mayoría de Estados pertenecía al grupo de Países en vías de desarrollo, éste se oponía al SBT pues su implementación

representaba un alto coste para sus flotas petroleras y no obtenían muchos beneficios como los Estados marítimos y Estados costeros. El Bloque Soviético apoyaba el SBT pues en su territorio contaba con varios mares semi-cerrados y tenía grandes intereses ambientales para la protección de estos (M'Gonigle & Zacher, 1979). En esta Conferencia no sólo se discutió la contaminación de hidrocarburos sino todos los aspectos técnicos de contaminación que proceden de los buques. Así, surgió el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973, en ese entonces se le conocía como MARPOL/73⁸⁸.

La Conferencia de 1973, cambio de manera significativa el sistema de cumplimiento. EE.UU. interpretó que las dificultades y las bajas tasas de cumplimiento eran pruebas de un inefectivo sistema de descargas. Se creó una estructura reguladora que tenía como base el modelo de coacción-cumplimiento y a su vez impedía evadirlos y violar las reglas (Mitchell, 1994). Para ello, se trasladó la responsabilidad de cumplimiento de los capitanes de buques petroleros a los propietarios de los buques (cambiando las violaciones del océano hasta los astilleros). Se comenzó a perfilar las facultades de los Estados, para identificar y capturar a los petroleros que violaran las regulaciones. Esto sirvió como un fuerte elemento de disuasión entre los Estados que no pensaban cumplir con las nuevas regulaciones.

En lo que respecta la prevención de la contaminación de hidrocarburos. Se estableció el Anexo I, el cual señala medidas ya constituidas en el OILPOL 54/69 pero tuvo nuevas regulaciones novedosas para una mejora en la prevención de la contaminación marina causada por hidrocarburos. La provisión más controvertida del MARPOL/73 fue la regla 13 del Anexo I⁸⁹. Pese a que el MARPOL /73 no entró en vigor hasta 1983 comenzó a tener un impacto en enero de 1976 a través de que todos los contratos de los petroleros incluían el sistema SBT, ninguna compañía armadora y naviera podía ignorar las regulaciones que estaban por implementarse (M'Gonigle & Zacher, 1979).

⁸⁸ Éste, combate una gama más amplia de contaminación, a diferencia del OILPOL 54/69 que se enfocó sólo en hidrocarburos. El MARPOL, hace frente a la contaminación causada por hidrocarburos, líquidos nocivos, químicos, aguas residuales y la basura vertida por los buques. Para reafirmar sus intenciones, la OMI estableció el MEPC como un Comité independiente que informa directamente a la OMI.

⁸⁹ En la cual se hacía obligatoria la implementación del SBT a petroleros de más de 70 mil toneladas de forma inmediata, así como todos los grandes petroleros construidos después de 1980.

4.3.3 Conferencia Internacional sobre la seguridad de los buques tanques y prevención de la contaminación: Se adhiere el Protocolo MARPOL/78

La adopción del MARPOL/73 no representó una mejora inmediata en la prevención de contaminación marina por hidrocarburos pues muchas medidas adoptadas en el MARPOL/73 no contaban con la tecnología para ser implementada como: tanques separados, sistemas de monitoreo y las facilidades de recepción. EE.UU. seguía exigiendo la implementación del sistema SBT a todos los petroleros nuevos y a todos los existentes por encima de las 20 mil toneladas, 38 Estados argumentaron que la reestructuración de los buques al sistema SBT reduciría a cada buque un 15% de su capacidad y la adaptación del SBT era extremadamente cara. Países como Grecia, Noruega e Italia vieron esto como una oportunidad para poner a navegar sus decenas de petroleros sin trabajar (M'Gonigle & Zacher, 1979). (Al reducirse un 15% de la carga se iban a necesitar más buques para transportar el petróleo). Asimismo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) estaba convencida que la reconversión de los petroleros existentes con el sistema SBT era una manera de estimular el sector de buques petroleros.

El invierno de 1976 y 1977 tuvo lugar una serie de quince accidentes de buques petroleros en las costas de los EE.UU. entre éstos, sobresalió el siniestro del Argo Merchant. En respuesta a estos eventos y a las presiones de grupos ambientalistas y del Congreso, EE.UU. impulsó las iniciativas Carter. Éstas incluían: El doble casco, requisitos operacionales más rigurosos y que la Guardia Costera de los EE.UU. exigiera el requisito SBT a todos los buques que navegaran en sus aguas (Mitchell, 1993). EE.UU llamaba a la cooperación internacional para adoptar estas medidas. No obstante señaló que actuaría de forma unilateral si era necesario. Para 1977, el MARPOL/73 sólo había sido ratificado por tres Estados, la presión unilateral que ejerció EE.UU. hizo que la OMI convocara a una segunda gran Conferencia en 1978⁹⁰.

Durante la fase preliminar de la Conferencia, los EE.UU dictaron sus exigencias, pero las propuestas del doble casco fueron desatendidas. A modo de compromiso, se acordó que todos los SBT se ubicarían a los costados de los buques pues en caso de colisión, estos absorberían el primer impacto y podrían

⁹⁰ Ante la postura unilateral del gobierno de los EE.UU. el Consejo de la OMI se vio obligado a aceptar una nueva conferencia de la contaminación marina, del 6 al 17 de febrero de 1978 se llevó a cabo La Conferencia Internacional sobre la Seguridad de los Buque tanques y Prevención de la Contaminación el propósito era considerar y adoptar nuevos instrumentos para la modificación del MARPOL y el Convenio sobre la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS74), la Conferencia dio como resultado dos nuevos protocolos –uno en el MARPOL73 y otro en SOLAS74- .

fungir como un doble casco. EE.UU. seguía exigiendo la implementación del sistema SBT a todos los petroleros nuevos y a todos los existentes por encima de las 20 mil toneladas a diferencia del MARPOL/73 que exigía el SBT solo a los nuevos petroleros por encima de 70 mil toneladas. Muchos países marítimos se opusieron a esta exigencia por el alto costo que representaba. Ante las desventajas económicas que representaba el Sistema SBT la Industria petrolera respondió con el perfeccionamiento de una nueva técnica conocida como “lavado en petróleo crudo” (COW). En ésta, se pulverizarían los tanques de carga con la misma carga en lugar de agua de mar. La propuesta del COW fue impulsada por la industria petrolera, los Estados marítimos al frente de los cuales estaba R.U. y proponían que en lugar del SBT se implementase el COW a todos los petroleros por encima de 70 mil toneladas. El COW al igual que el LOT una década antes, representó la capacidad de adaptación de la industria petrolera frente las circunstancias políticas y económicas pues el COW permitía un mayor aprovechamiento de la carga en tiempos de la alza de los precios en la épocas de la crisis petrolera. Más que una ventaja ambiental, el COW reflejo un cierto aumento de ganancias en comparación del SBT. Por estas razones el COW fue el método atractivo para los grandes petroleros especialmente si éste evitaba las costosas adaptaciones del Sistema SBT (M’Gonigle & Zacher, 1979).

La Conferencia de 1978 estaba claramente polarizada ante la elección del COW o la reconversión al SBT. Por un lado estaban las compañías petroleras que se habían manifestado de acuerdo con el SBT en 1963 sólo porque consideraban que esa medida se aplicaría a largo plazo. Pero ahora que EE.UU. estaba proponiendo reconvertir los petroleros existentes incorporando el SBT, muchas compañías petroleras estaban alarmadas. Llegando incluso a hablarse del compromiso de financiar facilidades de recepción en puertos de Estados árabes si los planteamientos de los EE.UU. eran rechazados. A tal fin, las compañías petroleras fueron abiertamente apoyadas por Reino Unido que era simpatético con sus intereses petroleros. En el otro lado estaba EE.UU. y los Estados que representaban a los constructores de buques y a los armadores principalmente Noruega, Suecia, Grecia e Italia. Después de intensas negociaciones se generó un compromiso de forma unánime en el que los buques construidos después de 1982 por encima de 20 mil toneladas tuvieran instalados equipos para el SBT y el COW, mientras que los buques existentes por encima de 40 mil toneladas tuvieran que ser adaptados con uno de estos sistemas COW o SBT. Los petroleros

existentes se inclinaron por la opción más barata la cual era el COW (M'Gonigle & Zacher, 1979).

Los Estados que al inicio mostraban resistencia o rechazo a los sistemas SBT y COW mostraron cierto “apoyo” a las nuevas directrices. La razón, es que de las grandes empresas petroleras que hay en el mundo, cinco tienen sede en EE.UU. y las flotas navieras de estas empresas contarían con el sistema SBT. Varios países apoyaron la regulación para evitar desventajas competitivas ante la flota estadounidense en el comercio internacional del petrolero. No obstante, un bloque de dieciocho países con grandes intereses en armadoras (Dinamarca, Alemania, Grecia, Noruega y Suecia entre otros) argumentaba que no tenían la capacidad económica (a diferencia de las flotas de las compañías petroleras de EE.UU.) para asumir los costos que implicaba la implementación del sistema SBT (M'Gonigle & Zacher, 1979). Asimismo, los armadores independientes se opusieron hasta el final, hasta la entrada en vigor del Anexo I del MARPOL73/78

La Conferencia de 1978 tuvo un éxito en la dinamización del MARPOL/73, el impulso de esta Conferencia dio motivo a varios Estados para ratificar el Convenio, entrando en vigor 5 años más tarde. El convenio MARPOL 73/78 cuenta con dos protocolos que versan respectivamente sobre las sustancias perjudiciales y sobre el arbitraje respecto a éstas. Cuenta con seis anexos que contienen reglas para la prevención de las diversas formas de contaminación que pueden afectar al medio marino (Tabla 4.3).

Tabla 4.3: *Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, MARPOL73/78.*

Anexo I	Prevención de la contaminación por hidrocarburos.	Entrada en vigor: 2 de octubre de 1983
Anexo II	Prevención de la contaminación por sustancias nocivas líquidas.	Entrada en vigor: 6 de abril de 1987
Anexo III	Prevención de la contaminación por sustancias perjudiciales transportadas en paquetes, contenedores, tanques portátiles y camiones-cisterna o vagones-tanque.	Entrada en vigor: 1 de julio de 1992
Anexo IV	Prevención de la contaminación por las aguas sucias.	Entrada en vigor: No ha entrado en Vigor.
Anexo V	Prevención de la contaminación por las basuras.	Entrada en vigor: 31 de diciembre de 1988
Anexo VI	Prevención de la contaminación atmosférica ocasionada por buques.	Entrada en vigor:: 19 de mayo del 2005

Elaboración propia en base al MARPOL 73/78.

El Convenio OILPOL 54/69/71 pasó a ser el Anexo I del MARPOL 73/78 y mantiene los criterios relativos a la descarga de hidrocarburos ya establecidos, entró en vigor en 1983 y sus normas regulan todos los buques construidos después de 1979. Sin embargo el Anexo I aportó aspectos novedosos de gran relevancia, tanto en relación al transporte de hidrocarburos como en las rutas marítimas del traslado de éste (Tabla 4.4).

Tabla 4.4: *Anexo I: Prevención de la contaminación por hidrocarburos.*

Aspectos novedosos y relevantes	Aplicación
Reducción de la cantidad total de hidrocarburos descargados en el mar de 1/15000 en petroleros existentes a 1/30000 petroleros nuevos.	Se aplica a igualmente a los hidrocarburos persistentes (negros) y a los no persistentes (blancos).
Establecimiento de "Zonas especiales" a estas se les considera vulnerable y se prohíbe toda descarga de hidrocarburos.	Principales Zonas: Mar Mediterráneo, Mar Negro, Mar Báltico, Mar Rojo y la zona del Golfo Pérsico.
Implementación de un método capaz de retener a bordo desechos oleosos, mediante el sistema de "carga sobre residuos" y poder descargarlo en instalaciones de recepción en tierra.	Todos los buques
*Los buques deberán tener tanques de lastre separado de suficiente capacidad para proporcionar un calado operacional adecuado sin necesidad de recurrir a la utilización de agua de lastre en los tanques de carga de hidrocarburos. (SBT)	Los petroleros posteriores al 31 de Diciembre de 1975
*Cumplir con ciertas prescripciones sobre compartimentado y estabilidad de forma que, en cualquier situación de carga, puedan conservar la flotabilidad después de avería causada por abordaje o varada.	

Elaboración propia en base al Anexo I: Prevención

No obstante, EE.UU. hizo fuertes presiones para ampliar las zonas de prohibición de descargas pero no tuvo apoyo alguno, al final se mantuvieron los límites que se habían plasmado en 1969 con la excepción de que las descargas totales fueran 1 por cada 30 mil partes. Pese a que no se adoptó la ampliación de la zona de prohibición, EE.UU. había quedado bastante satisfecho con las nuevas regulaciones establecidas. Las décadas de los 60's y 70's, estuvieron marcadas por diversos siniestros petroleros y cómo reacción dieron lugar a la adopción de medidas a nivel internacional. Sólo era cuestión de tiempo que EE.UU. volviera a ejercer presión para la adopción del doble casco, la espera culminó en 1989 cuando tuvo lugar el accidente del Exxon Valdez en las costas de Alaska.

Cabe señalar que el Convenio MARPOL 73/78 ha sufrido toda una serie de enmiendas pues muchas medidas estaban siendo rebasadas por el constante dinamismo del transporte marítimo en el contexto del comercio marítimo internacional de petróleo y otras sustancias. De ese modo, el Anexo I ha sufrido múltiples modificaciones algunas de las cuales se señalarán a continuación en el proceso de negociación, la más significativa de ellas ha sido la enmienda en torno al doble casco.

Tabla 4.5: *Enmiendas que han influido en el ANEXO I: Prevención de la contaminación por hidrocarburos.*

1985	Prohibición de descarga de aguas oleosas en zonas especiales
1987	El Golfo de Adén entró en la clasificación de zona especial.
1989	Nombran al Mar del Norte como zona especial.
1990	*Se introduce el Sistema Armonizado de Reconocimiento y Certificación (SARC), dicho sistema afecta al Código internacional para la construcción y el equipo de buques que transportan productos químicos peligrosos a granel (código CIQ) y al Código para la construcción y el equipo de buques que transporten productos químicos peligrosos a granel (código CGrQ). *Se hace extensiva la categoría de zona especial a la Antártica.
1991	*Se prescribe que los buques deben contar con un plan de emergencia en caso de contaminación de hidrocarburos.
	*El SARC influye en las enmiendas aplicadas a CGrQ, se introduce como obligatorio el uso de doble casco para los buques posteriores al 6 de Julio de 1996 y para los buques existentes mayores a 20 mil toneladas de peso

1992	muerto. *En caso que no se pueda efectuar la aplicación de doble casco a los ya existentes, pueden estar dotados de "cubiertas intermedias" concepto bajo el cual la presión dentro del tanque de carga no debe exceder la presión hidrostática externa del agua. *Los petroleros con más de 25 años de edad y que no se construyeron siguiendo las prescripciones del Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL 73/78 deberán equiparse con doble forro y doble fondo.
1994	La inspección de los buques en los puertos de otras Partes del Convenio será posible para asegurar que las tripulaciones son capaces de realizar a bordo de los buques los procedimientos esenciales relacionados con la prevención de la contaminación del mar.
1997	A las aguas noroccidentales de Europa se les dan el estatus de "zona especial", estas aguas incluyen: el Mar del Norte y sus accesos; el mar de Irlanda; el mar Celta; el Canal de la Mancha y sus accesos y la parte del Atlántico nororiental que se encuentra inmediatamente al oeste de Irlanda.

Elaboración propia en base a las Enmiendas al MARPOL que han influido en Anexo I.

4.4 Establecimiento del requisito del doble casco

4.4.1 Legislación doméstica con repercusión internacional: OPA/90

El descubrimiento de petróleo en Alaska dio lugar a que el Gobierno de EE.UU. hiciera promesas a los grupos ambientalistas sobre el transporte de hidrocarburos por mar desde Alaska hasta la Costa oeste de EE.UU. Éste, sería efectuado bajo normas rigurosas sobre buques como la del doble casco. La industria doméstica de gabarras y barcasas mostró una fuerte oposición al costoso requisito que representaba el doble casco. Esta oposición se sumó con el rechazo de ese estándar en las Conferencias de 1973 y 1978 de la OMI en las cuales sólo el SBT llegó a ser obligatorio. Desde entonces, hubo frustraciones entre legisladores estadounidenses y grupos ambientalistas. Así, en 1973 para mantener las promesas de protección ambiental se aprobó la Ley de Autorización del Oleoducto Trans-Alaska (TAPAA) y el petróleo comenzó a fluir desde Alaska⁹¹.

En la década posterior a la Conferencia de 1978, la opinión pública en los EE.UU. Se vio fuertemente influenciada por una serie de accidentes de petroleros que ocurrieron dentro de sus aguas particularmente con el Exxon Valdez en 1989. El accidente del Exxon Valdez, generó una oleada de protestas de grupos ambientalistas y demandas públicas de grupos de interés ante los tribunales de EE.UU. tratando de obligar a las correspondientes autoridades considerar diseños como el doble casco. Dichas protestas y demandas, catalizaron la creación de nuevas regulaciones para el transporte de hidrocarburos. El Congreso de los EE.UU. se convenció de que éste accidente se pudo haber evitado sí el Exxon Valdez hubiera contado con un doble casco. Así, se resucitó la propuesta del

⁹¹ Cabe recordar que durante la Conferencia de 1978, los esfuerzos de EE.UU. por introducir el SBT y el doble casco de manera obligatoria habían sido rechazados. Sin embargo EE.UU. había quedado bastante satisfecho con la normatividad obtenida

doble casco que tanto se había postergado⁹² (Alcock, 1992). Mientras que la capacidad de protección del SBT era de alrededor de un tercio de la carga, se consideró que el doble casco puede proporcionar una protección total ya que cubre toda la longitud de la nave.

En 1990, en las costas de California, el petrolero *American Trader* vertió más de 1,600 toneladas de crudo causando miles de muertes de aves marinas. El ánimo de los grupos ambientalistas se intensificó y persuadió a los Legisladores de que era necesaria una acción política que regulara este problema. Ese mismo año, EE.UU adoptó en su legislación doméstica la Ley de Contaminación por Petrleo, OPA/90⁹³. Las protestas de la industria naviera, que argumentaban que las normas sólo debían ser adoptadas en el Seno de la OMI fueron virtualmente ignoradas. Para esas fechas, existía un considerable rechazo de parte de EE.UU. hacia el Sistema de la OMI, principalmente porque anteriormente las propuestas del doble casco de parte de EE.UU. habían sido rechazadas. Al igual que los cambios anteriores introducidos en el MARPOL/73 y su protocolo de 1978, las enmiendas del doble casco fueron dictadas por acontecimientos internos en los EE.UU. Los Países defensores del doble casco como EE.UU, Países bajos y los Países escandinavos eran de la opinión de que si el doble casco debía exigirse en serio, los petroleros ya existentes también debían instalarlo. Estos Estados indicaron que una gran proporción de la flota petrolera internacional existente sólo estaba equipada con el COW y que aún no habían instalado el SBT conforme el MARPOL 73/78⁹⁴.

En el Seno de la OMI, un número importante de países apoyó la propuesta de que el diseño del doble casco debía ser aplicado a petroleros nuevos y existentes como un paquete único pues las ventajas ambientales de las nuevas medidas serían limitadas si sólo se aplicasen a los nuevos petroleros. Algunos Estados también sintieron que el uso de medidas a nuevos petroleros pondría en desventaja competitiva a los ya existentes. Esto podría tener el efecto indeseable de animar a los armadores a retrasar nuevas construcciones y seguir prolongando

⁹² Es útil señalar el concepto del "Doble casco", Algunos petroleros se construyen con una característica conocida como "doble fondo", éste protege el fondo a los tanques de carga contra la ruptura causada por varadas. Además, el petrolero puede tener tanques laterales que reducen el impacto de colisiones laterales. En conjunto, la característica del doble fondo y los laterales se extienden a todo lo largo de los tanques de carga de los petroleros, refiriéndose como "doble casco". En esencia, el diseño contempla la construcción de los cascos con distancias suficiente en los interiores, tales espacios protegen a los tanques de carga y minimiza el riesgo de escape de hidrocarburos en varadas o colisiones.

⁹³ Ésta, impuso de forma unilateral las exigencias del doble casco a nuevos petroleros y a los ya existentes. En virtud de esta Ley, todos los petroleros nuevos y existentes que visitaran o transitaran aguas de EE.UU (incluyendo la ZEE) tenían que estar equipados con el doble casco o ser retirados del servicio para el año 2015, esto en base a un calendario gradual que consideraba el tamaño del buque, la estructura y su fecha de construcción.

⁹⁴ En el Protocolo de 1978 faltó poco para conferir el SBT como mandato para los petroleros existentes. En cambio a los petroleros se les dio la opción por optar entre el COW y el SBT, el resultado fue que la mayoría eligió el COW por ser la alternativa más económica.

la vida útil de los petroleros viejos existentes. Por consiguiente, varios Estados propusieron un calendario para reformar a los petroleros existentes de manera que se equipararan en estándares a los nuevos petroleros (Mitchell, 1993). El objetivo final era asegurar que todos los petroleros existentes tarde o temprano implementaran el doble casco dentro de un cierto periodo de tiempo o que fueran desguazados.

En el desarrollo de las deliberaciones surgió una fuerte oposición al doble casco. Ésta, fue representada por los intereses de la industria naviera y los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo la opinión científica, permaneció dividida en relación de los beneficios técnicos del doble casco. A parte de la seguridad que representaba el doble casco relacionadas a los escapes, la corrosión, la distribución de tensión y un mayor daño estructural en varaduras de alto impacto. En particular había preocupación que el doble casco no permitía fácil acceso para la inspección, el mantenimiento y los trabajos de reparación. Además los intereses de la industria planteaban su preocupación, tomando en cuenta que no existía experiencia previa sobre el doble casco.

En relación a los accidentes de contacto, los intereses de la industria naviera acentuaron que el doble casco sólo serviría en colisiones de bajo impacto. En cuanto a esto, fue afirmado que accidentes grandes como el Exxon Valdez habrían causado una contaminación significativa cual fuese el diseño de los petroleros. En cualquier caso, los accidentes de colisión a menudo eran ocasionados por el factor humano y no por las deficiencias de los diseños de construcción. Por lo tanto, se afirmó que el requisito del doble casco fallaba en resolver la fuente del problema que era la necesidad de incrementar la vigilancia operacional frente al error humano. En la opinión de la industria, todas estas incertidumbres tendían a equilibrar, o aún anular, la protección ambiental adicional que representaba el doble casco⁹⁵.

Aproximadamente el 70% de los grandes petroleros operacionales habían sido construidos entre 1973 y 1977. Ante esta situación era necesario establecer fases de retiro en años venideros⁹⁶. Asumiendo el crecimiento continuo de la demanda global de petróleo, las nuevas entregas de petroleros debían ser

⁹⁵ Ante tal resistencia, el acuerdo para la instalación del doble casco para petroleros existentes no podía ser alcanzado. Los intereses de la industria estaban preparados para considerar el doble casco para nuevos petroleros, aunque esto era una forma de mostrar su rechazo del doble casco para petroleros existentes. Los representantes de la industria argumentaron que los astilleros globales predominantes serían insuficientes para manejar la enorme demanda de adaptaciones del doble casco tanto para buques nuevos y existentes. Pues hasta ese momento, ninguno de los astilleros había sido capaz de manejar las demandas de las mejoras del SBT.

⁹⁶ esto hacia que el esquema de retirada fuera brusco, quitar una gran proporción de petroleros existentes que habían sido construidos en un lapso de cinco años

aseguradas en un tiempo limitado para sustituir el tonelaje retirado. Los intereses navieros argumentaron que esto no podría ser posible dado que la industria de astilleros se había contraído dramáticamente tras “el auge” de los inicios de la década de 1970. En esta etapa, el requisito del doble casco se aceptó por la mayoría de los actores. Así, cualquier escala de tiempo para mejorar y retirar petroleros monocasco progresivamente tuvo que ser vinculado con las demandas del transporte en el mercado mundial así como con la capacidad de los astilleros para proporcionar el tonelaje de reemplazo. De otra manera, se podría esperar una distorsión masiva en el suministro de petroleros y el transporte de hidrocarburos. Tras amplios debates, el MEPC llegó a un principio de acuerdo sobre la actualización y la retirada de petroleros existentes basados en la edad de los buques. Llegando a ese acuerdo el MEPC consideró varios esbozos alternativos de lo que llegaría a ser la Regla 13G, la provisión que regularía a los petroleros existentes, en ese momento, emergió un compromiso de entendimiento, sí los petroleros debían estar sujetos completamente a los nuevos requisitos entonces los diseños alternativos al doble casco debían ser considerados (Khee-Jin Tan, 2006).

Para ello, Países con intereses en la construcción naval principalmente Japón, Noruega y Francia, habían cabildeado para que la OMI aceptara los diseños alternativos al doble casco que prometían una protección equivalente contra los derrames de hidrocarburos. Posteriormente, la OMI aprobó la “cubierta intermedia” o “*mid-deck*” como diseño equivalente al doble casco⁹⁷. Sin embargo, EE.UU. se opuso fervientemente a los diseños equivalentes del doble casco. Para ese entonces, la opinión política en EE.UU. se había convencido que el doble casco era la única solución aceptable. En gran parte fue por la promesa hecha al pueblo estadounidense que clamaba por una respuesta pronta y expedita al Exxon Valdez.

El Congreso de los EE.UU. estaba bajo una enorme presión por los intereses de la industria armadora doméstica para que sólo se aceptase el diseño del doble casco. Aunque la legislación del OPA/90 esperaba la aprobación subsecuente del Congreso para aprobar diseños equivalentes, la Guardia costera de los EE.UU. se sintió incapaz de recomendar la aprobación de diseños equivalentes al Congreso. En el Seno del MEPC, la delegación de EE.UU. y la ONG Amigos de la Tierra Internacional (FOEI) se encontraban solas en su

⁹⁷ Este diseño era esencialmente una concesión de japoneses (quienes eran sus inventores), tuvo el apoyo de parte de otras delegaciones, incluyendo a los representantes de la industria que apoyaron el diseño porque aparentemente ofrecía una mayor efectividad en términos de costes.

postura de oposición a la “cubierta intermedia”. Ante la resistencia estadounidense, el MEPC aprobó la “cubierta intermedia” como una alternativa para el doble casco. También se planteó que otros diseños equivalentes serían aceptables si podían demostrar que proporcionaban una “protección equivalente” contra la contaminación del petróleo.

En 1992, dos nuevas regulaciones fueron adoptadas en el Anexo I del MARPOL 73/78 para introducir la exigencia del doble casco, la regulación 13F para nuevos petroleros⁹⁸ y la Regulación 13G para petroleros existentes⁹⁹. EE.UU. mantuvo reservas sobre las regulaciones 13F y 13G. Esto fue un duro golpe para el compromiso alcanzado por el MEPC. Hasta la fecha, EE.UU. no es parte de las enmiendas de 1992. Para evitar problemas con autoridades estadounidenses, los armadores que comercian con EE.UU. equipan a sus petroleros con el doble casco.

Por otro lado la venta de un petrolero monocasco tendría poco valor, pues la mayoría de los armadores hacen contratos lucrativos con el mercado de los EE.UU. Sin embargo, la realidad es menos prometedora, los petroleros monocasco (con mantenimiento sub-estándar) siguen operando y en violación flagrante de las regulaciones relevantes de la OMI. Esto es una indicación crucial de cómo la práctica y el cumplimiento uniforme de las regulaciones de la OMI permanecen lejanas. Una cuestión importante a resaltar es relacionada al miedo sobre la capacidad de los astilleros para cubrir las demandas del doble casco. A finales de la década de 1990, había un exceso de capacidad en los astilleros internacionales. Principalmente debido a las expectativas del aumento de la demanda, los astilleros del mundo (principalmente Corea del sur y China) se precipitaron para ampliar su capacidad tras las enmiendas de 1992. La realidad es que los “picos” en la demanda no han surgido, esto también se puede atribuir a la extensión del retiro que estableció la Regulación 13G (Khee-Jin Tan, 2006).

⁹⁸ La Regulación 13F requirió que todos los nuevos petroleros de más de 5 mil toneladas tendrían que cumplir la exigencia del doble casco. No obstante, conforme a la regla 13F (4) la regla del doble casco puede ser prescindida si el petrolero aplica como medio alternativo el método de “Equilibrio hidrostático”. Por otra parte, los nuevos petroleros entre 600 y 5000 toneladas deberán ser construidos con un doble fondo de al menos 0.76 metros de anchos y estar provistos con tanques de carga que su capacidad no excedan los 700 metros cúbicos cada uno, Los petroleros por debajo de 600 toneladas serían eximidos de la regla 13F.

⁹⁹ La Regulación 13G, aplica a los petroleros existentes por encima de 20 mil toneladas y con capacidad de carga de 30 mil toneladas y que no fueron construidos bajo las reglas del MARPOL 73/78 también denominados pre-MARPOL debían cumplir la Regla 13F antes de cumplir los 25 años de servicio. Sin embargo, si estos petroleros fueran re-equipados con tanques laterales y con espacios de doble fondo que protegieran al menos el 30% de los laterales o el fondo. El cumplimiento de la Regla 13F debía ser efectuado no más tarde de 30 años después de su botadura. Además, estos petroleros podían adquirir 5 años más si eran equipados con el método de “equilibrio hidrostático”.

4.4.2 El Erika y las enmiendas del 2001

La historia del doble casco no termina con el Exxon Valdez, Pese a los esfuerzos de la OMI para adoptar un rol más proactivo (más que reactivo, en la solución de problemas). La realidad es que sin un accidente que movilice a la opinión pública rara vez se plantean medidas de largo alcance de una manera rápida. Esto se confirmó en el clima regulador tras los accidentes del Erika (1999) y el Prestige (2002) respectivamente. Después del accidente del petrolero Erika, la amenaza del unilateralismo europeo forzó a la OMI para que accediera a las principales demandas de los franceses y de la Comisión Europea para una acción internacional más rigurosa. Con ese fin se propusieron tres iniciativas primordiales para reforzar el sistema regulador. Éstas están enfocadas en acelerar la retirada de los petroleros monocasco, un mayor control de las Sociedades de clasificación y un mecanismo más riguroso en el control del Estado rector del puerto. La primera medida fue implementada por la OMI y las dos últimas fueron adoptadas en la Legislación Comunitaria de Europa.

Bajo el OPA/90, todos los petroleros monocasco deberían estar prohibidos en aguas estadounidenses a partir del año 2015. Sin embargo, bajo las enmiendas de 1992 de la OMI, los petroleros monocasco técnicamente podrían seguir operando aun después del 2015. Éstas, eran cuestiones que aun diferenciaban el régimen del OPA/90 al de la OMI. Después del accidente del Erika, los intereses ambientales de Europa vieron con temor que buques sub-estándar excluidos de aguas estadounidenses navegaban en aguas europeas. Fue entonces cuando se estableció la convicción que Europa necesitaba un régimen igual de riguroso que el OPA/90 para eliminar los petroleros monocascos de sus aguas. Después de la presión intensa de la Comunidad Europea, En abril del 2001, la Regulación 13G fue enmendada por la OMI para presentar un calendario de retirada gradual de petroleros monocasco. Las enmiendas entraron en vigor el 1 de septiembre del 2002¹⁰⁰ y principalmente estaban basadas en un paquete de compromisos desarrollados por Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido. Ese paquete, fue formulado con varias cuestiones familiares en mente. Principalmente la necesidad de evitar la acumulación de “picos” en el desguace de los buques y los programas de reemplazo, así como la escasez en el tonelaje disponible. Los negociadores

¹⁰⁰ En conformidad con las enmiendas del 2002, el grupo de petroleros conocidos como el pre MARPOL o Categoría 1 debería ser progresivamente retirado entre el 2003 y el 2007 dependiendo de su fecha de construcción, para el grupo post MARPOL o Categoría 2 la retirada progresiva sería entre el 2003 y el 2015 igualmente basados en sus fechas de construcción. Asimismo, la Categoría 3 engloba al grupo de petroleros por encima de 5 mil toneladas pero por debajo del tonelaje especificado en las Categorías 1 y 2, su retirada sería progresiva entre el 2003 y 2015.

también consideraron que dicha acción tomada no afectara la disponibilidad y el precio del combustible.

En suma, la fecha límite para los petroleros monocasco se adelantó al 2007 para los petroleros de la Categoría 1 y para el 2015 para los petroleros de las Categorías 2 y 3. Éste compromiso fue más generoso que la demanda inicial de la Comisión Europea que planteaba las fecha límites para el 2005, 2007 y 2015 para las tres categorías respectivamente. Al inicio de las negociaciones, la industria naviera había luchado para que se ampliara el plazo de retirada para la Categoría 2 hasta el 2017 que serían petroleros relativamente jóvenes en el momento de su eliminación prevista. En última instancia el MEPC se decidió por un compromiso que conservo la fecha de retirada progresiva para el 2015, pero dio a las administraciones de los Estados de pabellón la discreción para permitir a petroleros de categoría 2 que cumplan con ciertas especificaciones técnicas para que sigan operando hasta sus 25 años de vida útil (Khee-Jin Tan, 2006). Para equilibrar la situación de esta prerrogativa de los Estados de pabellón, se le otorgó al Estado del puerto la discreción para negar la entrada a cualquiera de estos petroleros en sus puertos o terminales exteriores. Los Estados miembros de la Comunidad Europea junto con Chipre y Malta (dos países de la CE con grandes registros de buques) expresaron su intención de negar la entrada a los petroleros monocasco sólo después del 2015¹⁰¹. Como una medida preventiva adicional, se aplicaría el Esquema de Evaluación del Estado del Buque (CAS) a la Categoría 1 que seguiría operando después del 2005 y a la Categoría 2 que siguiera operando después del 2010.

La prohibición global de monocasco habría sido lo ideal. Sin embargo, el asunto había sido motivado por las demandas políticas de Estados europeos. En el proceso se omitieron las consideraciones relativas a la experiencia y los costes de acelerar la retirada, así como la cuestión que los buques sub-estándar rechazados en Europa navegarían en otras aguas del mundo.

4.4.3 El Prestige y las enmiendas del 2003

Apenas se habían adoptado las enmiendas del 2001 cuando el petrolero Prestige (2002) protagonizó un siniestro que genero una nueva ola de fervor regulativo. Como resultado, la Comisión Europea propuso medidas más rigurosas

¹⁰¹ Esto planteó preocupaciones en la industria naviera que previó que los principales registros abiertos certificarían la Categoría 2 de petroleros monocasco para seguir operando después del 2015, sólo que los Estados europeos negarían la entrada a estos petroleros.

a través de los Paquetes Erika y exigió a la OMI acelerar aún más la retirada de petroleros monocasco. Esto resucitó la propuesta de retirada progresiva con plazos más tempranos. Bajo una intensa presión, la OMI convocó a una reunión en Diciembre del 2003 para revisar la Regla 13G y adelantar la eliminación de la Categoría 1 para el 2005 (anteriormente 2007) y para la Categoría 2 y 3 para el 2010 (antes 2015). Asimismo el CAS se aplicaría a todos los petroleros monocasco con quince años de vida o más, independientemente de su diseño. Estas enmiendas fueron impulsadas con éxito pese a la resistencia de Estados como Brasil, India y asociaciones como INTERTANKO que consideraban absolutamente inapropiado alterar las reglas que habían sido modificadas recientemente después del accidente del petrolero Erika¹⁰².

Así, en el 2003, se adoptó una nueva regulación, la Regla 13H relativa a la prohibición del transporte de hidrocarburos pesados en monocasco de 5 mil toneladas o más, después del 5 de abril del 2005 y para monocascos que oscilaban entre 600 y 5 mil toneladas su prohibición sería a partir del 2008. Ésta prohibición tendría un impacto significativo en la industria del transporte del petróleo, ya que los propietarios de la carga serían incapaces de fletar petroleros monocasco para el transporte de hidrocarburos pesados.

Cabe señalar que antes de la adopción de la Regla 13H, una prohibición similar había entrado en vigor en Europa en octubre del 2003 y en ese momento países como España e Italia habían promulgado Leyes Nacionales que prohibían la entrada a sus puertos a petroleros monocasco que transportaran hidrocarburos pesados. Adicionalmente, Francia, España y Portugal habían ido más lejos, al prohibir que esos petroleros transitaran en su ZEE y aguas territoriales y disponer buques militares para escoltar aquellos que hubieran entrado en su ZEE. Tal acción, claramente violaba el Derecho de Libertad de navegación estipulada en la CONVEMAR y en el Derecho Internacional. Particularmente si los buques estaban únicamente transitando por la ZEE. Incluso, si los buques estuvieran dentro del mar territorial el Derecho del paso inocente persiste y el Estado ribereño no puede imponer restricciones. Excepto, cuando el buque se encuentre en ruta hacia un puerto del Estado. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo y la Comisión de Transporte y Energía de la UE, habían pedido una revisión explícita a la CONVEMAR para permitir que los Estados ribereños puedan tomar medidas, incluyendo la expulsión de buques dentro de su ZEE. Estas acciones sirvieron

¹⁰² Al igual que en el 2001 y antes en 1992, se plantearon argumentos familiares sobre la incapacidad de la industria para hacer frente a una retirada repentina de petroleros monocascos. En parte debido a la capacidad de construcción de la industria de astilleros de satisfacer una demanda creciente esos argumentos no persuadieron a los Estados europeos.

para aumentar aún más la presión sobre la OMI y acceder a las demandas de los Estados miembros cuando éstas se presentaron a la OMI en diciembre del 2003 (Khee-Jin Tan, 2006).

Sin embargo, así como ocurrió en el caso del Exxon Valdez, los siniestro del Erika y el Prestige ocasionaron que la regulación se enfocara en la estructura y equipamiento de los buques petroleros ignorando temas de mayor importancia relativos a la pobre supervisión, mantenimiento, reparación y operación de los petroleros. Añadido a esto, los reguladores europeos y de otros lugares han ignorado constantemente la evidencia que los buques siniestrados como el Erika y el Prestige se hundieron por el pobre mantenimiento y la mala operación de los buques más que por la estructura monocasco de los petroleros.

Tabla 4.6: *Eliminación gradual de petroleros.*

Categoría	Características	Año de retirada de servicio.
1	Petrolero de un peso muerto igual o superior a 20.000 toneladas, que transporte crudo, fuel-oleo, gasóleo pesado o aceite lubricante como carga, y el de peso muerto igual o superior a 30.000 toneladas que transporte hidrocarburos distintos de los mencionados anteriormente y/o que no cumplan los requisitos aplicables a los petroleros entregados después del 1 de junio de 1982, definidos en la regla 1.28.4 del Anexo I del MARPOL.	-2003, los buques entregados en 1980 o antes, -2004, los buques entregados en 1981, -2005, los buques entregados en 1982 o más tarde
2 y 3	Petrolero de un peso muerto igual o superior a 20.000 toneladas, que transporte crudo, fuel-oleo, gasóleo pesado o aceite lubricante como carga, y el de peso muerto igual o superior a 30.000 toneladas que transporte hidrocarburos distintos de los mencionados anteriormente, que no cumplan los requisitos aplicables a los petroleros entregados después del 1 de junio de 1982 y antes del 199638 definidos en la regla 1.28.4 del Anexo I de MARPOL. Petrolero de un peso muerto igual o superior a 5.000 toneladas pero inferior a las cifras de las categorías 1 y 2.	-2003, los buques entregados en 1975 o antes, -2004, los buques entregados en 1976, -2005, los buques entregados en 1977, -2006, los buques entregados en 1978 y 1979, -2007, los buques entregados en 1980 y 1981, -2008, los buques entregados en 1982, -2009, los buques entregados en 1983, -2010, los buques entregados en 1984 o más tarde.

Fuente: Gonzales & Palmero, *Et al*, (2003).

4.5 Establecimiento de las medidas *in situ*: normatividad internacional para el combate a la contaminación marina causada por hidrocarburos

4.5.1 INTERVENTION 1969 y OPCR 1990

En 1969, tras el siniestro del Torrey Canyon, Reino Unido ejerció presión en la OMI para tratar el modo de respuesta de los Estados costeros para evitar la contaminación marina. Así, se estableció un Comité *Ad Hoc* de asuntos jurídicos que consideró necesaria una acción intergubernamental en las áreas de intervención en altamar al igual que la responsabilidad e indemnización. La mayoría de los Estados miembros apoyaron el establecimiento de una Convención Relativa a los Derechos de los Estados Costeros para Intervenir y minimizar la

Contaminación de los Buques que se efectuó en Altamar. Así, se estableció el Convenio internacional relativo a la Intervención en Altamar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos de 1969, *INTERVENTION/69*¹⁰³ (Tabla 4.12). Los Estados y las Sociedades de clasificación de buques en un soporte a la reducción de la contaminación marina, crearon el Certificado internacional de prevención de contaminación marina, “*International Oil Pollution Prevention*” (IOPP), como una mejora del cumplimiento. El Estado costero fue dotado de amplias facultades para inspeccionar el certificado y verificar que las instalaciones del buque funcionen.

Tabla 4.7: *Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Altamar en Casos de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos, INTERVENTION, 1969*

ESTADO RIBEREÑO	Derechos	El Estado ribereño puede adoptar las medidas que sean necesarias en alta mar para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro contra su litoral o intereses conexos. Debido a la contaminación o amenaza de contaminación por hidrocarburos a raíz de un siniestro marítimo
	Facultades	Podrá tomar las medidas que sean necesarias y esto tras celebrar consultas con las partes implicadas, en particular el Estado o Estados de abanderamiento del buque o buques implicados, los propietarios de los buques o de cargas, y cuando las circunstancias lo permitan con los expertos independientes designados para ese fin.
	Limitaciones	El Estado ribereño que tome medidas que excedan las permitidas en virtud del Convenio, se expone a pagar indemnización por cualesquiera daños que esas medidas pudiesen causar. Se prevé un procedimiento de arbitraje para la solución de las controversias resultantes de la aplicación del Convenio.
	Aplicación	El Convenio se aplica a todos los buques de navegación marítima, excepto los buques de guerra u otros buques cuya propiedad o explotación corresponda a un Estado y destinados a servicios no comerciales del Gobierno.

Elaboración propia en base al INTERVENTION/ 69.

Posteriormente, en 1989 tras el siniestro del Exxon Valdez. Las principales naciones de la industria naviera pidieron a la OMI desarrollar nuevas medidas para prevenir la contaminación por los buques. Esta convocatoria fue refrendada por la Asamblea de la OMI, en noviembre del mismo año se comenzó a trabajar en un proyecto de Convenio destinado a proporcionar un marco global para la cooperación internacional en la lucha contra los principales incidentes o amenazas de la contaminación marina. Así se estableció la Convención Internacional sobre la Contaminación por Hidrocarburos, Preparación y Cooperación OPRC/90¹⁰⁴.

Tabla 4.8: *Convenio Internacional sobre Cooperación y Lucha contra la Contaminación de Hidrocarburos. 1990*

Objetivo General	Proporcionar un marco mundial para la cooperación internacional en la lucha contra sucesos importantes o amenazas de contaminación del mar.
Objetivos específicos	* Las Partes en el Convenio deberán adoptar medidas para hacer frente a sucesos de contaminación, bien a nivel nacional o en cooperación con otros países.

¹⁰³ En el cual los Estados ribereños pueden detener el buque, inspeccionarlo y liberarlo hasta que se compruebe que no representa amenaza alguna al medio marino y prestar ayuda y tomar decisiones en siniestros petroleros.

¹⁰⁴ Establece medidas para hacer frente a sucesos de contaminación, ya sea a nivel nacional o en cooperación con otros países. Entro en vigor en 1995. En el 2000, se adoptó un Protocolo del Convenio de Cooperación relativo a las sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Protocolo de Cooperación-SNPP).

Aspectos relevantes	Las empresas explotadoras de unidades mar adentro que operen bajo la jurisdicción de las Partes también deberán disponer de planes de emergencia en caso de contaminación por hidrocarburos u otros medios similares, coordinados con los sistemas nacionales para responder pronta y eficazmente a los sucesos de contaminación por hidrocarburos
Obligaciones	* Los buques deberán llevar a bordo un plan de emergencia en caso de contaminación por hidrocarburos, cuyo contenido será formulado por la OMI. * Los buques estarán obligados a notificar los sucesos de contaminación a las autoridades ribereñas, y el Convenio estipula detalladamente las medidas que deberán adoptarse

Elaboración propia en base al OPCR, 1990.

4.6 Negociación de las medidas *ex post*: Se crea el primer nivel de compensación

El siniestro del Torrey Canyon (1969), manifestó los vacíos legales que existían para la indemnización de los daños causados por mareas negras y las reclamaciones de responsabilidad civil contra los buques o sus propietarios. Las dificultades inherentes en una reclamación de compensación durante este periodo reflejaban la estructura de la industria del transporte marítimo¹⁰⁵. Asimismo, surgió el problema de identificar la responsabilidad para llevar a cabo una acción legal¹⁰⁶, incluso si el responsable era identificado y surgió el problema sustancial de establecer su responsabilidad. Las distintas jurisdicciones disponían de diferentes límites nacionales de responsabilidad. En ese entonces, en la mayoría de los Estados para casos marítimos el estándar de responsabilidad era “la culpa”. Esto impuso una carga pesada a los demandantes que debían demostrar que el daño era derivado de la culpa o negligencia del armador. Incluso si la responsabilidad del demandado podía ser probada existía la incertidumbre hasta dónde el armador podría limitar su responsabilidad y si era así hasta que cantidad.

En ese entonces, las distintas jurisdicciones nacionales tenían diferentes límites de responsabilidad aplicables a reclamaciones marítimas. En el ámbito internacional sólo existía un Convenio que proporcionaba cierto grado de uniformidad, este era el Convenio Internacional Relativo a la Limitación de la Responsabilidad de los Propietarios de Buques de Navegación Marítima, establecido en 1957 (LLMC/57). Ésta Convención aplicaba reclamaciones marítimas en general, incluidas la contaminación marina. El importe destinado a la indemnización en virtud del LLMC/57 tuvo que ser compartida entre la propiedad

¹⁰⁵ El Torrey Canyon tenía registro de Liberia, había sido propiedad de una Corporación llamada Bermudas Barracuda que era una filial de la empresa de la *Union Oil Company* de California, colocada en arrendamiento a casco desnudo a la misma *Union Oil Company* de California y había sido contratado para un viaje de la *British Petroleum* de Reino Unido, (existía incertidumbre en cuanto a que jurisdicción o bajo que leyes exigir las reclamaciones).

¹⁰⁶ El armador de Bermuda era una empresa de una sola nave sin activos a excepción de una limitada cobertura de seguro para todos sus pasivos, (seguro que no fue suficiente para cubrir el importe total de las reclamaciones que había presentado el Reino Unido y Francia tras el derrame). Por su parte la empresa matriz, *Union Oil Company* de California mostraba una clara personalidad corporativa pero no se llevó ninguna acción directa contra su aseguradora.

perdida y las reclamaciones por daños causados (M'Gonigle & Zacher, 1979). Se evidenció la insuficiencia de las directrices legales para hacer frente a las consecuencias de contaminación causada por buques, era necesario un nuevo régimen para enfrentar futuros problemas como los que planteó el Torrey Canyon.

4.6.1 El Régimen TOVALOP de la industria petrolera

Era evidente que los principios legales predominantes eran totalmente inadecuados para tratar las consecuencias de la contaminación marina causada por hidrocarburos. Era necesario un nuevo régimen para remediar todos los problemas planteados por el Torrey Canyon. La mayoría de los Estados miembros de la OCMI apoyaron una Convención sobre el derecho de los Estados costeros para intervenir en alta mar para combatir los buques que amenazan con contaminar los océanos. Así, se estableció el INTERVENTION/69 como medida *in situ* ante la contaminación marina causada por accidentes marítimos.

No obstante, Reino Unido tenía intenciones de discutir asuntos de responsabilidad civil e indemnización para R.U. eran cuestiones de importancia comercial y argumentaba que el Organismo especializado en estas cuestiones privadas era el Comité Marítimo Internacional (CMI)¹⁰⁷ (Healy, 1970). Después de un debate prolongado y con un fuerte apoyo de varios Estados costeros, la OCMI prevaleció en el establecimiento de su competencia con respecto a la responsabilidad y la indemnización. Ésta victoria tuvo su precio, los principales intereses marítimos que habían apoyado la competencia del CMI en particular R.U., Noruega, Francia, Alemania, Dinamarca y la Cámara Naviera Internacional (CCI)¹⁰⁸ se aseguraron que el alcance de la nueva propuesta del INTERVENTION/69 y el Convenio de Responsabilidad Civil (CLC) serían exclusivos sólo para hidrocarburos (Healy, 1970). Estos intereses también insistieron en que la responsabilidad primaria de la compensación fuera impuesta a los armadores y no a los propietarios de la carga.

Después de que el CMI perdió un elemento importante de su competencia a favor de la OCMI rápidamente capitalizó su gran acervo de conocimiento sobre el

¹⁰⁷ El CMI es la Organización más antigua en el ámbito marítimo, fundada en 1897 en Bélgica, tiene como propósito la unificación del Derecho Marítimo Internacional, promueve la creación de asociaciones de Derecho Marítimo a nivel doméstico. Así, como la cooperación con otras organizaciones internacionales. Ha redactado muchas de las Reglas y Convenciones de la industria marítima.

¹⁰⁸La Cámara Naviera Internacional (ICS) es una Organización voluntaria que agrupa las asociaciones de armadores nacionales representante de más de la mitad del tonelaje mercante mundial. Se estableció en 1921 y sus intereses abarcan todos los aspectos de los asuntos marítimos, particularmente aquellos relacionados con la seguridad marítima, diseño y construcción de buques, prevención de la contaminación y derecho marítimo. La ICS posee un sistema de consulta con diferentes organizaciones intergubernamentales, incluyendo la OMI.

derecho privado para influir en el resultado de futuras discusiones. En base a un borrador de Convención remitido a la OCMI, el CMI propuso que la responsabilidad en el CLC se basara sobre la culpa con la inversión de la carga de la prueba recayendo sobre el armador para mostrar que él no tenía la culpa¹⁰⁹. Eso fue por lo que la mayoría de los armadores aceptarían acomodarse a las demandas de los Estados costeros a cambio de la abolición total del estándar de la “culpa”. Los armadores vieron esta asignación de culpa como un *quid pro quo* para su aceptación de responsabilidad exclusiva de los armadores, dado que los intereses petroleros no tenían interés en asumir una responsabilidad solidaria.

Mientras tanto, la industria petrolera trabajó de forma agresiva para influenciar en el resultado de la Conferencia. A iniciativa de las siete “grandes” empresas petroleras, en particular las empresas dominantes de los EE.UU. rápidamente establecieron un esquema de compensación voluntaria sobre contaminación por hidrocarburos. Así, se creó el Acuerdo Voluntario de los Armadores de Petroleros Relativo a la Responsabilidad por Contaminación de Petróleo (TOVALOP). Este esquema sería administrado por una nueva entidad creada para este propósito, La Federación Internacional de Propietarios de Buques Petroleros (ITOPF)¹¹⁰ (Becker, 1974).

La propuesta sobre la responsabilidad de los armadores petroleros en general, hizo que las compañías petroleras hábilmente extendieran los costos de responsabilidad entre todos los propietarios de petroleros, incluyendo los petroleros independientes que poseían la mayoría de la flota petrolera mundial. El objetivo principal de las compañías de petróleo era evitar la responsabilidad impuesta a ellos como propietarios de la carga; esto habría colocado los gastos totalmente sobre sus hombros. En cualquier caso, los intereses petroleros estaban convencidos que los armadores independientes debían llevar una parte justa de los gastos en particular porque los petroleros de armadores independientes presuntamente poseían los peores registros de contaminación.

Las compañías petroleras en particular las “grandes” de EE.UU. estaban dispuestas a mejorar su imagen pública maltratada por la adopción de medidas regulativas. En esencia, los intereses petroleros se dieron cuenta que no podían resistir las demandas de Estados costeros para el establecimiento de un régimen de responsabilidad y compensación internacional. Próximo a la Conferencia

¹⁰⁹La inversión de la carga de la prueba ocurre en los casos de presunciones legales “*iuris tantum*”, o sea en aquellos casos en que la ley presume ciertos hechos, y quien pretenda negarlas debe probarlo.

¹¹⁰El TOVALOP fue un acuerdo voluntario suscrito por los propietarios de los petroleros en beneficio de terceras partes especialmente los Estados costeros contaminados. El Acuerdo garantizaba a los gobiernos que los costes de prevención y limpieza después de una marea negra serían reembolsados.

Internacional sobre materia de responsabilidad civil, se estimó que un funcionamiento eficaz del Acuerdo TOVALOP podría servir no sólo como un modelo preferente en la Conferencia, sino también para disuadir a los Estados costeros en la promulgación de legislaciones unilaterales sobre la materia (Becker, 1974). No fue sorpresa que el Régimen propuesto del TOVALOP y su característica obligatoria de seguro tuviera oposición por parte de los armadores independientes y de sus Clubes P&I mutuamente constituidos. En última instancia, la industria naviera aceptó el TOVALOP.

En esencia, los armadores independientes y los Clubes P&I consideraron que si ellos quedaba fueran del TOVALOP se podrían dar problemas de “solapamiento” entre reclamaciones pagaderas bajo el esquema y aquellas cubiertas por las responsabilidades legales aseguradas por los Clubes (De la Rue & Anderson, 1998). Además se reconoció los beneficios de tener el ITOPF y su función técnica en el asesoramiento y su rol en la coordinación efectiva en los derrames de petróleo. Así, los Clubes acordaron extender la cobertura de su seguro normal incluyendo las reclamaciones del TOVALOP. Con este acuerdo, el TOVALOP Entró en vigor el 6 de octubre de 1969, sólo un mes antes de la Conferencia de la OMI que dio como resultado el CLC/69.

El TOVALOP fue capaz de abordar algunos de los problemas jurídicos planteados por el siniestro del Torrey Canyon. Por un lado, la responsabilidad en virtud del TOVALOP se extendió hasta el fletador a casco desnudo, con esto se resolvió el problema de barreras empresariales engañosas encontradas en *Barracuda* y *Union Oil Company* de California (M’Gonigle & Zacher, 1979). En cierta medida, esto redujo el problema para identificar al demandado apropiado para reclamar, aunque era obvio que las empresas de un sólo buque seguirían floreciendo. Además, El TOVALOP era aplicable en todo el mundo, en cualquier Estado costero cuyo territorio resultara afectado por un buque infractor que estuviera ingresado en el esquema. El esquema también se aplicaba a todas las formas de contaminación de petroleros, también cubría fugas y descargas persistentes de hidrocarburos incluyendo aquellos que vienen de tanques de carga o de combustibles. Así, TOVALOP, se aplicaba a todas las formas de contaminación persistentes por hidrocarburos ya fuera que estuvieran cargados o en lastre. Sin embargo, la dificultad práctica residió en la exigencia de que el buque infractor fuera identificado antes de que la compensación fuera pagada. Esto, seguiría planteando problemas de detección en el caso de las descargas clandestinas u operacionales por parte de buques “anónimos”.

En lo que respecta la naturaleza de la responsabilidad se efectuó poca innovación. La responsabilidad no era de ninguna manera rigurosa, pero se podía incurrir en ella bajo la culpa con la carga inversa de la prueba. Sólo reclamaciones gubernamentales estarían cubiertas, aun así, éstos se limitarían a gastos de limpieza y medidas preventivas. Cualquier pérdida, gastos o daño causado hacia particulares no serían compensados. TOVALOP también excluyó cualquier pérdida o daño que fuera remoto o especulativo o que no resultaran directamente de las fugas o descargas de hidrocarburos.

En consonancia con la práctica marítima establecida, el TOVALOP permitía al propietario ejercer el derecho de limitación cuando su responsabilidad ha sido demostrada. Así, se estableció 100 dólares EE.UU por cada tonelada de registro bruto o un tope global de \$10 millones de dólares EE.UU. Cifras que superaban significativamente los \$67 dólares EE.UU por toneladas previstas en el Régimen del LLMC/57. Es más, el tope global de limitación que el TOVALOP se aplicaba exclusivamente a reclamaciones por contaminación de petróleo y no sería compartido con reclamaciones de otros daños a la propiedad.

Sin embargo, el tope global de \$10 millones era una importante cualificación en las mejoras del TOVALOP, esta cantidad máxima restauró con eficacia el *estatus quo* del límite establecido en el LLMC/57 para los grandes petroleros¹¹¹. El concepto de un tope global de limitación establecido en el TOVALOP posteriormente apareció en el CLC/69 a pesar que esta idea no había aparecido en los borradores propuestos por el CMI ni la OCMI. Esto fue un ejemplo de cómo las iniciativas tempranas de la industria petrolera pueden influir de manera notable en futuras Convenciones. Dado que ninguno de los Gobiernos estatales eran parte del TOVALOP, significó que no hubo cuestionamientos de jurisdicción que alguna vez pudieran surgir, esto fue una importante ventaja para el TOVALOP. Sin embargo, también significaba que los Estados reclamantes no poseían derechos legales contra el TOVALOP debido a la falta del vínculo legal en el contrato¹¹².

En consecuencia, pese a las mejoras efectuadas en el TOVALOP, éste quedó lejos de ser tan generoso cómo los Estados costeros habían esperado. En último término, el TOVALOP sirvió para lograr los objetivos deseados de la

¹¹¹ Por ejemplo: El monto máximo cubriría la responsabilidad de un petrolero de 150 mil toneladas con aproximadamente 67 dólares por tonelada –nivel correspondiente bajo el LLMC/57- eso significaba que en cuanto mayor fuera el tonelaje de arqueo bruto, menor era la limitación por tonelada. Esto beneficiaba en mayor medida a los armadores de grandes petroleros, particularmente a las compañías petroleras.

¹¹² Así, los Estados no podían requerir la provisión obligatoria de seguros u otras formas de responsabilidad financiera, pues ni los demandantes ni los Clubes P&I eran parte del acuerdo y ninguna acción podría existir contra los Clubes. De conformidad con el principio de indemnización, los Clubes eran libres de ejercer defensas contractuales previstas en la póliza de seguros. Así, la compensación podía ser negada a los demandantes, si por ejemplo, el armador aseguraba que había dejado de pagar las primas del seguro conforme a los términos contractuales de la póliza de seguros.

industria petrolera, evitar la promulgación de legislaciones unilaterales de Estados costeros y extender la responsabilidad entre todos los propietarios de buques petroleros (incluyendo armadores independientes) para lograr beneficios en las relaciones públicas de las compañías petroleras e influir en el resultado del CLC/69.

4.6.2 Establecimiento del CLC/69

En Bruselas (1969) se llevó a cabo las Conferencias para el establecimiento del INTERVENTION/69 y el CLC/69. Ésta última suscitó polémicas que se reflejaron en tres grandes preguntas, ¿Quién debería ser el responsable de los daños causados por la contaminación de hidrocarburos?, ¿Cuál es la base de la responsabilidad? y ¿Cuál debería ser el límite de esta responsabilidad? Estas preguntas están inextricablemente vinculadas y se hizo evidente que un Acuerdo general era inevitable. Las opciones de política eran relativamente sencillas, los armadores o los propietarios de la carga podían ser responsables de los daños causados por la contaminación o ambos intereses podrían ser solidariamente responsables. La responsabilidad podría ser subjetiva basada en la culpa frente a la objetiva, estricta o absoluta¹¹³. Por último la limitación podría volver al nivel del LLMC/57 o ser incrementado en el CLC/69. Dentro de la Comisión de la II Conferencia donde el CLC fue considerado. Los Estados costeros más radicales como Canadá, propusieron la responsabilidad objetiva sobre los armadores y los propietarios de la carga a una cantidad ilimitada de indemnización para ambos¹¹⁴. Estos actores serían solidariamente responsables por cualquier daño causado por contaminación a los Estados costeros. Esta propuesta fue apoyada por un gran número de Países en vías de desarrollo con grandes costas pero mínimos intereses marítimos.

Por su parte Alemania, Francia, Italia y los EE.UU. (principales importadores de petróleo), estuvieron de acuerdo con la responsabilidad objetiva

¹¹³ a) La responsabilidad subjetiva: es aquella que para exigir la responsabilidad del autor del comportamiento se debe demostrar, al menos, la existencia de culpa o negligencia por parte del mismo.

b) La responsabilidad objetiva, "estricta o absoluta": La responsabilidad se atribuye a quien es responsable de la realización de una actividad que implique un riesgo. La responsabilidad se le atribuye a la independencia de la existencia o no de la culpa o negligencia en el comportamiento del agente. Bajo la responsabilidad objetiva el demandante solo tiene que demostrar el daño, una vez establecido esté el demandado está obligado a reparar el daño independientemente si hay culpabilidad o no, con esto la carga de prueba del demandante resulta menos onerosa.

¹¹⁴ Esto sigue el punto de vista tradicional del Derecho Marítimo Privado donde el instrumento del daño es el buque y el armador u operador son los responsables. Las reclamaciones por daños en virtud del CLC/69 sólo puede promoverse en contra de la persona inscrita como propietario del petrolero en cuestión. Esto no impide que las víctimas puedan reclamar a otras personas que no sea el propietario fuera del marco del CLC/69. No obstante, el Convenio prohíbe las reclamaciones contra los empleados o agentes del propietario del buque

pero querían que esta fuera sólo sobre el armador y se resistieron a la responsabilidad solidaria, porque esto aumentaría los costos de sus empresas petroleras y en última instancia aumentaría los costos sobre los consumidores domésticos (De la Rue & Anderson, 1998). En ese entonces, EE.UU. había experimentado una disminución en su registro, esto fue consecuencia de abandonar las negociaciones con sus armadoras. También EE.UU. sufría una fuerte presión ambiental en el país y estaba dispuesto a apoyar un régimen de indemnización creíble pero sin afectar sus importaciones de petróleo. Francia que había adoptado una fuerte postura ambiental tras sufrir los efectos del Torrey Canyon tuvo una visión similar.

En cuanto a las compañías petroleras, estas consideraron que el problema principal era operativo el cual estaba totalmente a cargo del operador. Así, las compañías petroleras intentaban cambiar la carga entera de responsabilidad sobre los armadores. Militando en contra de esta posición estaban los Estados con intereses de armadores, que insistían en la responsabilidad conjunta basada en la norma de culpa con la inversión de la carga de la prueba. Con ello, los defensores de los intereses de armadores y de seguros como Noruega, R.U. y Japón procuraron cambiar la responsabilidad o al menos una parte de ella transferirla a los propietarios de la carga (M'Gonigle & Zacher, 1979). Además, los intereses de la industria armadora querían retener el Régimen tradicional de limitación del LLMC/57.

Para esos fines, los actores con intereses marítimos fueron apoyados por los registros abiertos como Liberia. Por su parte la U.R.S.S. siempre resistente a la interferencia extranjera en su industria naviera, adoptó una posición similar. Además, Bélgica consiente con su asociación con el CMI, rechazó la responsabilidad objetiva por ser fundamentalmente incompatible con los principios marítimos tradicionales. Para sostener su postura, las armadoras argumentaron que la capacidad predominante del mercado mundial de seguros era insuficiente para satisfacer la multitud de reclamaciones que se produjeran tras la aprobación de la responsabilidad objetiva y el aumento de limitación.

Entre estos debates, surgió una propuesta innovadora pero radical. Originalmente impulsada por Bélgica, la idea implicaba la creación de un fondo separado y secundario financiado por los gravámenes sobre las importaciones de petróleo. A diferencia de la imposición del seguro obligatorio a los propietarios de carga, el fondo pagaría directamente el daño que la contaminación causara, aunque se mantendría la posibilidad de recurrir contra cualquier armador que

hubiera causada contaminación por negligencia (Lord Devlin Delegado de R.U. Citado en M'Gonigle & Zacher, 1979). La propuesta atrajo el interés generalizado, principalmente porque los Gobiernos no serían directamente responsables bajo el esquema mientras que la carga financiera sobre la industria petrolera podía ser asumible. Sin embargo la idea no pudo ser considerada de manera adecuada por los delegados debido a la premura de tiempo (M'Gonigle & Zacher, 1979).

Pronto surgió un compromiso de inspiración británica para solucionar las cuestiones sustanciales. La responsabilidad objetiva sería impuesta únicamente sobre el armador, sujeta a excepciones habituales a la responsabilidad. Además, se aplicaría una limitación de 2000 Francos Poincaré (134 dólares EE.UU.) por tonelada con un tope global de 210 millones de Francos (14 millones de dólares EE.UU.) por incidente. Este límite general, no había aparecido en los primeros borradores del CLC/69 ni en el LLMC/57 pero fue claramente inspirado por el TOVALOP.

El paquete de compromisos contenía un entendimiento implícito de que un fondo internacional financiado por las empresas petroleras se establecería lo antes posible. Esto fue considerado absolutamente necesario desde el CLC/69, pese al incremento de límites, no se podía esperar cubrir la mayor parte de los accidentes más catastróficos. En particular, el CLC/69 no podía cubrir totalmente las reclamaciones que implicaban los grandes petroleros que se beneficiaron con el tope global de limitación. También se previó que el nuevo fondo devolvería la responsabilidad al armador a través de un régimen basado en la culpa con montos efectivos de limitación que se fijarían al nivel del LLMC/57.

Por lo tanto, el fondo complementario no sólo estaba destinado a proporcionar una mayor compensación a los Estados costeros, también proporcionaría a las empresas petroleras el poder indemnizar a los armadores por la parte de su carga asumida bajo el CLC/69¹¹⁵. La promesa de un Fondo encontró gran resonancia con los armadores independientes que estaban alterados por la forma en que el CLC/69 emergió en beneficio de las empresas petroleros a sus expensas.

El tope global de limitación del CLC/69 otorgó una gran ventaja competitiva a los armadores occidentales de grandes petroleros sobre sus colegas de los Estados en vías de desarrollo que operaban petroleros más pequeños. Así, la mayoría de los armadores en los países en vías de desarrollo estaban dispuestos

¹¹⁵ Esta provisión de indemnización fue considerada necesaria porque el CLC/69 había incrementado la responsabilidad al armador más allá del LLMC/57 para otros tipos de daños a la propiedad.

a tener un fondo de segundo nivel que pudiera indemnizarlos, al menos parcialmente por los costes asumidos por ellos en el CLC/69. En esta etapa, los detalles más claros respecto al nuevo fondo no estaban disponibles y se anticipó que otra Conferencia tendría que ser convocada para negociar su creación. En consecuencia los armadores dejaron en claro que su aceptación de la carga adicional financiera del CLC/69 estaría condicionada con la creación de un segundo nivel de un fondo complementario en un futuro cercano.

Bajo el CLC/69, la responsabilidad fue “canalizada” únicamente al armador (o a su seguro) con el fin de simplificar las reclamaciones o identificar a los acusados. Así, sólo el propietario tiene la necesidad de tener un seguro obligatorio contra todas las reclamaciones de otras partes por daños que no estén previstos en el CLC/69. Por supuesto, esto no afectó al armador (o a su asegurador) que tenían el derecho de obtener la indemnización de otras partes cuyo conducta negligente podía haber ocasionado el accidente de la contaminación. Esto tampoco excluye a las víctimas para proceder en reclamaciones contra partes que no sean los armadores conforme a legislaciones domésticas fuera del Régimen CLC/69. Como parte del acuerdo de “canalizar” la responsabilidad al armador. Los demandantes partes del CLC/69 estarían impedidos de buscar soluciones alternativas contra el armador fuera del CLC/69 independientemente de las provisiones de limitación. De este modo, bajo el CLC/69 los armadores estarían protegidos contra reclamaciones de contaminación de regímenes alternativos como las legislaciones domésticas que pueden tener límites más altos o incluso responsabilidad ilimitada. Para este fin, la responsabilidad de los empleados o agentes del armador bajo cualquier régimen distinto al CLC/69 (donde normalmente el armador es responsable subsidiario) fue específicamente excluido. Como ya se señaló anteriormente, aparte del armador y sus agentes otras partes permanecieron expuestas a reclamaciones bajo regímenes distintos del CLC/69.

Además de exigir un seguro obligatorio el CLC/69 preveía la acción directa contra el asegurador, un derecho que no estaba disponible bajo el TOVALOP. Esto causó una tremenda inconformidad entre las empresas navieras y de seguros. Como compromiso, un cierto grado de protección fue otorgado a las aseguradoras contra reclamaciones de terceras partes, el asegurador podría defenderse con cualquier excepción del CLC a la que el armador habría tenido derecho, salvo por quiebra o liquidación del propietario. Además, la aseguradora podía evitar la responsabilidad a terceros si los daños por contaminación fueran el resultado de una falta intencional del armador. Esta característica de la ley de

seguros fue crítica para un sistema basado en la reciprocidad, pues protegía a los armadores de la mala conducta de sus competidores. Sin embargo, el asegurador no podía invocar contra terceras partes defensa contractual alguna a la cual en otra situación si podría tener derecho de plantear cuando se tratase de una reclamación planteada por el armador bajo la póliza de seguro.

En cuanto a la limitación, al asegurador se le permitiría limitar su responsabilidad al nivel otorgado al titular (armador) bajo el CLC/69. Incluso, si de hecho el propio armador fuera culpable de la conducta que anulaba su derecho a la limitación. El derecho del asegurador para limitar se consideró crítico para asegurar la disponibilidad de un seguro adecuado en el mercado. No obstante, el CLC/69 no excluye que reclamaciones de terceras partes que exceden la figura de limitación sean presentadas contra las aseguradoras bajo las leyes nacionales. Sin embargo, era bien sabido que tales reclamaciones bajo leyes domesticas estaban normalmente sujetas a fuertes restricciones como la regla de “pagar para ser pagado”.

Al cubrirse las cuestiones fundamentales, surgieron otros detalles en el proceso. La responsabilidad objetiva de los armadores estaría sujeta a las defensas tradicionales cómo; daños causados por actos de guerra, fenómenos naturales, actos intencionales de terceros, negligencia gubernamental en el mantenimiento de la navegación y conducta intencional o negligente de la parte afectada. En reconocimiento a su aceptación de la responsabilidad objetiva, el propietario del buque tendría derecho a limitar su responsabilidad en relación a cada incidente con una cuantía de \$2000 francos por cada tonelada y un tope global de \$210 millones de francos. Esa limitación podría anularse si el incidente se produjo por culpa o consecuencia del armador.

Para poder ejercer el derecho de limitación de responsabilidad, el armador se vería obligado a constituir un fondo de limitación igual a la cantidad total de su potencial responsabilidad tras un incidente. En la práctica, la mayoría de los armadores contrataban otro seguro para cantidades mucho más grandes, usualmente hasta el límite completo de la cobertura de protección e indemnización (P&I) disponible, esto fue para que pudieran comerciar con los Estados que no eran parte del CLC/69 con limites más altos de responsabilidad (principalmente EE.UU.) y para cubrir los riesgos en casos que el CLC se viera superado.

Aunque el CLC/69 resultó un mecanismo útil para garantizar el pago de indemnización en caso de los daños causados por la contaminación de hidrocarburos, éste no resolvía satisfactoriamente todas las cuestiones jurídicas,

financieras y de otras índoles planteadas. Dado que el CLC/69 anticipó una futura cobertura suplementaria financiado por los propietarios de la carga. Los negociadores de la Conferencia sentían que no era realista esperar que éstos cubrieran las reclamaciones de contaminación aparte de las derivadas del transporte de su propia carga. Por lo tanto, la perspectiva de un futuro fondo financiado por los propietarios de la carga ya había tenido influencia sustantiva en las provisiones del CLC/69.

En cuanto a la cobertura geográfica de la Convención, se decidió que sólo los daños causados dentro del territorio y aguas territoriales podría ser compensadas incluso si el incidente se producía fuera de esas áreas. Esa restricción no fue bien recibida por Estados costeros como Canadá, que había tratado de extender la responsabilidad del armador por daños causados más allá del mar territorial tales como las pérdidas de los stocks pesqueros en las zonas adyacentes de alta mar asociada a una gran marea negra. Desafortunadamente para esos Estados, la idea de que la responsabilidad ambiental no estuviera fijada por los límites jurisdiccionales aún no había sido aceptada por el Derecho Internacional de ese momento (Tabla 4.9).

La resolución de la Conferencia que recomendaba el establecimiento de un fondo suplementario había sufrido cambios sustantivos a través de las negociaciones. El CLC/69 fue adoptado formalmente, en la redacción final la resolución reiteraba que el estándar aplicable sería la responsabilidad objetiva (en contraposición de la culpa) y que el fondo complementario en principio debía aliviar a los armadores de cargas financieras adicionales impuestas en el CLC/69. Esta vaga redacción fue el resultado de las demandas de los EE.UU., Francia y Alemania (los mayores importadores de petróleo), demandas de que la cantidad precisa de indemnización del armador quedase pendiente (M'Gonigle & Zacher, 1979). Aunque la resolución fue aceptable al principio para Estados marítimos y Estados costeros, era claro que un conflicto más importante se estaba formando entre la industria de armadora y la industria petrolera en el camino previo a la Conferencia de 1971.

Tabla 4.9: *Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, 1969. CLC/69.*

Objetivo ¹¹⁶	Garantizar que se otorgue indemnización adecuada a las víctimas de la contaminación por hidrocarburos resultante de siniestros marítimos en que intervienen petroleros. El Convenio hace responsable de esos daños al propietario del buque que haya derramado o desde el que se haya descargado el hidrocarburo contaminante.
Tipo de Responsabilidad	Objetiva; el propietario del buque está obligado a demostrar, en cada caso que debe aplicarse alguna de las excepciones.
Excepciones	No obstante, salvo en la eventualidad de que sea culpable de hecho, el propietario puede limitar su responsabilidad de un suceso a 133 DEG, por cada tonelada de arqueo bruto del buque, con una responsabilidad máxima de 14 millones de DEG por cada suceso.
Obligaciones	El Convenio exige que los buques regidos por este convenio mantengan un seguro u otra garantía financiera por sumas equivalentes a la responsabilidad total del propietario en un suceso.
Aplicación	El Convenio se aplica a todos los buques de navegación marítima que transporten hidrocarburos a granel, pero sólo los que transporten más de 2 000 toneladas de hidrocarburos deberán mantener un seguro de daños debidos a contaminación por hidrocarburos.
Limite.	14 millones de DEG

Elaboración propia en base al CLC/69.

4.7 Establecimiento de un segundo nivel de compensación

4.7.1 Esquema complementario al TOVALOP: Se establece el CRISTAL

El impacto que tuvo el TOVALOP en el CLC/69 motivó a las compañías petroleras a considerar que nuevas y tempranas iniciativas de su parte bien podían influenciar las negociaciones del fondo suplementario. Con millones de barriles de petróleo transportados a través de los océanos, las empresas petroleras estaban en extremo preocupadas por los costos del nuevo gravamen que debía imponerse en virtud del fondo suplementario. Era necesaria una acción preventiva, no sólo para dictar un acuerdo futuro sobre el tema, sino también para protegerse de acciones unilaterales de los Estados costeros. Como primera acción, las grandes compañías petroleras crearon el Foro Marítimo Internacional de Compañías Petroleras (OCIMF). Éste representaría sus intereses en las Organizaciones Internacionales, hasta ese entonces las compañías petroleras habían estado representadas en la OCMI por la Cámara Naviera Internacional (ICS) pero la divergencia de intereses en la Conferencia de 1969 convenció a las compañías petroleras de que necesitaban su propio grupo de presión. Como se ha señalado anteriormente, surgieron diferencias entre los dos grupos de la

¹¹⁶ Las descargas operacionales no son consideradas dentro del ámbito del CLC/69, excepto la contaminación de hidrocarburos que proceden del lavado de tanques. Esto se debe a que el ámbito definicional de "hidrocarburo" en la CLC está limitado a hidrocarburos persistentes "crudos de petróleo, como fuel-oil, aceite diésel pesado, aceite lubricante, aceite de ballena" cuando son transportados por un buque como cargamento o en sus depósitos de combustible. Además, en términos prácticos, las descargas operacionales son poco susceptibles de ser objetos de reclamaciones por pérdidas o daños sufridos. Pues la fuente de descarga no puede ser fácilmente identificada y vinculado con el área de contaminación. Esto puede ser posible solo en casos en que un buque este contaminando continuamente en un área determinada en un periodo de tiempo prolongado. Si el área afectada puede ser identificada y los daños cuantificados es posible plantear una reclamación de indemnización en virtud del CLC, pero está solo en operaciones de un petrolero cargado.

industria (armador y petrolera) sobre la correcta distribución de responsabilidad por contaminación. En particular, una fuente de molestias para las compañías petroleras había sido el apoyo que mostró el ICS para la resolución de la Conferencia de 1969 en la que recomendaba responsabilidad para los propietarios de carga por la contaminación de hidrocarburos (M'Gonigle & Zacher, 1979).

El primer mandato del OCIMF fue crear un Fondo de la industria petrolera que sirviera como un modelo para la próxima Conferencia. Así, En enero de 1971, se estableció un nuevo esquema voluntario, el Contrato Relativo a un Complemento Provisional de la Responsabilidad nacida de la Contaminación por Hidrocarburos de Buques Tanques (CRISTAL). El CRISTAL entró en vigor en abril de 1971, antes de la próxima Conferencia Internacional de la OMI, participaron 38 empresas petroleras y se creó el Instituto de Compensación para la Contaminación Marina Ltd. el cual administraría el CRISTAL.

En esencia, el CRISTAL fue diseñado para complementar la compensación del TOVALOP con el objetivo de indemnizar las reclamaciones de contaminación de hidrocarburos. La responsabilidad de pagar las reclamaciones se extendería entre todos los miembros del CRISTAL en proporción a las cantidades de petróleo que recibieran vía marítima. Al tratar de influir en la próxima Conferencia, el CRISTAL omitió abordar la cuestión de la indemnización del armador (M'Gonigle & Zacher, 1979). Cabe recordar que este había sido una de las promesas de resolución del CLC/69. En cambio el CRISTAL se concentró en complementar al TOVALOP bajo el cual la responsabilidad del armador estaba limitada a sólo \$100 dólares EE.UU. por tonelada de registro bruto. En este sentido, el objetivo principal del CRISTAL era proporcionar a los Gobiernos una compensación por los costes de prevención y limpieza más allá de lo que disponía el TOVALOP. Además el CRISTAL compensaría las reclamaciones por daños a privados que hasta entonces no eran admisibles con acuerdo del TOVALOP.

Así como el TOVALOP, el CRISTAL compensaría sólo daños directos y específicos, excluiría cualquier pérdida o daño remoto, especulativo o que no resultase directamente de las fugas o descargas de hidrocarburos. La exclusión específica de reclamaciones remotas o especulativas nunca había aparecido en el CLC/69. El CRISTAL también excluyó la compensación en el caso de que estuvieran disponibles acuerdos domésticos sobre las víctimas de la contaminación. Muy significativo fue el hecho de que el CRISTAL sólo cubría la contaminación causada por petróleo de una compañía que fuera parte del Esquema o que el buque estuviera registrado bajo el TOVALOP. La base de la

responsabilidad seria objetiva, sujeta a las mismas excepciones en virtud del CLC/69. La responsabilidad máxima bajo el CRISTAL fue de \$30 millones de dólares EE.UU. por incidente (incluyendo los montos a pagar por el TOVALOP).

Con la entrada del CRISTAL como complemento, fueron superadas muchas deficiencias del TOVALOP. Los daños por contaminación encabezaron los reclamos junto con los gastos de prevención y limpieza. Un monto máximo estaba disponible para reclamaciones gubernamentales y privadas. De hecho, el importe máximo de \$30 millones de dólares EE.UU. fue una mejora para el TOVALOP pero sobre todo para el CLC/69. Una cuestión significativa fue que el CRISTAL adoptó la norma de responsabilidad objetiva del CLC/69 en lugar de la inversión de la carga de prueba que había adoptado el TOVALOP. En general, el Esquema TOVALOP/CRISTAL sería una respuesta eficaz a las demandas que excedieran cualquier límite del TOVALOP o del CLC/69. Dado que el CLC/69 no entró en vigor hasta el año 1975, el funcionamiento del Régimen TOVALOP/CRISTAL fue decisivo para los Estados costeros que sufrían la contaminación de hidrocarburos en el ínterin.

4.7.2 Complemento al CLC/69: Convenio del Fondo

La Conferencia de la OCMI de 1971 se celebró en Bruselas del 29 de noviembre hasta el 18 de Diciembre. Las principales cuestiones a resolver giraban en torno a las respectivas contribuciones de los armadores y de la industria petrolera por los daños causados por la contaminación de hidrocarburos. Esa división entre los Estados costeros y los Estados con intereses marítimos ahora se había complicado por el desacuerdo interno entre los armadores y las compañías petroleras. La premisa principal de la creación de un fondo, fue aceptable para todos, para que las empresas petroleras proporcionaran una compensación adicional por daños de contaminación más allá de la aportación de los armadores bajo el CLC/69. También se acordó que la nueva Convención estaría diseñada para complementar y armonizar con el CLC/69. Por lo tanto, los dos Convenios tendrían que tener el mismo ámbito geográfico, emplear las mismas terminologías y definiciones, así como compensar a los mismos tipos de reclamaciones es decir aquellas por daños de contaminación de hidrocarburos persistentes y las medidas preventivas tomadas para minimizar los daños. Asimismo, se acordó que el Fondo propuesto fuera administrado por un nuevo cuerpo intergubernamental. El Fondo

Internacional de Compensación por Contaminación de Hidrocarburos (FIDAC) con Sede en Londres.

Al estar estrechamente ligado al CLC/69, se acordó que la membresía del FIDAC sólo estaría abierta a los Estados parte del CLC/69. De este modo, los Estados parte de ambos (CLC/69 y FONDO/71) gozarían de dos niveles de compensación en casos de una marea negra ocurrida dentro de sus territorios o aguas territoriales. Las reclamaciones iniciales deben ir contra el armador y en caso que éste no pueda reponer una compensación adecuada surgirían reclamaciones contra el Fondo. Además, se previó que el Fondo adquiriría por la subrogación cualquier derecho a los que la persona compensada pueda tener contra terceras partes¹¹⁷.

El límite máximo de responsabilidad del FIDAC fue establecido en la Conferencia de 1971 a un nivel de \$450 millones de francos por incidente (en ese entonces cerca de \$35 millones de dólares EE.UU.). Éste monto incluía las cantidades pagadas por el armador o asegurador en virtud del CLC/69. Se adoptó una provisión por la Asamblea del FIDAC de duplicar ese límite si era necesario. Aunque Canadá y EE.UU. pidieron responsabilidad ilimitada, hubo poco apoyo para esta posición (M'Gonigle & Zacher, 1979). Los recursos del FIDAC estarían constituidos por los países receptores de hidrocarburos en proporción a las cantidades que recibieran vía marítima. Las contribuciones se abonarían únicamente por receptores que en cualquier año recibieran una cantidad igual o superior a 150 mil toneladas de petróleo.

Las disposiciones anteriores fueron adoptadas por la Conferencia sin mucha controversia. Sin embargo, el principal desacuerdo se presentó sobre la naturaleza de los incidentes por los que el Fondo debía ser responsable. Bajo el CLC/69 existían dos situaciones generales en las que el armador podía ser exonerado de la responsabilidad. Donde las excepciones a la responsabilidad podrían establecerse y donde no se pudiera identificar la fuente de la contaminación. Estados costeros importantes como Canadá, ahora apoyaban al FIDAC para que cubriera estas situaciones. Esto habría abolido efectivamente todas las excepciones de responsabilidad y presentaría al FIDAC cómo absolutamente responsable de los daños por contaminación de hidrocarburos.

¹¹⁷ Sí la compensación bajo el CLC/69 es inadecuada o no está disponible, se puede ocupar este segundo nivel de compensación. Se puede acceder a ella en base a tres circunstancias que estipula el Convenio del Fondo (Art. 4); cuando el propietario del buque está exento de responsabilidad en virtud del CLC/69 porque puede acogerse a una de las exenciones de las defensas del CLC/69 (Art. 3); cuando el propietario del buque es insolvente o incapaz de pagar las reclamaciones de indemnización de los daños por contaminación que correspondería a la CLC/69; o cuando la cuantía de los daños rebasa el límite de responsabilidad del propietario del buque en virtud del CLC/69. La compensación bajo las anteriores circunstancias está sujeta a la "exoneración" proporcionada por el Artículo 4 (3) de la CLC/69.

Dado que el objetivo del FIDAC era complementar lo que el CLC no podía, este argumento tenía cierto mérito (M'Gonigle & Zacher, 1979).

Las compañías petroleras que financiarían el Fondo, se alarmaron de forma predecible. En el posterior compromiso, algunas de las excepciones previstas para el armador en virtud del CLC/69 se mantuvieron en el Fondo mientras que otras fueron totalmente abolidas. Por lo tanto, el Fondo todavía estará exento de daños resultantes de guerra, hostilidades, guerras civiles o revoluciones. Además, el Fondo podría ser exonerado total o parcialmente, si los daños se debieron total o parcialmente de manera intencional o por conducta negligente de la parte afectada.

Las excepciones relativas a la conducta intencional de terceros y la negligencia gubernamental en el mantenimientos de ayudas a la navegación fueron abolidos, así el FIDAC se hizo responsable por los daños causados en tales actos. Asimismo, el Fondo asumió la responsabilidad de los daños causados por la contaminación causada por catástrofes naturales. Ante la insistencia de la industria petroleros, el límite máximo del fondo de \$450 millones de francos estaría disponible sólo sobre la base de cada catástrofe natural independientemente del número de víctimas que deriven de éstas. La fórmula "por desastre" también contó el apoyo de los armadores y de sus aseguradoras que estaban preocupados de que las reclamaciones derivadas de los desastres naturales podían debilitar y acabar con los recursos del Fondo antes de que pudiera aplicarse a la indemnización de los armadores.

Una gran controversia surgió en relación a la contaminación de naves desconocidas o no identificadas que pasaran cerca de las costas de un Estado ribereño. Las descargas operacionales de dichas naves siempre han formado la mayor parte del origen de contaminación. Sin embargo, aunque los Estados costeros poco podían hacer para solucionar este problema, debido a las dificultades de monitoreo de grandes zonas oceánicas y de vincular los daños causados por contaminación de buques específicos. En cuanto al CLC/69 se refiere, la responsabilidad del armador fue establecida independientemente de si la descarga fue accidental o deliberada, siempre que en cada situación la fuente fuera identificable como un buque petrolero. En respuesta a esta restricción, los Estados costeros querían que el Fondo compensara todos los incidentes de contaminación de origen desconocido.

Debido al elevado número de reclamaciones y la magnitud de la contaminación operacional, la industria petrolera se resistía a la idea del Fondo

para cubrir tales reclamaciones. En cualquier caso, las empresas petroleras consideraron que la práctica de las descargas operacionales sólo beneficiaría a los armadores y no a la industria petrolera. Por lo tanto, extender la cobertura hasta la contaminación operacional equivaldría a subsidiar a la industria naviera, en especial a los armadores menos responsables (M'Gonigle & Zacher, 1979). Por su parte, los armadores tenían pocos incentivos para cambiar el *Statu quo* ya que para empezar no eran responsables bajo el CLC/69 de la contaminación operacional no identificada. Tratar de que las compañías petroleras asumieran estos costes conllevaba el riesgo de resentimientos y posibles represalias (M'Gonigle & Zacher, 1979). Por otra parte, los armadores eran indiferentes a esta cuestión.

Como resultado, los Estados costeros no pudieron hacer que el FIDAC fuera el responsable de la contaminación de fuentes no identificadas. Así, cualquier demandante contra el Fondo debía demostrar que el daño era el resultado de un incidente que implicaba a uno o varios petroleros que transportaban hidrocarburos como carga. Como en el CLC/69, eso significaba probar que el buque infractor era un petrolero, incluso cuando la identificación exacta del buque era innecesaria. El resultado fue un duro golpe para los Estados costeros y los movimientos ambientalistas que habían fracasado anteriormente para que el CLC/69 cubrieran los daños más allá del mar territorial. El ideal de la rendición de cuentas de la industria petrolera en todo el océano para todo tipo de vertidos quedaría sin realizarse. Esto, lamentablemente fue el precio para que la industria petrolera aceptara el Fondo/71.

La Conferencia también proporcionó una compensación de fondos en situaciones donde el armador es responsable bajo el CLC/69 pero es "financieramente insolvente para cumplir con la totalidad o parte de sus obligaciones y la garantía financiera proporcionada no cubre o es insuficiente para satisfacer las reclamaciones pertinentes para la compensación". Esta disposición aborda situaciones en las que el propietario deja de suscribir un seguro obligatorio y tiene activos insuficientes para satisfacer las reclamaciones pertinentes. También aborda situaciones en la que pequeños petroleros que no llevan seguro obligatorio se ven involucrados en incidentes de contaminación. La última categoría de reclamaciones consideradas por el FONDO/71 están relacionadas con casos en los que el propietario era responsable bajo el CLC/69 pero que tuvo éxito en limitar su responsabilidad. Por lo tanto, El FIDAC compensaría a los demandantes por encima de los límites del CLC/69 hasta los montos máximos

disponibles en el Fondo. Con mucho, esta fue el tipo de reclamación más común ante los fondos FIDAC de 1971 y 1992.

Otra fuente de conflicto fue la cuestión sobre la indemnización del armador, cabe recordar que el CRISTAL había omitido abordar este gran problema. Sin embargo, el Comité Jurídico de la OCMI había elaborado un borrador de la Convención del Fondo de conformidad con la Resolución de 1969 en la cual claramente se reconocía la reducción de la responsabilidad de los armadores como una de las principales funciones del FIDAC. Por lo tanto, los artículos del borrador del Comité Jurídico planteaban en revertir la responsabilidad de los armadores al límite de 1.000 francos por tonelada del LLMC/57, mientras que el FIDAC cubriría cualquier exceso de responsabilidad.

Había diferentes puntos de vista sobre si la indemnización al armador debía ser reconocida del todo. Los EE.UU. se oponían a la indemnización, al igual que el R.U. que había cambiado su postura de 1969. Bajo su punto de vista, el derecho a la indemnización iba contra los incentivos de seguridad establecidos por la limitación más alta del Fondo. Además, dado que el CLC/69 impuso una limitación de 2000 francos por tonelada, la indemnización cubriría la responsabilidad del armador por cualquier daño entre 1000 y 2000 francos por tonelada y los daños que excedieran los 2000 francos por tonelada también serían completamente compensados por el Fondo. Por lo tanto, había preocupación de que la indemnización pudiera darse con demasiada frecuencia en la práctica, efectuando compensaciones más allá de los 2000 francos, agotando así sustancialmente los recursos del Fondo.

Algunos autores han considerado que EE.UU. anticipó su oposición al derecho de la indemnización del armador pero adoptó una postura firme como táctica de negociación para imponer condiciones a ese derecho. Como era de esperar, los principales Estados armadores como Liberia y Grecia denunciaron la posición de los EE.UU. Estos Estados no aceptarían más que un restablecimiento total del límite de 1 000 francos por tonelada. No conceder esta indemnización era renegar de la promesa de 1969. Por su parte, la industria petrolera vio la negativa a la indemnización o al menos a la fijación de las condiciones de la misma como un elemento disuasorio efectivo para los armadores menos responsables. Por supuesto, negar o restringir la indemnización beneficiaría a las compañías petroleras al imponer una mayor proporción de la responsabilidad sobre los armadores. Mientras tanto, los Estados costeros en general fueron indiferentes a cómo las industrias repartirían la responsabilidad entre ellos mismos pues esto no

afectaría el monto máximo de indemnización disponible para los demandantes. Sin embargo, los Estados costeros con mayor consciencia ambiental reconocieron que negar la indemnización podría proporcionar los incentivos para que los armadores mejoraran en sus registros de seguridad y contaminación (M'Gonigle & Zacher, 1979).

En última instancia, la Conferencia negoció un compromiso, el FIDAC indemnizaría una cierta parte de la responsabilidad del armador, pero sólo donde éste había demostrado el cumplimiento de las cuatro principales Convenciones de la OCMI, estas fueron, el OILPOL/54 (modificada), el Convenio sobre seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) de 1960, La Convención de líneas de carga de 1966, El Reglamento sobre abordajes (COLREG) de 1960 y sus enmiendas de estas Convenciones. El propósito de esta disposición era alentar a los armadores a través de un incentivo financiero indirecto, para ajustarse a dichas convenciones y reducir los riesgos de contaminación por hidrocarburos.

Sin embargo, al mismo tiempo, el compromiso hizo más difícil negar a los armadores su derecho a la indemnización. Sólo se denegaría cuando se pudiera demostrar que el incumplimiento de cualquiera de los cuatro Convenciones de la OCMI era “total o parcialmente” la causa del accidente. Más importante aún, era que el FIDAC sólo sería exonerado de la indemnización si se demostraba que el incumplimiento de alguna de las cuatro Convenciones era el “resultado o consecuencia” de la negligencia del propietario y no solamente del Capitán del buque. Esto sería muy difícil de demostrar dado que las Convenciones como el OILPOL/54 eran dependientes de la diligencia operativa de la tripulación y cualquier falla o culpa hacia el armador que estaba en tierra no era realista.

Como resultado, parecía que la indemnización sería obtenida en la mayoría de las circunstancias. Esto obviaba si los beneficios de las condiciones de indemnización tenían sentido. Ante cualquier incidente, la indemnización se traduciría de manera efectiva en un reembolso a la aseguradora del armador y esto podía tener poco efecto disuasorio sobre la conducta real de los armadores. En todo caso, la Conferencia no tuvo más elección que tener en cuenta las demandas de los armadores. Entonces, era de esperar que la insistencia de la industria petrolera en una indemnización condicional tuviera que ser equilibrada con disposiciones que hacían la denegación real de la indemnización difícil.

Una vez resuelto este conflictivo problema, las negociaciones pasaron a fijar la cantidad adecuada de indemnización. Los armadores querían un “restablecimiento” de la cantidad de mil francos por tonelada (esto habría reducido

su tope de responsabilidad del CLC/69 de 2000 francos por tonelada a 1000 francos por tonelada, que era el nivel tradicional del LLMC/57). Esta propuesta molestó a los Estados importadores de petróleo y fue rechazada inmediatamente. La industria petrolera argumentó de forma hábil que la restauración del LLMC/57 ya no era razonable desde que los armadores habían acordado asumir límites más altos bajo el TOVALOP.

Sobre esta cuestión, la posición de los actores estatales clave y su relación ampliamente a fin con los intereses con las armadoras y aseguradoras, merece un análisis. R.U. estaba convencido que su prioridad estaba al lado de su industria petrolera. Asimismo, países netamente importadores como Países bajos y Alemania fueron persuadidos por el OCIMF que sus intereses petroleros eran primordiales. Después de todo, los grandes petroleros en esos Estados eran propiedad de las compañías petroleras y no de los armadores independientes. En cuanto a los EE.UU. era el mayor importador de petróleo en el mundo, a la vez que era abiertamente reconocido pro-ambientalista. Por ello, recibía poca simpatía entre esas delegaciones en relación a las demandas de los armadores para una mayor indemnización (M'Gonigle & Zacher, 1979).

Como era de esperar, los principales Estados armadores, entre ellos Noruega, Grecia, Liberia, Dinamarca y Japón junto con la U.R.S.S. y Francia respaldaron fuertemente a los armadores. El apoyo de la U.R.S.S. era previsible dado la continua expansión de su flota y su tradicional resistencia a la interferencia extranjera en su industria naviera. Por otro lado, Japón pese a su enorme dependencia de las importaciones de petróleo fue presionado por sus grandes armadoras. Por su parte, Francia parecía apoyar a los armadores y a su modesta industria naviera a costa de altos precios en la importación del petróleo. Los franceses aparentemente querían reducir la cantidad de la responsabilidad para los armadores y así la cobertura de seguros de esos armadores que tendrían que obtener del mercado de seguros dominado por Londres (M'Gonigle & Zacher, 1979).

En última instancia, quedaban los países escandinavos para negociar un acuerdo. Una propuesta de Noruega previó al FIDAC a indemnizar al armador por 500 francos por tonelada con la posibilidad de extender la suma a 1 500 francos por tonelada. En otras palabras la limitación de la indemnización superaba el 50% de los 1000 francos, esa cantidad oscilaba entre los 1500 francos y los 2000 francos por indemnización. Pese a la continua oposición de los armadores, el compromiso fue aceptado por la mayoría de los Estados.

Cómo se mencionó anteriormente, la indemnización estaba condicionada al cumplimiento por parte del armador de los estándares de seguridad y contaminación establecidos en las Convenciones de la OCMI. Con el Fondo actuando como garante de la cantidad indemnizada como única opción. El Fondo compensaría hasta un tope global de 450 millones de francos por incidente, incluida la cantidad indemnizada por el armador bajo del CLC/69.

Así, la Conferencia concluyó con la adopción de la Convención del FONDO/71, la cual, de la misma manera que dos años antes con el CLC/69, “puso de manifiesto como los intereses divergentes de los Estados, de la industria petrolera así como de los actores ambientalistas se reconciliaron. Visto de esta manera, el Régimen CLC/FONDO probablemente representaba el mejor compromiso disponible que la política habría permitido. En muchos sentidos, el FONDO/71 marcó un hito para los Estados costeros e intereses ambientalistas, por el cual se tuvo altos niveles de compensación jamás reconocidos en ese entonces por el Sistema jurídico internacional por los daños causados por hidrocarburos”. Posteriormente en 1976 ambos Convenios tuvieron una enmienda en la cual se cambiaba la divisa de estimación y pago de la reparación¹¹⁸.

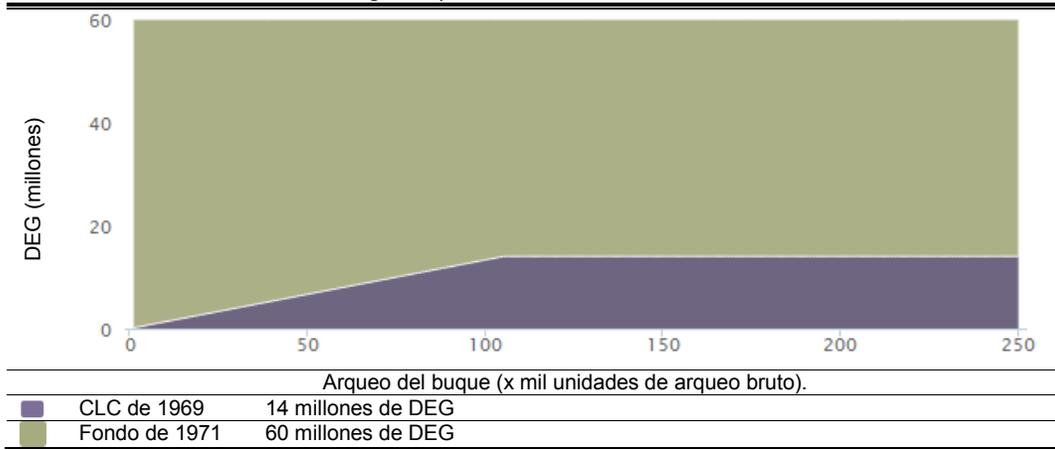
Tabla 4.10: *Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños causados por la Contaminación de Hidrocarburos, 1971, FONDO/71*

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> *Proporcionar indemnización por daños debidos a contaminación en la medida en que sea inadecuada la protección que dispensa el Convenio de Responsabilidad Civil, 1969. *Prestar ayuda a los propietarios de buques respecto de la carga financiera adicional que les impone el Convenio de Responsabilidad Civil, 1969, quedando sujeta esa ayuda a condiciones encaminadas a garantizar la observancia de la seguridad en el mar y otros convenios. *Llevar a la práctica los propósitos conexos establecidos en el Convenio.
Limite	60 millones de DEG

Elaboración propia en base al FONDO/71

¹¹⁸ El Franco Poincaré fue sustituido por los Derechos Especiales de Giro (DEG) moneda que emite el Fondo Monetario Internacional (FMI), esto con la finalidad de facilitar las conversiones y procesos de reparación en los distintos países donde se lleven a cabo los siniestros.

Gráfico 4.1: Límites máximos del antiguo esquema de indemnización.



Fuente: <http://www.iopcfunds.org>

La industria petrolera, con sus hábiles estrategias y amplios recursos fue en gran medida capaz de desviar los costos de regulación hacia la industria armadora. Los perdedores definitivos en el proceso fueron los armadores, quienes fueron testigos de lo que podría decidirse sólo en los primeros pasos hacia un aumento de regulación y responsabilidad para su industria. En los años siguientes, vendrían más regulaciones a medida que se producían más accidentes de petroleros y las presiones domésticas llevaban a los Estados a reforzar la regulación sobre los buques y a incrementar las compensaciones por daños de la contaminación. Fueran consientes o no los armadores, la erosión progresiva de la libertad de navegación estaría en marcha.

4.8 Enmiendas al TOVALOP/CRISTAL y CLC/FONDO

4.8.1 Revisión de las iniciativas de la industria petrolera

Los Convenios CLC y FONDO no entraron en vigor hasta 1975 y 1978 respectivamente, en el ínterin, TOVALOP y CRISTAL se mantuvieron como los únicos mecanismos operativos para las reclamaciones por contaminación de hidrocarburos. Cuando el régimen CLC/FONDO entró en vigor se planteó si seguía siendo necesaria la existencia del esquema de la industria petrolera (TOVALOP/CRISTAL) y si era así, cómo se debía ampliar sus límites de compensación. La necesidad de una ampliación era evidente pues muchos Estados no eran parte del CLC/FONDO y seguían beneficiándose del Esquema

TOVALOP/CRISTAL que eran iniciativas de la industria petrolera. También se consideró que el TOVALOP necesitaba modificarse para aproximarse al CLC/69.

Al mismo tiempo, los argumentos a favor de suspender el TOVALOP eran convincentes. En particular, la existencia de los Esquemas de la industria petrolera, sólo desalentaba o retrasaba la ratificación del CLC/69 por parte de los Estados. Por otra parte, sí un derrame se producía en un Estado no miembro del CLC/69 (y en consecuencia tampoco del FONDO) como EE.UU. con altos límites de responsabilidad o responsabilidad ilimitada prescrita en sus legislaciones nacionales, los reclamantes pueden obtener una compensación voluntaria del TOVALOP. Pero eso no impediría que otros reclamantes buscaran mayores montos de compensación bajo leyes domésticas. Así, no existía incentivo alguno para que los Estados que eran parte del CLC/69 ratificaran dicho Convenio. Con esto, Los armadores seguirían expuestos a la responsabilidad objetiva sin el derecho de limitar su responsabilidad.

Afortunadamente, estos problemas fueron superados por la industria petrolera con su disposición para revisar el CRISTAL de modo que esto pudiera reflejarse en el FONDO/71 (De la Rue & Anderson, 1998). Siempre que estuviera implicada una carga de un petrolero miembro del CRISTAL, la industria petrolera accedería a indemnizar al armador por cualquier responsabilidad incurrida bajo regímenes ajenos al CLC (ejemplo, legislaciones domésticas) por montos superiores al límite del TOVALOP. Dicha indemnización no se proporcionaría si el accidente fuera resultado de la conducta dolosa del armador o por el mal estado del buque para navegar. Además los límites del TOVALOP se aumentarían a \$160 dólares EE.UU. por tonelada y con un tope global de \$16.8 millones de dólares EE.UU. Correspondientemente, las compañías petroleras acordaron incrementar la indemnización pagadera en virtud del CRISTAL a \$36 millones de dólares EE.UU. En suma, esta disposición trataba de preservar el incentivo para que los Estados aceptaran el régimen CLC/FONDO.

Otro tema relevante fue el prorrateo de la responsabilidad por los incidentes que involucraban a pequeños petroleros. La baja limitación alcanzada por el tonelaje de los pequeños petroleros a menudo era insuficiente para cubrir el daño total causado. Esto condujo al CRISTAL a pagar una gran parte de la compensación a incidentes relativamente pequeños (De la Rue & Anderson, 1998). Las compañías petroleras trataron de corregir esta situación, argumentando que iba en contra del objetivo del CRISTAL de compensar sólo a las más grandes y catastróficas mareas negras. Posteriormente, las industrias naviera y petrolera llegaron a un acuerdo en el aspecto de que los armadores de los petroleros

pagarían reclamaciones hasta un mínimo de \$500 mil dólares EE.UU. independientemente del arqueo del petrolero. Por lo tanto, todos los derrames cuyo coste no superaran esa cantidad serían asumidos por el armador, sin recurrir al CRISTAL. Por su parte, las compañías petroleras acordaron proporcionar a los armadores una “indemnización” para aliviar una parte de su responsabilidad como resultado de un incidente.

Así, TOVALOP y CRISTAL fueron debidamente modificadas y las revisiones entraron en vigor el 1 de junio de 1978. Con estas revisiones, El sistema de compensación de la industria petrolera prácticamente se convirtió en un régimen similar al CLC/FONDO. En Octubre de 1978, el FONDO/71 entró en vigor y finalmente el FIDAC comenzó su trabajo. Sin embargo, el TOVALOP y CRISTAL continuaron enfrentando reclamaciones que no podían ser perseguidas bajo las dos Convenciones multilaterales. Con el fin de disuadir a los gobiernos de considerar los esquemas de la industria como un sustituto de las Convenciones, su aplicación se limitaba expresamente a un periodo de tres años.

4.8.2 Acontecimientos que precedieron a la Conferencia de 1984

A pesar del éxito inicial de los instrumentos de compensación que había establecido la industria petrolera y la comunidad internacional, su capacidad fue puesta en duda rápidamente. Una serie de grandes siniestros petroleros ocurridos a finales de 1970 supusieron reclamaciones que superaban los montos máximos disponibles del Esquema TOVALOP/CRISTAL o del régimen CLC/FONDO. En particular el incidente del Amoco Cádiz frente a las costas de Francia en marzo de 1978 elevando los costos de compensación hasta los \$100 millones de dólares EE.UU. Compensación que no estaba disponible pues el siniestro ocurrió antes de que la Convención del FONDO/71 entrara en vigor. En cualquier caso, Francia no había ratificado este Convenio.

Aunque en ese momento, en Francia estaba en vigor el CLC/69, la responsabilidad del armador se limitaba a sólo el 15 por ciento del total de las reclamaciones. Esto fue el máximo reembolso en Francia a menos que la limitación del armador se eliminara por que la causa del accidente fuese por “culpa personal”. Dadas las dificultades inherentes en tratar de probar la culpa personal, el Gobierno francés y otros reclamantes se abstuvieron de proceder contra el armador bajo el CLC/69 y en su lugar se presentó una demanda en el Tribunal Federal de Chicago en los EE.UU. Contra varios acusados. Entre los acusados

incluían no sólo al armador y a la *Amoco Transport Corporation* sino también a varias de sus empresas asociadas (De la Rue & Anderson, 1998).

La principal razón por la que la demanda de los EE.UU. podía proceder fue porque el CLC/69 no impedía una acción civil (bajo leyes domesticas) contra otras partes que no fueran los empleados o agentes del armador. Tampoco el CLC/69 confería a dichas partes el derecho a limitar cualquier responsabilidad en procedimientos fuera del CLC. Por otra parte, el Sistema legal de los EE.UU. no impedía que las reclamaciones derivadas de mareas negras ocurridas fuera de las aguas de los EE.UU. fueran consideradas bajo el derecho de negligencia. En estas circunstancias, la jurisdicción de los tribunales de los EE.UU. podía establecerse sobre la base de que los acusados que estaban operando fuera de EE.UU. y podrían haber cometido un perjuicio relevante dentro de su jurisdicción.

En consecuencia, el Tribunal estadounidense que llevo el caso del Amoco Cádiz decidió que el CLC/69 no constituía exclusivamente el único recurso legal y no prohibía reclamaciones en Estados del CLC para emprender acciones civiles por daños fuera del CLC contra cualquier otro además del armador o sus agentes y funcionarios. Como resultado, canalizar las disposiciones del CLC/69 no permitía hacer uso de éstas para posibles acusaciones. El caso “preparó” el camino para las reclamaciones de vertidos que se efectuaran en Estados contratantes del CLC/69 para que fueran litigados en Estados no miembros del CLC/69 siempre y cuando los tribunales dónde se ejerciera la acción encontraran suficientes motivos para ejercer su jurisdicción. De esta manera, el caso alentó al Foro Naviero y habilitar demandas en jurisdicciones que tuvieran menos simpatía hacia la limitación de los armadores (De la Rue & Anderson, 1998). El caso también menguo el objetivo declarado del CLC/69 de promover el Régimen de responsabilidad y compensación de manera uniforme a en todo el mundo.

El incidente del Amoco Cádiz, junto con el posterior derrame del petrolero Tanio en marzo de 1980, evidenció la insuficiencia del régimen CLC/FONDO para la compensación de mareas negras catastróficas. La mayoría de los incidentes estuvieron en la zona de confort dentro de los límites del régimen. Las grandes mareas negras ocasionales demostraban ser demasiado para el régimen. El principal problema era las altas tasas de inflación en la década de 1970, esto había erosionado gravemente el valor real de los límites del CLC/69 y FONDO/71. Esto, también provoco que el FIDAC recibiera cada vez más llamadas para complementar las reclamaciones, incluso en pequeños derrames. Así, la industria petrolera tuvo una gran preocupación pues tenía la intención de que el FONDO

sólo se aplicase a grandes derrames ocasionales. Tras la presión de las empresas petroleras y del Gobierno francés, la OMI convocó a una nueva Conferencia para modificar de manera sustancial los montos máximos de los Convenios CLC/69 y FONDO/71, así como un nuevo reparto de costos entre las industrias armadora y petrolera.

4.8.3 La Conferencia de la OMI de 1984

En abril de 1984, La OMI convocó a la Conferencia Internacional sobre Responsabilidad e Indemnización por Daños en Relación con Ciertas Sustancias Transportadas por Mar, para considerar la adopción de dos nuevos Protocolos para la modificación de los Convenios CLC/69 y FONDO/71, respectivamente. Una vez más, las industrias armadora y petrolera estaban en lados opuestos, particularmente por el reparto de cargas financiera para los derrames de pequeños petroleros y por supuesto, el otro tema polémico fue el nuevo monto máximo del Convenio del FONDO.

Durante este periodo, los EE.UU. aún no eran parte del régimen CLC/FONDO. Como condición para la aceptación de dichas Convenciones, los EE.UU. exigían un aumento sustancial del monto máximo para el FONDO desde la cantidad establecida de 60 millones de DEG hasta los 150 millones de DEG con una margen para una mayor extensión de 200 millones de DEG. Mientras estas cifras elevadas preocuparon a los países importadores de petróleo, especialmente a Japón, la perspectiva de la participación de los principales importadores petróleo del mundo atrajo ampliamente apoyo para un compromiso de un monto máximo de 135 millones de DEG con un rango de extensión hasta de 200 millones de DEG. Por lo tanto, el monto máximo sería más del doble del CLC/69 y 60 millones de DEG más que el FONDO/71.

En cuanto al reparto de responsabilidad entre los armadores y las compañías petroleras, el límite superior del CLC/69 se incrementó de 133 hasta 420 DEG por tonelada con un incremento del tope máximo de los armadores de 14 millones a 59.7 millones de DEG. Por lo tanto, los armadores asumieron de forma espectacular una mayor responsabilidad para el primer nivel cómo nunca antes se había visto bajo el CLC/69. Así, sólo se requería que el FONDO interviniera para las grandes mareas negras.

El problema de los “pequeños petroleros” resultó más controversial. El OCIMF, con el apoyo de grandes importadores de petróleo como Italia y Brasil,

había planteado un monto mínimo fijo de 50 millones de DEG para todos los petroleros. Esta fórmula radical habría abolido por completo la responsabilidad del tonelaje fijado por sumas de hasta 50 millones de DEG. Como era de esperar, la propuesta de la OCIMF encontró resistencia de los armadores. En cualquier caso, la mayoría de los Estados no estaban dispuestos a abandonar la limitación en función del tonelaje. El problema finalmente se resolvió, requiriendo que petroleros menos de 5 000 toneladas tuvieran un límite no menor de 3 millones de DEG, esta disposición se inspiraba claramente en las revisiones del TOVALOP de 1978 que había establecido una responsabilidad mínima similar para pequeños petroleros.

Otros cambios efectuados por la Conferencia de 1984 incluían la abolición del requisito de compensación bajo el FONDO/71. Al considerarse límites más altos para el CLC/FONDO, los armadores estaban dispuestos a olvidar su indemnización. De hecho, la mayoría de las delegaciones convinieron que el equilibrio entre los armadores y propietarios de carga podría funcionar mejor utilizando los nuevos límites. Es más, el objetivo original de la indemnización que era reparar la disparidad entre los límites del CLC/69 y el LLMC/57, llegó a ser menos relevante después de que se adoptaran límites más altos en la Convención del LLMC/76. En cualquier caso, la indemnización resultó demasiado incómoda para administrar.

Otro cambio introducido por la Conferencia de 1984, fue la ampliación de los Convenios CLC y FONDO para incluir los daños por contaminación o medidas preventivas adoptadas para evitar o reducir al mínimo los daños en la ZEE o área equivalente del Estado. Esto siguió a la aceptación del concepto de ZEE por la CONVEMAR en 1982. La prueba prevaleciente en el CLC/69 de la “culpa personal” que determinaba si el armador tenía derecho a la limitación fue sustituida por una más estricta que hizo más difícil que la limitación se rompiera. Así, el armador se vio privado de la limitación sólo si el reclamante podía probar que el daño había sido el resultado de una acción u omisión del armador cometida con la intención de causar esos daños o de forma imprudente y con conocimiento de que tal daño podría probablemente producirse.

Para abordar el problema que planteó el litigio del Amoco Cádiz, la responsabilidad se canalizó de manera más estrecha hacia el armador. Así, se reducía la posibilidad de emprender reclamaciones contra el armador para una compensación bajo regímenes que no fueran parte del CLC. Esta disposición fue más allá del CLC/69, que sólo excluía la responsabilidad de los empleados o agentes de los armadores. La Conferencia de 1984 también amplió la aplicación

del régimen CLC/FONDO para la contaminación causada por petroleros que viajaban en lastre (Jacobsen & Yellen, 1984).

Además, el coste de las medidas preventivas adoptadas a raíz de una amenaza grave o riesgo inminente de contaminación serían recuperable bajo las propuestas de los protocolos de 1984. Incluso si no se hubiese producido una descarga de hidrocarburos. También, se aclaró la definición de “daños por contaminación”, para limitar la compensación por el deterioro del medio ambiente (que no sean la pérdida de los beneficios derivadas de dicho deterioro) a los costes de medidas razonables de restauración tomadas o que debieran tomarse. Esos cambios serían elaborados en la discusión del CLC/92 y FONDO/92.

El resultado neto de las enmiendas del CLC/FONDO en 1984 fue aumentar los montos máximos de compensación para los demandantes, para hacer que los armadores pagaran una mayor fracción más grande de la compensación total, así como asegurar que no se recurriría al FIDAC salvo para garantizar la compensación en los derrames más graves. En resumen, los armadores de nuevo eran los receptores finales de los costos regulatorios, no sólo se les incremento sus límites de responsabilidad bajo el CLC, también su derecho a la indemnización en virtud del FONDO fue abolido y su responsabilidad ahora se extendería hasta los daños causados en la ZEE. Como *Quid pro quo* para estas concesiones, el derecho de los armadores a la limitación se fortaleció con la abolición de la “culpa personal” (Jacobsen & Yellen, 1984).

La entrada en vigor de las disposiciones de los dos nuevos protocolos, se diseñó de tal manera que se requiriera la participación de los EE.UU. y de al menos alguno de los otros principales importadores de petróleo. De hecho, durante la Conferencia de 1984 el entendimiento entre los delegados era que la entrada en vigor de los Protocolos dependía enteramente de la participación de los EE.UU. Además, había Estados que esperaban no tener que implementar una legislación al menos hasta que los EE.UU. lo hubieran hecho. Al final, el rechazo de los EE.UU. para aceptar el régimen del CLC/FONDO llevó a que los protocolos de 1984 nunca entraran en vigor.

4.8.4 Revisión adicional al Esquema TOVALOP/CRISTAL

A mediados de la década de 1980, la reticencia del Congreso de los EE.UU. en la aprobación de los protocolos de 1984 dio lugar a la preocupación de que su entrada en vigor podría tardar años. En consecuencia, las industrias armadora y

petrolera continuaban con una postura de apoyo para el TOVALOP y CRISTAL. A diferencia de los Convenios Internacionales, estos acuerdos eran contratos sencillos entre las Compañías petroleras que podrían ser modificados fácilmente. Por lo tanto, se propuso ajustar el esquema TOVALOP/CRISTAL en consonancia con los Protocolos de 1984. Esto daría una compensación equivalente de manera rápida para los potenciales reclamantes que estaban en espera de la entrada en vigor de los Protocolos.

Hubo beneficios adicionales en la revisión del TOVALOP y CRISTAL. Desde que el régimen original del CLC/FONDO fue ampliamente adoptado, el Esquema de la industria típicamente había servido para ajustar y perfeccionar la carga de la liquidación de los siniestros petroleros entre los armadores y la industria petrolera. Esto se había hecho en 1978, ejemplo de ello era el problema de “pequeños petroleros”. El reajuste de responsabilidad no afectó los montos totales de compensación disponible a terceras partes afectadas bajo el CLC/FONDO; esto simplemente procuró redistribuir la responsabilidad de las industrias entre ellas por la vía de la indemnización.

A raíz de la adopción de los protocolos de 1984, algunos sectores de la industria del petróleo estaban descontentos por el hecho de que los armadores no hubieran asumido una mayor proporción de los costos (De la Rue & Anderson, 1998). Ya que a los armadores ya se le había aumentado la carga con el incremento de los límites del primer nivel. En esencia, la industria petrolera consideró que los límites expuestos en el Protocolo del FONDO/84 la exponían a responsabilidades desproporcionadamente altas. La industria petrolera propuso revisar el CRISTAL y reajustar la responsabilidad de la respectiva industria de tal manera que los armadores deberían ahora contribuir con una proporción más grande que la que se les exigía bajo los protocolos de 1984. Al mismo tiempo, el monto máximo del CRISTAL podía acercarse al tope global del Protocolo del FONDO/84.

Naturalmente, la propuesta encontró la oposición de los armadores. Tras prolongadas discusiones, se alcanzó un compromiso en 1987. El TOVALOP se dividiría en dos versiones que coexistirían juntas. Cuando un incidente involucraba un petrolero no transportase petróleo de un miembro del CRISTAL, la compensación se mantendría disponible bajo la última versión del TOVALOP adoptada en 1978 (De la Rue & Anderson, 1998). Esta versión sería conocida como “TOVALOP Acuerdo Permanente”, en éste, la compensación se mantuvo limitada a \$160 dólares EE.UU. por tonelada y con un monto máximo de 16.8

millones de dólares EE.UU. Sin embargo, si el petrolero transportase una carga de un miembro del CRISTAL, la responsabilidad del armador se regiría por el nuevo TOVALOP Suplementario. Éste debería proporcionar un nuevo y más alto límite de compensación \$3.5 millones de dólares EE.UU. para petroleros de 5 mil toneladas o menos, más \$493 dólares por cada tonelada extra hasta llegar a un tope global de \$70 millones de dólares EE.UU. Más allá de este límite, un esquema revisado del CRISTAL debería ser aplicable, pagando una compensación adicional que probablemente dependería del tonelaje del petrolero. Incluida en la cantidad pagadera en virtud del TOVALOP Suplementario, los nuevos límites del CRISTAL se fijaron en \$36 millones de dólares EE.UU. para petroleros de hasta 5 mil toneladas más \$733 dólares por tonelada extra, hasta un monto máximo de \$135 millones de dólares EE.UU.

Los nuevos límites fueron significativamente más altos que los montos correspondientes bajo las viejas versiones del esquema, así como las del CLC/69 y FONDO/71, pero fueron deliberadamente más bajos que los Protocolos de 1984. Esto se hizo aparentemente para reiterar el carácter provisional del Esquema de la industria, así como para evitar suplantarlo los Protocolos de 1984. Una nueva compañía llamada Cristal Ltd. Fue incorporada en Bermuda para administrar y pagar las reclamaciones bajo el nuevo esquema que más adelante sería conocido como "Contrato CRISTAL".

El nuevo TOVALOP Suplementario también proporcionó un beneficio para las compañías petroleras que eran responsables bajo la Convención del FONDO/71. Si un incidente ocurría en un Estado que era parte del CLC/69 y FONDO/71, el armador normalmente sería responsable de reclamaciones de terceras partes hasta el límite del CLC con el FIDAC asumiendo la cantidad excedente. Sin embargo, con la intercesión del TOVALOP Suplementario, el armador pagaría hasta el límite del suplemento que era más alto que el del CLC/69. El efecto resultante de este acuerdo (en tanto aplicado entre los intereses de la industria sin afectar la compensación máxima de terceras partes) fue el reembolso del FIDAC a través del CRISTAL de la diferencia entre los límites respectivos del CLC y el TOVALOP Suplementario (De la Rue & Anderson, 1998).

En resumen, las revisiones de 1987 del TOVALOP y CRISTAL estaban destinadas a satisfacer la inquietud de los armadores de que los esquemas no debían ser un desincentivo financiero para la adopción de los Protocolos de 1984. Al mismo tiempo, las revisiones reajustaron la carga compartida entre los armadores y la industria petrolera para solucionar la preocupación de esta última

sobre asumir una parte desproporcionada de las responsabilidades en los casos de grandes accidentes bajo los Protocolos de 1984. A lo largo de las negociaciones la posición negociadora de dominio de las Compañías petroleras frente a los armadores fue evidente.

Así, los nuevos acuerdos “TOVALOP Suplementario” y “Contrato CRISTAL” entraron en vigor para todos los siniestros que ocurrieran después del 20 de febrero de 1987 involucrando petroleros que implicaban cargamentos de Estados miembros del CRISTAL. Mientras tanto, el mundo marítimo esperaba la aceptación (por largo tiempo) de los Protocolos de 1984 por los EE.UU. Sin embargo, la ratificación de los EE.UU. de los Protocolos nunca se materializó. Hacia 1990, estuvo claro que los EE.UU. no los aceptarían. En consecuencia, la OMI tuvo que convocar otra Conferencia en 1992 para eliminar el requisito de la participación de los EE.UU. en el régimen.

4.8.5 Los Protocolos de 1992 para las Convenciones CLC/69 y FONDO/72

El futuro del régimen de responsabilidad y compensación internacional fue seriamente cuestionado por la decisión de los EE.UU. al proceder de manera unilateral con la OPA/90. Por lo tanto, la OMI se vio obligada a considerar las formas de hacer que los Protocolos de 1984 entraran en vigor sin la participación de los EE.UU. Para este fin, la OMI convocó de manera urgente a una Conferencia diplomática en noviembre de 1992 para modificar los requisitos de entrada en vigor de los dos Protocolos. Así, las enmiendas de 1992 redujeron el tonelaje y la cuota de representación petrolera mínima necesaria para la entrada en vigor, haciendo irrelevante la aceptación o no de los Protocolos por parte de los EE.UU.¹¹⁹

La situación también permitió que se realizaran otras mejoras. Sin la participación de los EE.UU., la industria petrolera japonesa proporcionó una gran parte de las contribuciones al FIDAC (Gaskell, 1993). Al igual que muchos otros países, Japón se había adherido a los límites más altos que los límites de 1984 con la asunción que con esto los EE.UU. finalmente se unirían al sistema. Como condición para su aceptación de los Protocolos, Japón insistió en una fórmula la cual aliviaría la carga de su industria petrolera. Así, se llegó a un compromiso en

¹¹⁹ Con el Protocolo del CLC/92 se modificaron las condiciones para la entrada en vigor al reducirse de seis a cuatro el número requerido de países con grandes flotas petroleras. El Protocolo también amplió el Convenio a fin de incluir derrames procedentes de buques de navegación marítima o adaptada para el transporte de hidrocarburos a granel como carga, de forma que fuese de aplicación también a buques tanque con carga y en lastre y a derrames de hidrocarburos de los tanques de combustible producidos por dichos buques.

1992 según el cual las contribuciones de cualquier Estado debían ser satisfechas para un periodo provisional a un nivel máximo de 27.5% del total de sus obligaciones de pago.

Con esos problemas resueltos, la sustancia del Acuerdo de 1984 fue rescatada bajo la forma de los Protocolos de 1992, posteriormente conocidos como las Convenciones del CLC/92 y del FONDO/92. En relación a los límites de responsabilidad, los Convenios de 1992 adoptaron las mismas figuras propuestas en los Protocolos de 1984. Otros cambios sustanciales originalmente adoptados en 1984 fueron re-introducidos. Éstos, incluyeron la nueva prueba de “conducta intencional o imprudente” para la suspensión del derecho de limitación del armador. Esto no sólo fue una prueba más estricta para la conducta que excluía la limitación pero también inequívocamente imponía la carga de la prueba sobre el reclamante para demostrar la gravedad de la conducta del armador. Esta disposición general pro armador, contrasta claramente con la relativa facilidad con la que la limitación puede quedar sin efecto bajo la OPA/90.

En comparación con la OPA/90, el CLC/92 también canaliza la responsabilidad de manera más estrecha hacia el armador¹²⁰. Otras disposiciones iniciales adoptadas en 1984 incluía la ampliación de la cobertura de la contaminación causada por los petroleros que viajaban en lastre (De la Rue & Anderson, 1998). El costo de las medidas preventivas tomadas a raíz de un siniestro que represente una amenaza grave o riesgo inminente de contaminación también debería ser recuperable incluso si no tuviera lugar un derrame efectivo de petróleo. Por lo tanto, las disposiciones del CLC/92 y del FONDO/92 proporcionan una compensación para las medidas preventivas adoptadas en cualquier lugar, dentro o fuera del ámbito geográfico de los Convenios en tanto en cuanto exista daño o amenaza de daño para las áreas dentro del ámbito geográfico.

Las definiciones de “daños ocasionados por contaminación”¹²¹, “medidas preventivas”¹²² y “suceso”¹²³ están interrelacionadas. La nueva definición de “daños por contaminación” ha sido redactada cuidadosamente pero aún carece de

¹²⁰ Esto reduce las posibilidades de los demandantes de los Estados parte del CLC/92 a emplear regímenes ajenos al CLC contra otras partes tales como los empleados, agentes del armador, tripulación, pilotos, fletadores y personal del salvamento.

¹²¹ CLC/92 Artículo 1 (6): Daños ocasionados por contaminación: a) pérdidas o daños causados fuera del buque por la impurificación resultante de las fugas o descargas de hidrocarburos procedentes de ese buque, dondequiera que se produzcan tales fugas o descargas, si bien la indemnización por deterioro del medio, aparte de la pérdida de beneficios resultante de dicho deterioro, estará limitada al costo de las medidas razonables de restauración efectivamente tomadas o que vayan a tomarse; b) el costo de las medidas preventivas y las pérdidas o los daños ulteriormente ocasionados por tales medidas.

¹²² CLC/92 Artículo 1 (7): Medidas preventivas: todas las medidas razonables que tome cualquier persona después de que se haya producido un suceso a fin de evitar o reducir al mínimo los daños ocasionados por contaminación.

¹²³ CLC/92 Artículo 1 (8): Suceso: todo acaecimiento o serie de acaecimientos de origen común de los que se deriven daños ocasionados por contaminación o que creen una amenaza grave e inminente de causar dichos daños.

claridad pues restringe la compensación por el deterioro del medio ambiente (que no sea pérdida de beneficios derivadas de tal deterioro) para los costos de medidas razonables de restauración tomadas o por tomar. La definición de “medidas preventivas” no se cambió y se prevé los gastos de prevención como un elemento de daño compensable. El término de “suceso” fue alterado para ligarlo a la definición de “medidas preventivas”, así los gastos que se generen de modo preventivo pueden ser compensables. Incluso si no hay derrame de hidrocarburos, basta con que exista una amenaza grave inminente o daño por contaminación.

Así, generalmente se puede compensar los costos de las operaciones de limpieza y los daños a la propiedad, así como las pérdidas económicas directas e indirectas. Sin embargo, el alcance de las reclamaciones por daños ambientales se limita explícitamente a los costos de medidas razonables para su restauración. En consecuencia, las Convenciones de 1992 consolidaron la posición de que las evaluaciones del daño al valor intrínseco del medio ambiente establecido mediante el uso de modelos matemáticos abstracto o el método de la valoración contingente no puede ser compensado. De nuevo, esto marca un contraste con la posición del OPA/90.

Dicho esto, permanece el problema de que la redacción de los Convenios de 1992 no parece impedir a los Estados que introduzcan legislaciones domésticas permitiendo reparaciones con respecto a cuestiones que quedan fuera de la definición de “daño por contaminación”. De hecho, los Estados pueden retener la competencia para establecer legislación doméstica relativa a reclamaciones por daños a los recursos naturales. Dado que los tribunales nacionales cada vez son más simpatético por una interpretación amplia de “daño por contaminación”. El FIDAC quizá debería revisar su posición conservadora sobre la compensación de demandas por daños a los recursos naturales, en la medida en que vayan surgiendo.

Los Protocolos de 1992 entraron en vigor el 30 de mayo de 1996. Un nuevo FIDAC conocido como Fondo/92 comenzó a operar. La Secretaria del FONDO/92 estaría a cargo por los mismos administradores que dirigían el FONDO/71 y tendría la misma Sede en Londres. A medida que aumentaba el número de Estados que ratificaban los Convenios de 1992, En noviembre de 1995, las industrias armadora y petrolera anunciaron que los Acuerdos TOVALOP/CRISTAL no serían renovados después del 20 de febrero de 1997 (De la Rue, 1996).

En los años siguientes, el incentivo para que los Estados importadores de petróleo abandonaran el FONDO/71 llegó a ser especialmente grande porque

cualquier Estado que se mantuviera bajo ese régimen asumiría una carga de contribución proporcionalmente mayor que aquellos Estados que lo habían abandonado por adoptar el FONDO/92¹²⁴. Por lo tanto, en el caso que un incidente devastador ocurriera en un Estado miembro del FONDO/71, las reclamaciones se concentrarían en los Estados receptores de petróleo, independientemente de cuan pequeñas puedan ser sus importaciones de petróleo. Ante este escenario, los principales países importadores de petróleo no tardaron en adoptar el FONDO/92. En Septiembre del 2000, la OMI tomó una medida crítica con la adopción de un Protocolo que enmendó el FONDO/71 en el sentido de que dicha Convención dejaría de estar vigente cuando se cumplieran ciertas condiciones. Esas condiciones se cumplieron a finales del 2001 y el 24 de mayo del 2002 dejó de tener efecto la Convención del FONDO/71¹²⁵.

Mientras tanto, existen grandes Estados importadores de petróleo como China que aún no han ratificado el FONDO/92. Estos Estados probablemente sienten que los costos de sus importaciones de petróleo y sus contribuciones que tendrían en el CLC/92 pesan más que cualquier ventaja que el FONDO pudiera proporcionar. En esencia, estos Estados están tomando decisiones calculadas para auto-asegurarse contra los principales daños de contaminación por hidrocarburos que surjan dentro de sus aguas. Las reclamaciones por contaminación en países en desarrollo son invariablemente más pequeñas y menos costosas. Sin embargo, estos Estados tienen en cuenta la contribución por tonelada recibida es la misma para todos los Estados importadores de petróleo. Dado que las demandas más grandes en la historia del FIDAC han surgido en los Estados desarrollados como Japón, Francia, España y Reino Unido, los Estados en desarrollo como China bien pueden creer que al final ellos terminan subsidiando a los Estados en desarrollo si aceptan el FONDO/92.

En respuesta al siniestro del Erika en diciembre de 1999, Francia y la Comisión Europea insistieron en una revisión de los límites del CLC/92 y FONDO/92. Esto formaba parte de un paquete de propuestas en el que se incluía la aceleración de la eliminación de los petroleros monocasco. En Octubre del 2000, la OMI adoptó medidas para aumentar los montos máximos en un 50.37 %.

¹²⁴ La OMI y la Secretaria del FIDAC animan activamente a adherirse a los Protocolos de 1992 a los Gobiernos que todavía no lo han hecho y renunciar a los regímenes de 1969 y 1971. Los Estados Miembros que siguen siendo partes en el Fondo de 1971 harán frente a desventajas financieras, ya que la carga económica se reparte entre menos contribuyentes.

¹²⁵ A partir del 16 de mayo de 1998, las Partes del Protocolo del CLC 1992 cesaron de ser Partes en el CLC de 1969, debido a un mecanismo de renuncia obligatoria del "viejo" régimen establecido en el Protocolo de 1992. En lo que respecta al Fondo, de momento, hay dos Fondos en vigencia (el Fondo de 1971 y el Fondo de 1992), ya que algunos Estados todavía no se han adherido al Protocolo de 1992, proyectado para sustituir por completo el régimen de 1971. Hasta enero de 2012, 110 Estados son parte del CLC/92 y Fondo/92, otros 19 Estados solo forman parte del CLC/92 y 28 Estados forman parte del Fondo Complementario.

Las enmiendas entraron en vigor por aceptación tácita el 01 de noviembre del 2003. Así el monto máximo del CLC/92 aumento de 59.7 millones a 88.77 millones de DEG (\$123 millones de dólares EE.UU.). Para los petroleros de menos de 5 mil toneladas el límite máximo se elevó a 4.5 millones de DEG (Tabla 4.11). El monto máximo de compensación disponible en virtud de los Convenios de 1992 (incluyendo CLC/92) se elevó de 135 millones de DEG a 203 millones de DEG (\$273 millones). Después del Erika, en Europa se hicieron propuestas para la creación de un tercer nivel de responsabilidad por los daños de contaminación causada por hidrocarburos que ascendían a mil millones de euros. Conocido como el COPE (Fondo para la Compensación de Daños por Petróleo en Aguas Europeas), el Esquema fue concebido como un fondo “de cobertura” en el caso de que el FONDO/92 fuera sobrepasado. En esencia, los Estados europeos estaban preocupados de que había un riesgo de que el daño excediera los límites pagaderos bajo el Régimen CLC/FONDO 92 y que incluso el aumento del 50.37 por ciento aprobado en el 2000 podría no ser capaz de mantenerse con la inflación.

Tabla 4.16: *Enmiendas al CLC, Protocolo de 1992*

1992	<ul style="list-style-type: none"> *Límite máximo 59.7 millones de DEG *Para buques cuyo arqueo bruto no exceda de 5 000 toneladas, la responsabilidad se limita a 3 millones de DEG (unos 4,1 millones de dólares de Estados Unidos) *Para buques de arqueo bruto de 5 000 a 140 000 toneladas, la responsabilidad se limita a 3 millones de DEG más 420 DEG (unos 567 dólares) por cada tonelada adicional *Para buques de arqueo bruto de más de 140 000 toneladas, la responsabilidad se limita a 59,7 millones de DEG (unos 80 millones de dólares). *Su ámbito de aplicación comprende los derrames de hidrocarburos de la carga o combustible que proceden de petroleros y a toda nave apta para el transporte de hidrocarburos a granel que naveguen con carga o en lastre. *Se incluyeron los daños que se ocasionaran en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) o una zona equivalente de un Estado Parte de acuerdo a la delimitación territorial que establece en la CONVEMAR. *El presente Protocolo no cubre los derrames de los depósitos de combustibles que proceden de buques no petroleros. (Bunkers 2001).¹²⁶
2000	<ul style="list-style-type: none"> *Límite máximo 89.7 millones de DEG *Para buques cuyo arqueo bruto no exceda de 5 000 toneladas, la responsabilidad se limita a 4 510 000 de DEG *Para buques de arqueo bruto de 5 000 a 140 000 toneladas, la responsabilidad se limita a 4 510 000 de DEG más 631 DEG por cada unidad de arqueo adicional *Para buques de arqueo bruto de más de 140 000 toneladas, la responsabilidad se limita a 89 770 000 DEG

Elaboración propia. En base a las enmiendas del Protocolo del CLC/92

Tabla 4.17: *Enmiendas al FONDO. Protocolo De 1992.*

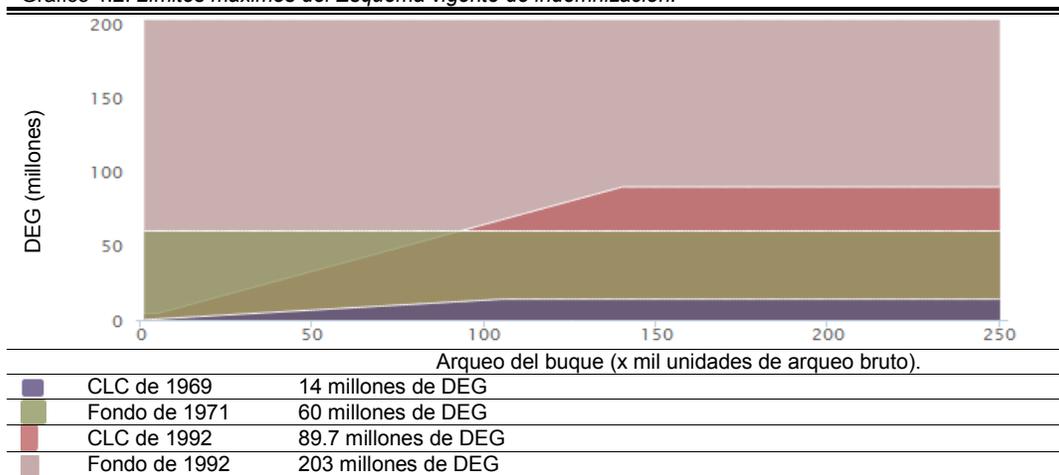
1992	<ul style="list-style-type: none"> *La responsabilidad se limita a 135 millones de DEG. *Se incluyeron los daños que se ocasionaran en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) o una zona equivalente de un Estado Parte.
2000 ¹²⁷	<ul style="list-style-type: none"> *La responsabilidad se limita a 203 millones de DEG

Elaboración propia. En base a las enmiendas del Protocolo de 1992.

¹²⁶ Esta laguna jurídica fue cubierta por el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques del 2001.

¹²⁷ La indemnización máxima pagadera por el Fondo de 1992 es de 203 millones DEG para siniestros ocurridos el 1 de noviembre de 2003 o posteriormente, independientemente del tamaño del buque. Para siniestros ocurridos antes de esa fecha, la cuantía máxima pagadera es de 135 millones DEG. Estas cuantías máximas incluyen las sumas efectivamente pagadas por el propietario del buque en virtud del CLC de 1992.

Gráfico 4.2: Límites máximos del Esquema vigente de indemnización.



Fuente: <http://www.iopcfunds.org>

Sin embargo, la mayoría de los Estados de la Unión Europea, eran contrarios a financiar un fondo de tercer nivel que podía suponer cargas para sus importadores de petróleo mientras que los beneficios irían para las demandas de otros Estados (Anderson & De la Rue, 2001). Así, se tomó la decisión para que el asunto continuara de forma multilateral en la OMI. Después de que se llevaron a cabo las negociaciones en el FIDAC. La OMI convocó a una Conferencia en mayo del 2003 para adoptar un Protocolo complementario al FONDO/92. Este Protocolo estableció un Fondo opcional de tercer nivel para proporcionar un nuevo monto máximo de indemnización que complementa las cantidades a pagar en virtud del CLC/FONDO 92.

4.8.6 Un tercer nivel de compensación: Se establece el Fondo Complementario

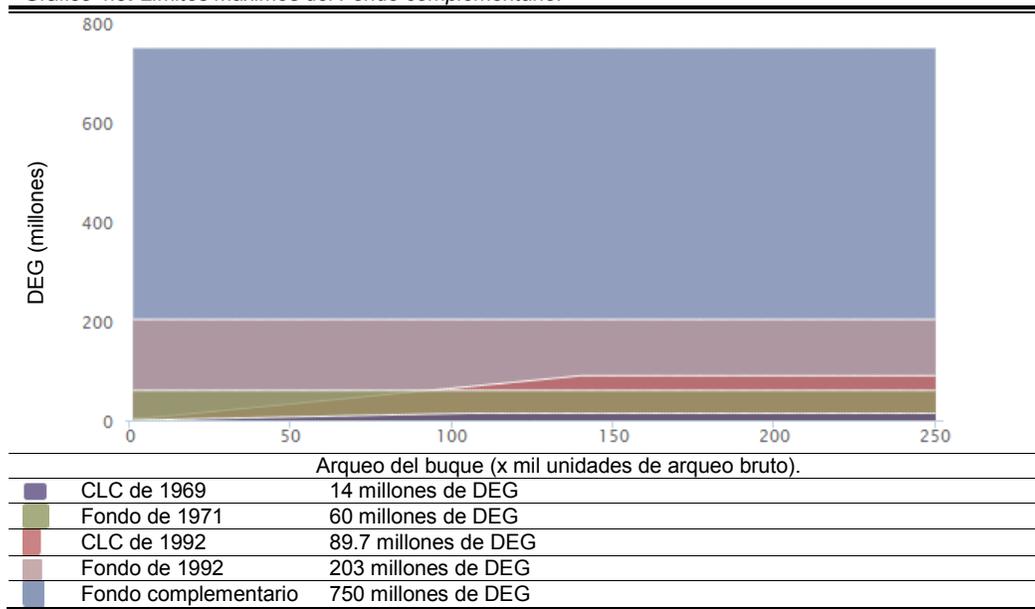
El Fondo del tercer nivel sólo pagaría por los daños de contaminación en Estados que son parte del nuevo Protocolo y sería financiado por los propietarios de la carga en esos Estados. El nuevo monto máximo se fijó en 750 millones de DEG (\$1.25 mil millones de dólares EE.UU.), incluyendo los montos a pagar bajo el CLC/FONDO 92. El nuevo Protocolo entró en vigor en el 2005 después de haber sido aceptado por ocho Estados que importen al menos un volumen de 450 millones de toneladas de petróleo anualmente. Ante la insistencia de Japón, se estableció un tope máximo para las contribuciones este fue el 20% de las importaciones totales.

Tabla 4.18: Fondo Complementario

2003	*La responsabilidad máxima se limita a 750 millones de DEG.
	*Solo paga daños que ocasionen los Estados miembros del Fondo complementario.
	*Es financiado por Estados receptores de hidrocarburos, los principales contribuyentes del Fondo han sido: Japón 15%, India 11% República de Corea 8%, Italia 8%, Países Bajos 7%, Singapur 6%, Francia 5%, Reino Unido 5%, Canadá 4%, España 4%, y otros países han proporcionado el 27% restante

Elaboración propia. En base al Fondo Complementario.

Gráfico 4.3: Límites máximos del Fondo complementario.



Fuente: <http://www.iopcfunds.org>

Para atender las preocupaciones recurrentes de las compañías petroleras sobre los pequeños petroleros, en el nuevo Protocolo se estableció el Acuerdo de Indemnización por Contaminación de Hidrocarburos (STOPIA). Bajo el STOPIA los Clubes P&I ofrecieron voluntariamente elevar el límite mínimo para los pequeños petroleros bajo el CLC/92 hasta los 20 millones de DEG (\$27 millones de dólares). Este límite aplicaría a todas las reclamaciones por daños en los Estados que son parte del tercer nivel independientemente del pabellón o al propietario de la carga. En esencia el STOPIA es un *quid pro quo* ofrecido por los armadores para la asunción completa de la responsabilidad de las compañías petroleras en el tercer nivel (Khee-Jin Tan, 2006). Así, con el STOPIA la frecuencia de reclamaciones de pequeños petroleros quedaría equilibrada frente a las reclamaciones bajo el tercer nivel, aunque poco frecuentes con toda probabilidad serían exageradas.

En perspectiva, es improbable que el Fondo Complementario atraiga el apoyo de los países en desarrollo. Prácticamente es improbable que las reclamaciones por mareas negras alcancen los límites contemplados en el tercer nivel. Otro desincentivo es la disposición en el nuevo Protocolo para que los

Estados asuman las contribuciones al Fondo bajo ciertas condiciones, si no existe alguien que se responsabilice de las contribuciones totales. En este caso, los pequeños países en desarrollo es probable que estuvieran interesados en que se asignaran dichas contribuciones a los gobiernos nacionales a diferencia de los representantes de la industria como las compañías petroleras.

La Conferencia que adoptó el Protocolo del 2003 también adoptó una resolución estableciendo una futura revisión de los Convenios CLC y FONDO. Esto preparó el escenario para una reevaluación fundamental de las Convenciones, especialmente en relación con el monto máximo para los armadores. Durante la Conferencia del 2003, las empresas petroleras argumentaron enérgicamente que cualquier Protocolo Complementario financiado sólo por la industria petrolera terminaría con el aislamiento de los armadores de baja calidad, quienes no tendrían incentivos para mejorar los estándares. Las discusiones habían iniciado con la revisión del FONDO/92 con el fin de introducir una mayor equidad en las contribuciones entre los armadores por un lado y los aseguradores y las empresas petroleras por otro.

Claramente, la industria petrolera observó la revisión como un *quid pro quo* para su aceptación del Fondo Complementario. Además, Estados como Canadá y el Reino Unido quieren instrumentos de compensación que proporcionen costos explícitos que desincentiven a los armadores y aseguradores de buques sub-estándar, tales como límites de responsabilidad más altos (Khee-Jin Tan, 2006). También hay propuestas para negar la limitación a los armadores y financiar acciones legales contra los fletadores si el daño deriva de las condiciones estructurales del buque. Entre otras cosas, las compañías petroleras también propusieron que la prueba de conducta que excluye la limitación debe revertirse al menos a la norma de "culpa personal" y que se prepare el camino para la introducción de la responsabilidad del armador (prescindiendo de la limitación vinculada al tonelaje). Mientras tanto, una propuesta japonesa está tratando de hacer que los propietarios de buques deficientes paguen más por los daños si su buque ha sido fletado por un receptor de un Estado parte del Fondo Complementario.

Esas medidas están dirigidas a la imposición de costos de contaminación a los actores (incluidos armadores, fletadores y los receptores de hidrocarburos) que están directamente implicados en un incidente de contaminación causado por un buque sub-estándar. De esta manera, las medidas que buscan evitar que el Fondo (compuesto por todos los Estados importadores de petróleo) financie los

incidentes de contaminación causados por buques y operadores sub-estándar. Por supuesto, los Clubes P&I se oponen a estas propuestas y señalan la dificultad en definir que buques son “sub-estándar”. Al mismo tiempo, hay Estados que subrayan que los ideales de seguridad y calidad no deben ser perseguidos en un régimen de compensación, pero que debe ser promovido por instrumentos rigurosos como el MARPOL73/78 y el SOLAS (Khee-Jin Tan, 2006).

Las actuales propuestas de revisión no necesariamente buscan incrementar los límites máximos del CLC/FONDO 92. En cambio, estas parecen plantear una posible redistribución de responsabilidad entre los respectivos actores de la industria, con el ideal de que los operadores sub-estándar no deberían seguir siendo subvencionados por otros actores. Sin embargo, ha habido preocupación entre algunos Estados de que el proceso de revisión lleve a elevar los límites del FONDO/92, llevando a menos contribuciones por los Estados desarrollados que son parte en el Protocolo Complementario y un incremento en las cargas financieras para los miembros del FONDO/92. Por su parte, los Clubes P&I parecen estar dispuestos a compartir la carga del Fondo Complementario con la industria petrolera a condición de que los límites del CLC/FONDO 92 permanezcan sin cambios. En general, cabe interpretar que los armadores están otra vez a la defensiva y que probablemente se verán forzados a aceptar límites de responsabilidad más altos particularmente en incidentes en los que están involucrados buques sub-estándar.

En la década de 1970 el tema a discutir en la OMI estaba centrado en torno a los conflictos de jurisdicción de los Estados (pabellón, costero, portuario). En la actualidad el discurso se enfoca en los intereses marítimos comerciales y los Estados de pabellón que resisten la creciente regulación del transporte marítimo. Por un lado los intereses costeros y ambientales buscan un mayor control de la contaminación que causan los buques extranjeros. Si bien es cierto que esto ya se ha señalado, la diferencia radica en que los intereses comerciales del transporte marítimo ya no cuentan con el apoyo total de sus aliados tradicionales, los Estados marítimos. Muchas industrias relacionadas al transporte marítimo (construcción naval, pabellón, gestión y operación de buques, desguace, etc.) se han trasladado a países en desarrollado más rentables. En general, se ha trasladado el centro de gravedad de operaciones del transporte marítimo de los Estados marítimos tradicionales a los Estados en desarrollo. Esta atmosfera regulatoria cambiante ha causado que los Intereses navieros recurran a los

Estados con registros abiertos para promover sus intereses ante la OMI. No obstante, estos no tienen la capacidad e influencia para actuar como sustitos eficaces.

Esto es relevante, pues la disminución progresiva de la industria marítima en los Estados desarrollados ha permitido a estos defender el medio marino en distintos grados (acorde a sus intereses). Como resultado EE.UU. y la Unión Europea han mostrado una mayor voluntad para legislar (exigir o amenazar) normas domésticas y regionales relacionadas con la seguridad de los buques y la protección del medio ambiente marino, cuestionando así la toma de decisiones de la OMI. Esto ha derivado en una mayor aplicación de Sistemas de vigilancia que se basan en inspecciones de Estados costeros y Estados de puerto (Capítulo 5). Sobre todo en Europa occidental y América del norte. Estas acciones representan una disminución gradual del tradicional concepto de Libertad de navegación y la pérdida de primacía del Estado de pabellón.

Cabe señalar que la regulación actual de la contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros ilustra como las iniciativas políticas de la OMI y otros Foros internacionales de toma de decisiones a menudo son catalizados por agitaciones y políticas domésticas o regionales. Por otro lado, las negociaciones efectuadas en los foros señalan las actuales sensibilidades ambientales ejemplo de ello el Enfoque precautorio y el Principio de “quien contamina paga”, estos han incurrido en las políticas hasta el punto de que los actores de la industria cada vez son menos capaces de resistir regulaciones ambientales.

Una cuestión a considerar dentro de la jerarquía de poder de los actores relevantes es la capacidad de ciertos actores para desviar o eludir las crecientes cargas regulativas de prevención y reparación de daños. Ejemplo de ello, la capacidad de la industria petrolera (propietarios de carga) que han tenido éxito en resistir los costos de regulación ambiental y moldear regímenes a su favor. Asimismo ha trasladado los costos regulatorios a los Armadores en su calidad de “contaminadores” de los océanos.

En base al desarrollo de un Régimen en cuestión se podría decir que la OMI y su proceso de toma de decisiones en lo que respecta la contaminación marina se ha agotado en gran medida con la regulación de la contaminación por hidrocarburos. Sin embargo, la OMI ha sido capaz de enfocarse y extender su normativa regulatoria a otros tipos de contaminación (químicos, aguas de lastre, etc.) tal y como lo plasma en el MARPOL 73/78.

A pesar de todo, los intereses marítimos comerciales han admitido, aunque a regañadientes, que el aumento de la regulación es ahora inevitable y reconocen que una regulación armonizada a nivel internacional es preferible que las disparidades que surgen con las acciones unilaterales o regionales de los Estados. En consecuencia, la comunidad marítima se ha visto obligada progresivamente a aceptar mayores controles internacionales sobre la regulación de la contaminación marina (entre otros controles de regulación).

CAPÍTULO 5. VALORACIÓN DE LA EFECTIVIDAD Y LAS LIMITACIONES INSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LA CONTAMINACIÓN MARINA CAUSADA POR HIDROCARBUROS

Una vez concluidos y establecidos los compromisos normativos formulados en las negociaciones y reflejados en Convenios, éstos se transmiten a los Estados para su ratificación y aplicación. Es necesario decir que un régimen internacional uniforme puede ser eficaz sólo cuando la norma tiene una aplicación pertinente y su cumplimiento de manera adecuada y muestra un alto grado de cumplimiento por parte de “agentes específicos” a los que va dirigido. En este sentido, “aplicación” nos referimos a las medidas adoptadas por los Estados a nivel nacional para hacer normas convencionales, pertinentes y efectivas en el derecho doméstico. Por su parte, “cumplimiento” lo relacionamos con el esfuerzo asociado del Estado para llevar a cabo los objetivos de un conjunto de normas. Asimismo, el concepto de “cumplimiento” implica la interposición directa e inmediata de la vigencia de las normas de los Estados.

Así, el cumplimiento va más allá de la aplicación y se refiere a si los Estados están poniendo en práctica las medidas que han adoptado y si agentes específicos están haciendo o adoptando las reglas adecuadas. Esto se ha señalado para llegar a la “efectividad”, ésta se ocupa si los objetivos señalados por el conjunto normativo se han cumplido y si el problema que condujo a la adopción de las normas se ha abordado. La efectividad implica un cambio de comportamiento en dirección hacia la solución de problemas desde el punto de vista científico, racional y técnico. Sin embargo, el cumplimiento no denota efectividad. Si las normas de los tratados son ineficaces con los objetivos pertinentes, su aplicación y puesta en práctica no ayudara a la disminución del problema y por lo tanto dicho cumplimiento no garantizara efectividad. No obstante, un régimen diseñado adecuadamente puede lograr un mayor grado de cumplimiento y efectividad.

Por ello, el tema central de este capítulo valorar cuan efectivos han sido los mecanismos, lineamientos y esfuerzos por parte de los Estados, Organismos Internacionales y otros actores para la prevención y control de la contaminación marina. Para ello es necesario hacer una valoración en qué medida las normas han modificado los comportamientos de los actores implicados en el régimen y señalar en qué manera ha contribuido en la solución del problema. Por ello, se han considerado cinco niveles de efectividad que corresponden a los dos grandes

grupos de medidas normativas (*ex ante* y *ex post*) establecidas para hacer frente al problema de la contaminación marina causada por hidrocarburos.

Cuadro 5.1 Niveles de efectividad

	EX ANTE	EX POST
1 El sub-régimen de las descargas controladas	✓	
2 El sub-régimen de estándares de equipamiento y el sub-régimen de evaluación de buques monocasco	✓	
3 El sub-régimen de instalaciones de recepción en los puertos	✓	
4 La protección de zonas marinas especialmente sensibles	✓	
5 Efectividad de medidas de reparación		✓

Elaboración propia.

5.1 Efectividad y limitaciones institucionales de las medidas preventivas (*ex ante*)

5.1.1 El sub-régimen de las descargas controladas

Cómo se ha señalado, la principal fuente de contaminación de hidrocarburos en los océanos no proviene de grandes siniestros petroleros sino de operaciones rutinarias del transporte de hidrocarburos. Esto comúnmente se conoce como contaminación “operativa”, tal contaminación incluye las descargas de los desechos de sentinas, el lavado de los tanques de carga y las aguas oleosas del proceso de lastrado. Este último, se produce después de que un buque ha descargado su carga. Para su viaje de regreso al puerto de carga, el petrolero vacía requiere agua de mar en sus tanques de carga o combustible para asegurar la estabilidad. El lastre de agua de mar que se bombea en los tanques de carga vacíos de una cisterna se mezcla con residuos de hidrocarburos dando como resultado agua de lastre contaminado.

En teoría, el petrolero debe retener y separar los residuos de aguas oleosas para que cuando arribe a un puerto pueda descargar estas aguas en instalaciones y servicios de recepción provistas en las terminales de carga de hidrocarburos. No obstante, muchos puertos no poseen las instalaciones adecuadas para recibir lastre contaminado. Así, la descarga en el mar de dicho lastre se ha convertido en una práctica clandestina demasiado común. Esta práctica junto a la descarga de los desechos de sentinas de la maquinaria y el lavado de tanques constituyen la mayor parte de la contaminación de los buques petroleros¹²⁸.

No obstante, el MARPOL 73/78 permite realizar descargas de aguas oleosas y de sentinas en el mar siempre que exista un control. Para ello el

¹²⁸ En cuanto a la contaminación “operacional” todos los buques sean petroleros, de carga, de pasaje, pesqueros, etc. Contribuyen con una parte justa de las descargas de los desechos de sentinas.

MARPOL 73/78 señala una serie de requisitos¹²⁹. Asimismo, establece excepciones para realizar las descargas de residuos en el mar¹³⁰.

Para que las descargas controladas se realicen de manera efectiva, se ha establecido un proceso de operaciones a cumplir¹³¹. Sin embargo, en la práctica, la vigilancia y el control de estas descargas muchas veces es superada por la falta de recursos humanos, recursos económicos, infraestructura y sistemas de monitoreo, entre otras. Así, se llega a la violación de la reglamentación establecida.

El cumplimiento de las obligaciones de un tratado puede ser visto como una función de tres factores: la autoridad legal, la capacidad y los incentivos. Donde haya una confluencia de estos factores el cumplimiento del objetivo por parte de los actores es probable que sea alto (Khee-Jin Tan, 2005). La autoridad legal se refiere a la percepción por un Estado de que está legitimado por las normas y preceptos legales para perseguir un determinado curso de acción. La capacidad se refiere a la habilidad de un Estado para actuar, teniendo en cuenta los recursos financieros, recursos humanos o de otro tipo que tiene a su disposición y el incentivo hace referencia a los factores políticos y económicos que llevan a un Estado a reconocer que tiene un interés en tomar determinado curso de acción.

Por supuesto, un Estado tendría más incentivos para actuar si ya poseyera los requisitos de autoridad legal y capacidad. Entonces, ahí donde los actores han adoptado un alineamiento necesario de los incentivos políticos y económicos, la

¹²⁹ Regla 9, Capítulo II del Anexo I del MARPOL 73/78

1. Que el petrolero no se encuentre dentro de una zona especial;
2. Que el petrolero se encuentre a más de 50 millas marinas de la tierra más próxima;
3. Que el petrolero esté en ruta;
4. Que el régimen instantáneo de descarga de hidrocarburos no exceda de 30 litros por milla marina;
5. Que la cantidad total de hidrocarburos descargada en el mar no exceda, en el caso de petroleros existentes, de 1/15 000 del cargamento total de que formaban parte los residuos y, en el caso de petroleros nuevos, 1/30 000 del cargamento total de que formaban parte los residuos;
6. Que el petrolero tenga en funcionamiento un sistema de vigilancia y control de descargas de hidrocarburos y disponga de un tanque de decantación

¹³⁰ Regla 11, Capítulo II del Anexo I del MARPOL 73/78

Cuando sea necesaria para proteger la seguridad del buque o para salvar vidas en el mar;

A la descarga en el mar de hidrocarburos o de mezclas oleosas resultante de averías sufridas por un buque o por sus equipos

¹³¹ Apéndice 5, Especificaciones relativas al proyecto, la instalación y el funcionamiento de un sistema de corriente parcial para controlar las descargas en el mar. Cuando se esté efectuando una descarga de agua de lastre contaminado o de agua que contenga hidrocarburos procedentes de la zona de tanques de carga por una boca situada por debajo de la flotación, el sistema de corriente parcial suministrará en todo momento agua de muestra procedente de la boca de descarga correspondiente.

El agua de muestra se observará particularmente durante las fases de la operación de descarga en las que existe mayor posibilidad de contaminación por hidrocarburos. Se interrumpirá la descarga tan pronto como sea visible cualquier traza de hidrocarburos en la corriente y cuando la lectura del hidrocarbúmetro indique que el contenido de hidrocarburos excede de los límites permisibles. En los sistemas que estén equipados con dispositivos de purga, las tuberías de muestreo se purgarán después de que se haya observado contaminación y se recomienda además purgar las tuberías de muestreo después de cada periodo de utilización. Los manuales del buque que traten de la manipulación de la carga y del lastre y, cuando proceda, los manuales prescritos para las operaciones de los sistemas de lavado con crudos o de los tanques dedicados a lastre limpio describirán claramente la utilización conjunta del sistema de corriente parcial y de los procedimientos de descarga del lastre y del agua de los tanques de decantación.

capacidad práctica, así como la autoridad legal para actuar, es probable que tales Estados demuestren un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones de los tratados.

Un ejemplo de ello fue las norma de las descargas de “partes por millón” (ppm) introducida por el OILPOL/54. Ésta, fracasó en gran parte porque se basó en la buena fe de la tripulación para cumplir la norma. En cualquier caso, los equipos de vigilancia fiable y la capacidad de vigilancia no estaban disponibles. En consecuencia, hubo pocos incentivos y poca capacidad práctica por parte de los operadores de los petroleros por cumplir y de los Estados para supervisar el cumplimiento.

En contraste, los límites totales del estándar de la descarga instantánea de litros/milla y el método LOT manifestaron un mayor cumplimiento debido a que mejoraron la capacidad de los petroleros para auto-monitorear sus descargas y la capacidad de los Estados para verificar el cumplimiento. Lamentablemente, la habilidad para cumplir quedó sin sentido, en la medida que eso no fue acompañado por un incentivo para hacerlo. Los armadores independientes tenían pocos incentivos económicos para utilizar el LOT o ahorrar en las descargas de desechos de hidrocarburos pues a ellos se les pagaba por la cantidad de petróleo que cargaban en contraposición a la cantidad de petróleo que entregaban. Si una carga ya había sido pagada, a los armadores independientes no les afectaba nada descargar los desechos de hidrocarburos en el mar en los viajes de lastre. Por otra parte utilizando el LOT podían retener los residuos a bordo en los tanques de carga para su próxima carga de entrega.

Por su parte, los Estados de la OPEP nunca tuvieron el incentivo para inspeccionar con diligencia a los petroleros que regresaban a sus puertos para volver a cargar, pese a que poseían la autoridad y capacidad para hacerlo. Esto fue porque la descarga de residuos de los petroleros típicamente ocurría en altamar o en aguas de otros Estados. En cualquier caso, el procedimiento de inspección para las descargas seguía dependiendo de los Estados de pabellón, que claramente carecían de los incentivos para tal acción.

En 1961, la OCMI realizó encuestas para conocer que Estados tenían la capacidad para hacer valer las normas establecidas. El resultado arrojó que sólo Reino Unido y La República Federal Alemana perseguían violaciones a la norma de las descargas controladas. De 705 violaciones detectadas, más del 80% implicaban descargas en el puerto o dentro de las tres millas de mar territorial. De éstas aproximadamente la mitad daba lugar a condenas, pues la mayor parte de

las descargas se daba en los puertos, además en la mayoría de los casos las multas impuestas eran pequeñas. En el caso de las infracciones cometidas fuera de las aguas territoriales (128 casos que representaban un 28%), los Estados de pabellón responsables fallaban en perseguirlas con éxito (McGonigle & Zacher, 1981).

Los Estados tenían varios problemas para cumplir esas normas: evaluar si una descarga observada violaba la norma de 100 partes por millón, la necesidad de patrullar amplias zonas de los océanos, la falsificación del libro de registro de hidrocarburos por parte de los capitanes y la ausencia de la persecución por parte de los Estados de pabellón. A esto se suma el problema para hacer cumplir las normas, otros regímenes internacionales dificultaban una vigilancia y control efectivos.

Los Estados marítimos más poderosos, temían que las reglas adoptadas en el OILPOL/54 pudieran ser usadas como precedentes por algunos países que podían tratar de extender sus límites jurisdiccionales. Se aseguraron que el Acuerdo se sustentara en la jurisdicción de doble nivel del Derecho Internacional para violaciones fuera de sus aguas territoriales. Los Estados de puerto y los costeros tenían el derecho, pero no la obligación, de recoger evidencia sobre las violaciones para hacérsela llegar a los Estados de pabellón. Los Estados de pabellón tenían la obligación de investigar tales indicios y perseguir aquellos casos en que acordaran que había suficiente evidencia disponible.

Hasta 1992, los MOU excluían explícitamente las inspecciones relacionadas con descargas ilegales. Sólo Alemania había reportado haber usado inspecciones de puerto para detectar violaciones en las descargas, utilizando la “ausencia de residuos” como prueba de una descarga ilegal en el mar antes de la llegada del buque petrolero al puerto. Por otra parte, muchos Estados desarrollados, han utilizado, aunque de manera discontinua e irregular, programas de vigilancia aérea¹³².

El análisis más exhaustivo de vigilancia y control reportados a la OMI concluyó que muchas partes contratantes no están utilizando todas las medidas apropiadas y practicables de detención bajo el Artículo 6 (1) del MARPOL 73/78 (McGonigle & Zacher, 1981). De los pocos países en vías de desarrollo que han enviado informes a la OMI, ninguno ha reportado un uso regular de vigilancia

¹³² Holanda utilizó programas de vigilancia aérea en 1975, pero ha reducido el tiempo total de vuelo desde su pico de 1980 a 1992. Al igual que Francia que inició un programa de vigilancia Aérea en 1989. EE.UU. desarrolló un Sistema de vigilancia aérea del petróleo, a mediados de 1960 para detectar manchas de petróleo en el mar, pero subsecuentemente los vuelos fueron irregulares.

naval o aérea de inspecciones de puerto. Debido a que los programas de vigilancia del mar mediante buques o aeronaves son costosos, los países en vías de desarrollo tienen otras prioridades a la hora de asignar sus escasos recursos.

En la medida que las descargas son realizadas principalmente en viajes de lastre, la principal inspección se debe efectuar en los Estados de carga de petróleo. Cuatro de 30 miembros de la OPEP han firmado el MARPOL 73/78 y ninguno ha reportado actividad de vigilancia y control. De 8 miembros de la OPEP que habían firmado OILPOL/54 sólo Kuwait había proporcionado un informe de algún tipo a la OMI. Puede que algunos Estados en vías de desarrollo realicen inspecciones en puerto, pero no informan de violaciones detectadas a través de esos medios. Los Estados que no son parte del MARPOL 73/78 y que tienen la capacidad práctica para monitorear la regla de 1/15 mil partes, no parecen manifestar interés en detectar infracciones. Ello sería debido a que gastarían sus recursos de control para mantener las costas limpias de otros Estados y harían que sus puertos no fueran atractivos para los buques en comparación de otros Estados que no fueran capaces de realizar inspecciones en sus puertos.

Después de 1992, los MOU empezaron a incluir en sus inspecciones las violaciones al estándar de las descargas controladas. En los reportes anuales que publican los distintos MOU y Autoridades portuarias como la *Coast Guard* de los EE.UU. que registran datos sobre las violaciones del Anexo I del MARPOL. Esos datos aunque focalizados en las detenciones de buques petroleros por infracciones, presenta el problema de no estar desagregada¹³³. Por lo que no es posible identificar el número de detenciones que corresponden a infracciones de la norma de descargas controladas (Tabla 5.1, 5.2 y 5.3).

¹³³ Los reportes anuales señalan el incumplimiento del anexo I del MARPOL, este incumplimiento puede comprender las deficiencias del equipamiento estándar, el incumplimiento de los requisitos en los certificados, violaciones en las descargas controladas, fallos estructurales del buque petrolero, etc.

Tabla 5.2 Inspecciones y detenciones de petroleros que incumplen el Anexo I del MARPOL.

MOU de París ¹³⁴						MOU del Mediterráneo			
No° de inspecciones, deficiencias y detenciones por incumplimiento del Anexo I						No° de inspecciones, deficiencias y detenciones por incumplimiento del Anexo I			
	No° de inspecciones a petroleros			No° de petroleros inspeccionados			No° de petroleros inspeccionados		
	Inspecciones	deficiencias		No° de petroleros	detenciones		Inspecciones	deficiencias	Detenciones
1997	1557	681	43.74%	1083	100	9.23%			
1998	1576	675	42.83%	1099	87	7.92%			
1999	1484	616	41.51%	1051	88	5.93%			
2000	1694	827	48.82%	1151	137	8.09%			
2001	1880	823	43.78%	1336	112	5.96%			
2002	2281	1051	46.08%	1509	92	4.03%			
2003	2362	971	41.11%	1606	110	4.66%			
2004	2060	793	38.50%	1513	51	2.48%			
2005	2305	881	38.22%	1639	54	2.34%	98	397	22
2006	2139	833	38.94%	1536	63	2.95%	149	71	17
2007	2041	769	37.68%	1520	31	1.52%	254	63	10
2008	1990	788	39.60%	1501	45	2.26%	200	46	8
2009	1923	741	38.53%	1,491	27	1.40%	148	39	5
2010	1934	691	35.73%	1,503	17	0.88%	157	39	6
2011	1324	488	37%	1194	17	1.28%	180	27	5
2012	1326	491	37%	1210	16	1.21%	152	13	0
2013	1161	477	41%	1061	18	1.55%			

Elaboración propia en base a reportes anuales de los respectivos MOU

Tabla 5.3 Inspecciones y detenciones de petroleros que incumplen el Anexo I del MARPOL.

Guardia Costera de los EE.UU. ¹³⁵				MOU de Viña del mar. ¹³⁶					
Año	Detenciones de buques en EE.UU. por incumplimiento del Anexo I del MARPOL			No° de inspecciones, deficiencias y detenciones por incumplimiento del Anexo I					
	No° de arribos	Buques detenidos	Incumplen el Anexo I	Buques inspeccionados	Buques que incumplen el Anexo I		Petroleros inspeccionados	Petroleros detenidos	
1998	7880	373	36						
1999	7617	257	32						
2000	7657	193	32	4352	302	6.98%	682	19	2.78%
2001	7842	172	41	3856	568	15.83%	114	7	6.14%
2002	7106	179	13	4264	500	11.72%	200	13	6.50%
2003	7673	153	20	4484	508	11.32%	191	6	3.14%
2004	7241	176	25	5217	700	13.41%	279	4	1.45%
2005	7850	127	2	6034	855	14.16%	291	4	1.37%
2006	8178	110	1	6546	1039	15.87%	316	1	0.31%
2007	8281	152	--	6856	1819	26.53%	342	8	2.33%
2008	8661	176	5	7596	1681	21.30%	332	5	1.50%
2009	8557	161	6	7627	1110	14.55%	357	4	2.86%

¹³⁴El MOU de París cubre una de las zonas de mayor importación de petróleo a nivel mundial, cabe aclarar que el número de inspecciones a buques petroleros supera al número de petroleros inspeccionados porque muchas veces estos petroleros tocan distintos países del mismo MOU y se tiene que efectuar otra inspección en cada puerto de arribo. Tras los siniestros del Erika y el Prestige el MOU de París intensificó las inspecciones de buques petroleros y también aumento el rigor de las mismas. Posiblemente ello repercutió en una reducción de las infracciones del Anexo I, esto parece verse reflejado en la gradual disminución de las deficiencias detectadas y de las detecciones realizadas en la región.

¹³⁵ EE.UU. actúa de forma unilateral en el resguardo de sus aguas territoriales, la Guardia Costera de los Estados Unidos es la autoridad competente. En sus reportes anuales se registran de forma general las inspecciones y detenciones que se han llevado cabo en las aguas jurisdiccionales de EE.UU. Sin embargo, la información sobre buques detenidos y tipos de infracción no se encuentra desagregada. Así, dentro de la categoría "buques detenidos" quedan incluidos buques mercantes, graneleros, portacontenedores, quimiqueros, petroleros, etc. Por su parte dentro de la categoría relativa a infracciones que "incumplen el anexo I" se incluye incumplimiento de normas relativas a las condiciones laborales, condiciones de carga de la mercancía, incumplimiento de seguridad de la vida humana en el mar, prevención de contaminación marina y descargas controladas. etc. El cuadro no señala con exactitud el número de buques petroleros que han sido detenidos y se desconoce cuántos buques incumplieron con la norma de descargas controladas. No obstante hay que señalar una reducción tanto de los buques detenidos como de las infracciones detectadas.

¹³⁶ Los buques que incumplen el Anexo I en esta categoría se incluye todo tipo de buques, estos pueden comprender buques mercantes como graneleros, portacontenedores, quimiqueros y buques de pasaje como cruceros. El MOU Latinoamericano de Viña del Mar, al igual que sus homólogos mencionados ha reflejado una mejora en los petroleros que navegan bajo sus aguas, del 2008 hasta la fecha han mostrado un mayor cumplimiento del Anexo I del MARPOL.

2010	9260	156	2	8584	1116	13.00%	457	4	0.87%
2011	9326	97	2	8841	1351	15.28%	535	4	.74%
2012	9011	105	6	8946	795	8.88%	119	0	0.00%
2013	9278	121	6	9088	141	1.55%	119	0	0.00%

Elaboración propia en base a reportes anuales de los respectivos MOU

Tabla 5.4 *Inspecciones y detenciones de petroleros que incumplen el Anexo I del MARPOL.*

MOU del Indico ¹³⁷					MOU de Tokio ¹³⁸					MOU de Riyadh ¹³⁹			
Incumplimientos del Anexo I por petroleros					Incumplimientos del Anexo I por petroleros					Incumplimientos del Anexo I por petroleros			
Inspecciones	deficiencias		detenciones		Inspecciones	deficiencias	detenciones			Inspecciones	detenciones		
2007	432	173	40.05%	43	9.95%								
2008	557	210	37.70%	60	10.77%								
2009	567	212	37.39%	39	6.88%								
2010	566	208	36.75%	37	6.54%	1835	852	46%	42	2.28%			
2011	494	194	39.27%	37	7.49%	1836	832	45%	41	2.23%			
2012	360	130	36.11%	31	8.61%	1973	866	43%	41	2.07%			
2013	323	137	42.41%	19	5.88%	2012	927	46%	40	1.99%	421	0	0%

Elaboración propia en base a reportes anuales de los respectivos MOU

La Comunidad Europea mantiene un mayor rigor en la vigilancia de sus aguas, como ya se ha señalado ha establecido la Agencia de Seguridad Marítima Europea (EMSA). La EMSA con el objetivo de aplicar y hacer cumplir la legislación medioambiental en la coordinación de la cooperación de los Estados miembros, ha establecido redes de cooperación con la finalidad de luchar contra los daños al medio ambiente, esto incluye los producidos por el tráfico ilícito de residuos, en el ámbito marítimo concretamente se señala a la IMPEL¹⁴⁰ y la AQUAPOL¹⁴¹. Ésta última ha firmado un acuerdo con la EMSA para utilizar el Sistema europeo de Clean Sea Net para monitorear vía satélite los vertidos de petróleo e identificar a los buques causantes de la contaminación. No obstante, el acceso a sus datos sólo está abierto para las autoridades competentes que forman parte de estas asociaciones y redes. Cuestiones que marcan un sesgo importante para conocer el alcance del cumplimiento y la violación de la norma.

Sin embargo, existen Acuerdos regionales que se enfocan en la protección de una determinada zona marina aplicando sus recursos disponibles para el

¹³⁷ El MOU del Indico ha mantenido un promedio en todas sus detenciones y las deficiencias con las que cuentan los buques petroleros, no ha existido una disminución gradual como el MOU de París, Vía del Mar y EE.UU. los reportes no señalan si se debe a falta de equipo de vigilancia, escases de recursos humanos u otro factor, cuando se redujeron las exigencias del MARPOL, muchos buques sub-estándar optaron por navegar en estas aguas, esta puede ser una de las razones por la cual no ha habido una mejora en las deficiencias de los petroleros que navegan bajo el Indico.

¹³⁸ El MOU de Tokio tiene el mismo efecto que el MOU del Indico, el porcentaje de detenciones tiene un promedio del 2% del total de sus buques petroleros pero más del 40% de los petroleros navegan con deficiencias en sus aguas.

¹³⁹ El MOU de Riyadh cuenta con los principales países exportadores de petróleo, tiene solo un reporte anual del último año y refleja un cumplimiento ideal con un mínimo de deficiencias y cero detenciones por incumplimiento, cabe señalar que muchas veces los reportes idealizan el cumplimiento de las directrices internacionales por diversas cuestiones comerciales.

¹⁴⁰ La red IMPEL, Red Europea para la Implementación y Cumplimiento de la Legislación en materia de Medio Ambiente., es la red de representantes de los servicios de seguridad de los Estados miembros y de algunos otros países europeos que se ocupa de los asuntos relacionados con los traslados transfronterizos de residuos. Cuenta con 45 miembros de países que forman parte de la Comunidad europea.

¹⁴¹ Asociación Europea de Policía Acuática. Es la Asociación Europea de Cooperación Policial para el Control del Transporte Marítimo o Fluvial de Mercancías Peligrosas, la función del AQUAPOL es velar por la seguridad del transporte en las rutas y los puertos marítimos y reprimir la delincuencia.

cumplimiento de la norma. Ejemplo de ello es el Convenio de Helsinki de 1992¹⁴² (HELCOM). Éste, explica el deber de los Estados ribereños del Mar Báltico para llevar a cabo la vigilancia aérea para la detección de los presuntos infractores de la norma contra la contaminación del mar. Los países que forman parte del HELCOM son: Alemania, Dinamarca, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, Finlandia, Suecia y Rusia. Todos ellos deben esforzarse para volar (como mínimo) dos veces por semana durante zonas regulares de tráfico marítimo y una vez a la semana en zonas de poco tráfico marítimo. Cuenta con más de 25 aviones y helicópteros para la vigilancia aérea.

Esta vigilancia aérea se enfoca en los principales puertos del mar Báltico, zonas con actividades regulares en el mar, regiones con tráfico marítimo y zonas de pesca, todas éstas se deben cubrir una vez por semana. Los observadores experimentados (pilotos) realizan por este medio unas detecciones fiables, clasificaciones y cuantificación de la contaminación observada, sus frecuencias y distribución geográfica¹⁴³. Cabe señalar que 7 de 9 países miembros realiza vuelos de vigilancia regulares y seis de los nueve tienen vigilancia aérea con equipo de detección remota capaz de detectar derrames en la oscuridad, radares de infrarrojo y ultravioleta de 20 millas náuticas y equipo de cámaras de foto y video. Cada año se realiza una o dos operaciones conjuntas de coordinación de control de contaminación.

La aplicación del HELCOM en la vigilancia aérea ha logrado que el número de descargas ilegales de petróleo observadas este disminuyendo gradualmente, pasando de 488 en 1999 a 139 en el 2012. Esta disminución significativa en el número de descargas ilegales es un signo positivo, especialmente porque se debe tener en cuenta el aumento del tráfico marítimo, así como una mayor utilización de imágenes satelitales proporcionadas por el servicio de satélite Clean Sea Net de la EMSA). También ha disminuido el tamaño de los derrames, hoy en día la mayoría de los derrames son más pequeños que un metro cubico o incluso menores a 100 litros.

¹⁴² En 1988 en el mar Báltico se comenzaron a observar las descargas ilegales de petroleros de manera regular. Para 1992 se creó la Convención sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico, de 1992 (Convenio de Helsinki de 1992, HELCOM).

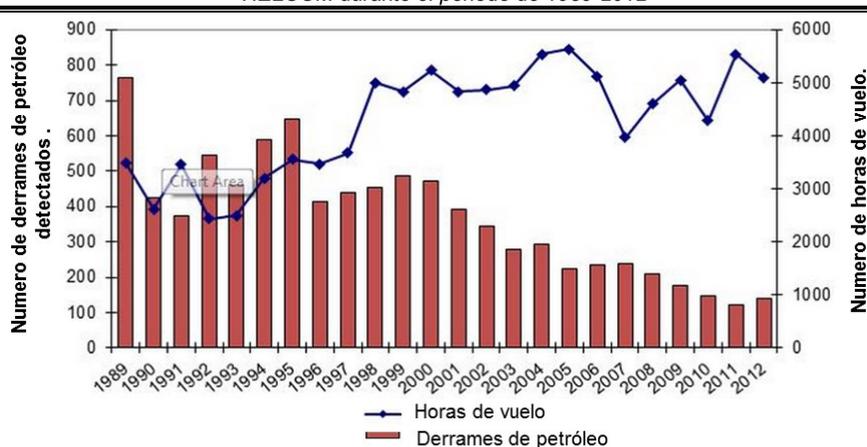
¹⁴³ Un punto relevante a señalar es que la vigilancia que se efectúa en el espacio marítimo aéreo del mar Báltico, forma parte de distintos proyectos trianuales que forman parte de un programa a largo plazo llamado "Visión 2030" que se ha desarrollado hacia una planificación sostenible del espacio del mar Báltico. De enero del 2009 a enero del 2012 se aplicó el BaltSeaPlan con un presupuesto de 3.7 millones de euros.

Los temas trasnacionales de la Visión 2030 perfila e incluye.

1. Un entorno marino sano.
2. Una política energética Pan-Báltica
3. Seguridad, limpieza y eficiencia en el transporte marítimo
4. Una pesca y acuicultura sostenible.

La disminución en el número observado de las descargas ilegales pese al creciente tráfico marítimo, el aumento de la frecuencia de los vuelos de vigilancia y un mejor uso de los equipos de teledetección ilustra los resultados positivos de un complejo de medidas conocidas como la Estrategia Báltica. También aumento la cantidad de residuos que se reciben en los puertos del mar Báltico. Es necesario mencionar que aunque en los últimos años las descargas ilegales de petróleo observadas muestran una tendencia decreciente, algunas áreas de vigilancia aérea no son uniformes y de manera regular por lo tanto no hay cifras confiables para esas áreas (Gráfico 5.1). Una cuestión importante a señalar es que si se ha logrado una notable disminución en la violación a la norma de descargas controladas es porque existe una mayor y mejor vigilancia aérea y marítima. Esto representa altos costes para los Gobiernos de los Estados que invierten en infraestructura, capacitación y recursos para la vigilancia de sus zonas marinas (Tabla 5.5).

Gráfico 5.1: Número total de horas de vuelo y derrames de petróleo observados en el área del HELCOM durante el periodo de 1989-2012



Fuente: HELCOM, 2013.

Tabla 5.5: Equipos y costes de los países miembros del HELCOM

País	Autoridad encargada de la vigilancia aérea	Tipo y número de aeronaves de aeronave	Sensores	Costo de la aeronave ¹⁴⁴	
Alemania	Armada alemana	Dornier 228	2	SLAR, UV, IR, MWR, Laser Fluoro-sensor	US \$ 7 millones
Dinamarca	Real fuerza aérea danesa.	Challenger 604	3	SLAR, IR/UV Scanner	US\$8, 650 mil dólares.
Polonia	Oficina marítima y armada de Polonia.	PZL M28B Bryza 1E (próximamente 12 más)	2	SLAR, cámaras	US\$ 4 millones
Estonia	Policía y Guardia fronteriza de Estonia	Turbolet-410 UVP	2	SLAR, IR/UV, cámaras	US\$ 2,6 millones
Lituania	Armada de Letonia	Aviones no dedicados a la vigilancia aérea.	-	Solamente visual	-

¹⁴⁴ El precio señalado sólo es de la aeronave no incluye los costos de todas las herramientas y equipo especializado que se requiere para la vigilancia aérea.

Letonia	Compañía privada	Aviones no dedicados a la vigilancia aérea.	-	Solamente visual	-
Finlandia	Guardia fronteriza de Finlandia	Dornier 228	2	SLAR, IR/UV scanner, FLIR, cámaras, AIS transceiver	US \$ 7 millones
Suecia	Guardia Costera de Suecia	DASH 8 Q300	3	SLAR, IR/UV scanner, 360 radar, FLIR, camaras, AIS transceiver	US\$ 17 millones
Rusia	Sin datos	-	-	-	-

Elaboración propia.

La inversión y cobertura de los costes para la vigilancia es un factor importante a considerar para que se lleve a cabo el cumplimiento de la norma, si trasladamos estos costes a los Estados en vías de desarrollo que tienen otras prioridades en sus políticas de desarrollo, es poco probable que decidan invertir tales cantidades para vigilar y hacer cumplir la norma dentro de sus aguas. En último término hay que señalar que el cumplimiento del estándar de las descargas controladas está estrechamente relacionado con la posibilidad de sanciones efectivas. Esto significa que en el proceso que va de la detección de una infracción hasta la aplicación de una pena existen diversas limitantes que juegan en contra de una sanción positiva (Tabla 5.6).

Tabla 5.6: *Proceso para la aplicación de una sanción para el cumplimiento de la norma.*

Primera fase: detección de infracción e identificación del infractor	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las grandes áreas marinas a vigilar representan uno de los principales problemas. 2. Aunque se detecte una mancha de petróleo es difícil identificar al petrolero infractor que genere la descarga ilegal.
Segunda fase: persecución	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los gobiernos deben perseguir y detener a los infractores identificados: aquí surge el problema de que la información que vincula a un petrolero específico con un derrame particular, resulta a menudo insuficiente e inadecuada como evidencia legal del hecho. 2. Establecer una evidencia se hace complejo a nivel internacional: lo que se considera una evidencia adecuada en los tribunales de un país puede no ser considerado evidencia en los tribunales de otro país.
Tercera fase: Enjuiciamiento y aplicación de sanciones.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que la justicia juzgue e imponga una sanción al buque infractor: en la práctica esto se ha tornado difícil ya que un petrolero que ha sido condenado por realizar descargas ilegales a menudo deja el puerto del Estado que lo juzga, mucho antes que el juicio, la sentencia o las multas sean impuestas.

Elaboración propia.

Una cuestión a considerar para que se lleve a cabo una adecuada aplicación de una sanción es la capacidad institucional del Estado que emprende el proceso, el presupuesto con el que cuenta tanto en infraestructura como en recursos humanos, el funcionamiento de sus instituciones para que se lleve a cabo, así como su formación y cultura de la vigilancia y cumplimiento de la norma. Todos estos factores pueden variar acorde a cada país, pues no todos los Estados poseen la misma capacidad económica e institucional para el cumplimiento de este lineamiento para la protección del medio ambiente marino.

5.1.2 El sub-régimen de estándares de equipamiento y el sub-régimen de evaluación de buques monocasco

El cumplimiento de las normas de las descargas en los Convenios OILPOL/54 y MARPOL73/78 ha sido débil. Éste, ha estado marcado por factores externos tales como el impacto del aumento de los precios del petróleo o las relaciones de mercado de la industria petrolera. En consecuencia, el régimen de las descargas resultaba insuficiente y esto hizo necesario que se establecieran otro tipo de estrategias normativas que complementaran a este régimen, ese es el caso de los estándares de equipamiento, es decir, normas de control relativas a la construcción, diseño o equipos del buque que son, por su propia naturaleza, auto-ejecutables.

En lo que respecta los buques nuevos, éstos cumplen las normas desde el momento de construcción y botadura. El único y verdadero problema para estos, es el mantenimiento adecuado pues una vez que estén operando es necesario asegurar que continúan cumpliendo con las normas relevantes. En cuanto a los buques existentes que no habían sido construidos con las normas de los equipos requeridos, MARPOL 73/78 proporcionó un calendario para reestructurar el buque o su eliminación total. En este sentido, el principal desafío consistía en asegurar que los buques que operen el mercado de segunda mano no evadan los requisitos de reestructuración o las fases de retirada

En general, los estándares de equipamiento han demostrado ser mucho más eficaces que las normas de las descargas controladas en el logro de cumplimiento de las normas de contaminación marina causada por buques. Los estándares de equipamiento como por ejemplo el SBT y el doble casco, imponen un control técnico difícil de evadir por parte de los operadores que favorece el cumplimiento de las normas. Aquí, el sistema de cumplimiento depende necesariamente del monitoreo y control del equipamiento estándar.

Las normas de equipamiento pueden ser exigidas por muchos Estados (particularmente Estados marítimos de países desarrollados) para permitir la navegación por sus aguas o la entrada a sus puertos. Por otra parte, La denegación a la entrada al puerto, así como las sanciones administrativas de detención por parte del Estado del puerto, suelen tener mayor efecto disuasorio sobre los armadores que las multas judiciales por las violaciones a los estándares de descargas. La denegación de entrada y la detención suelen dar lugar a retrasos costosos, desincentivando el incumplimiento de normas por parte de los

operadores, especialmente en el caso de los operadores independientes. La ejecución de los estándares de equipamiento también asegura una mayor detección de violaciones y elimina las ventajas competitivas para las flotas subestándar, proporcionando a los operadores más incentivos para cumplir las normas.

Cabe señalar que la operación global de un buque implica a distintos actores (los constructores de buques, sociedades de clasificación, aseguradoras e incluso los bancos en sus papeles financieros y acreedores hipotecarios). Cualquier buque que no cumplen con las especificaciones de la OMI enfrentara dificultades en su trato con una o varias de las partes implicadas. (Problemas para obtener contrato de transporte, cobertura de un seguro o respaldo financiero, arrendamiento del buque, etc.).

Empíricamente, el nivel de cumplimiento de la industria con las regulaciones del equipo del MARPOL 73/78 ha sido alto. En 1981, sólo el 45% de los petroleros construidos de 1976 a 1981 y solo el 26% de los petroleros previos a 1976 tenían el SBT y el COW. Asimismo a principios de 1980 la mayoría de los armadores comenzaron el desguace de buques petroleros que no contaban con el SBT ni con el COW, según las estadísticas de la *Drewry Shipping Consultants* (1998). Para 1991, el 94% de los petroleros antiguos habían instalado el SBT y el COW y después de 1992 casi todos los petroleros tenían instalados ambos equipos (Mitchell, 1994). Por su parte, los nuevos petroleros han cumplido el requisito del SBT. Todos estos desarrollos apoyan la afirmación de que las regulaciones del equipamiento efectivamente guiaron el comportamiento de los actores de la industria marítima.

Para el 2011, había 264, 446 buques petroleros registrados a nivel mundial, de esta cantidad 146,334 están registrados en los diez principales pabellones internacionales. Esto significa que un 55,5% del total de los buques petroleros registrados a nivel mundial están registrados en 10 pabellones. Del número total de buques petroleros registrados en estos pabellones sólo un porcentaje mínimo cumple con los estándares de equipamiento que la OMI exige como se puede ver a continuación. Cabe señalar que los estándares de equipamiento no sólo se limitan al SBT ni el COW. Se debe cumplir toda una serie de lineamiento señalados en el MARPOL 73/78 para que la OMI otorgue la aprobación¹⁴⁵.

¹⁴⁵Regla 16 Sistema de vigilancia y control de descargas de hidrocarburos y equipo filtrador de hidrocarburos

1.- Equipo filtrador de hidrocarburos,

2.- Medios de alarma y detención automática de toda descarga de mezclas oleosas si el contenido de hidrocarburos en el afluente excede de 15 partes por millón.

Tabla 5.7: Cumplimiento de equipamiento estándar en los principales Estados de pabellón

	Total de petroleros registrados	Petroleros que cumplen los estándares de equipamiento				%
		Crudo	Derivados	Crudo/derivados	Total	
Panamá	36, 925	307	461	92	860	2.3
Liberia	37, 381	530	202	188	920	2.4
Islas Marshall	27, 190	216	111	68	395	1.5
Hong Kong	11, 904	90	88	13	191	1.6
Grecia	23, 437	298	135	82	515	2.2
Bahamas	18, 847	184	43	25	252	1.3
Singapur	17, 622	161	350	51	562	3.2
Malta	12, 795	185	114	40	339	2.6
China	6, 772	43	261	58	362	5.3
Chipre	5, 397	77	37	16	130	2.4

Elaboración propia en base a la información del GISIS <http://gis.imo.org/Public/SHIPS/>

Pese a que estos países son los principales pabellones de registro de matrícula en buques petroleros, un mínimo porcentaje de estos buques cuentan con la aprobación y certificación de la OMI en lo que respecta todos los estándares de equipamiento que exigen el Anexo I del MARPOL 73/78. Sólo mantienen un porcentaje menor al 6% de petroleros que cumplen con dichos estándares y son estos petroleros los que realizan el comercio de petróleo con Estados cuya legislación es más exigente. Derivando en que el gran porcentaje restante navegue y opere en otras aguas.

Los buques que cuentan con la aprobación de la OMI cuentan con el Certificado Internacional de Prevención de la Contaminación por Hidrocarburos también conocido como "IOPP" su vigencia nunca excederá de 5 años, los buques con mayor antigüedad tendrán inspecciones en intervalos más cortos que los buques relativamente nuevos¹⁴⁶. Es obligación de la autoridad del buque enviar una serie de información relativa al buque y su sistema de prevención de la contaminación para facilitar las inspecciones portuarias.

No obstante, el sub-régimen de estándares de equipamiento no limita a que los petroleros realicen descargas ilegales en altamar lejos de la jurisdicción de los Estados de puerto. Para ello, como un método de control y evitar las descargas ilegales en altamar o en Zonas Marinas Especialmente Sensibles (ZMEE), se ha

3.- Tanque de retención de aguas oleosas de sentinas.

Regla 17 del MARPOL 73/78 Tanques para residuos de hidrocarburos (fangos).

17(3) Las tuberías que acaben y empiecen en tanques de fangos no tendrán conexión directa al mar, salvo la conexión universal a tierra

Regla 18 Instalación de bombas, tuberías y dispositivos de descarga a bordo de los petroleros.

1.- Tanques de lastre separados en los que deben instalarse los sistema de lavado con crudo,

Regla 19 Conexión universal a tierra

Para que sea posible acoplar el conducto de las instalaciones de recepción en puerto con el conducto de descarga de residuos procedentes de las sentinas de las maquinas del buque, ambos estarán provistos de una conexión universal.

¹⁴⁶ Ver apartado 3.2.1. pág. 99.

implementado de forma obligatoria un Sistema de control de descargas de hidrocarburos¹⁴⁷. Toda información que emita el dispositivo debe ser anotada en el Libro de registro de hidrocarburos¹⁴⁸. Esto implica un control muy eficaz de las descargas realizadas a bordo de los buques, al ser un dispositivo automático, disminuye la posibilidad de alterar la veracidad de las descargas. En caso que este sistema este estropeado o no funcione, la Autoridad portuaria puede permitir al petrolero realizar un viaje en lastre antes de dirigirse a un astillero para proceder a su reparación. A partir del 2011. La razón es que dentro de las 5 principales categorías de deficiencias que tienen los buques, se encuentra los certificados y documentación, la mayoría de veces de esta categoría es representada por el libro de registro de hidrocarburos.

Tabla 5.8: Control del libro de registro de hidrocarburos

MOU de Paris						
Año	Inspecciones totales	Deficiencias totales	Deficiencias en Certificados y documentación		Libro de registro de hidrocarburos	
2011	19 058	50 738	3491	6.83%	1124	2.20%
2012	18 308	49 261	3297	6.69%	924	1.87%

. Elaboración propia en base a los reportes anuales del MOU de Paris del 2011-2012

Pese a que las deficiencias del libro de registro de hidrocarburos representa un porcentaje mínimo del total de buques que fueron inspeccionados en el 2011 y 2012 en el MOU de Paris, este porcentaje puede tener una gran repercusión en zonas donde se cometieron las descargas ilegales. El inadecuado control en la revisión del libro de registro de hidrocarburos y el sistema de control de descargas, refleja la falta de interés de parte de los Estados portuarios por proteger aguas internacionales o aquellas que están fuera de su jurisdicción.

En cuanto a las normas del doble casco, a finales de 1993, alrededor de un 9% de todos los petroleros por encima de 10 mil toneladas de peso muerto tenía el doble casco. A finales de 1998, el 21% de dichos petroleros tenían el doble casco. A finales del 2002, un 51% de petroleros por encima de 5 mil toneladas de peso

¹⁴⁷ Regla 15 (3)(a) MARPOL 73/78. En éste, el buque cuenta con un dispositivo eficiente para tener en todo el momento y desde el propio buque el control de las descargas. Para ello es necesario disponer de un contador que de forma continua muestre el total de litros descargados por milla marina. Este dispositivo registrara número de litros por milla, la fecha y hora en que se realizó la descarga y guarda la información durante no menos de tres años. El dispositivo de vigilancia y control de descargas de hidrocarburos se pondrá en funcionamiento tan pronto como se efectuó cualquier descarga de efluente en el mar y estará concebido para garantizar que toda descarga de mezclas oleosas se detenga automáticamente cuando el régimen instantáneo de descarga de hidrocarburos exceda la proporción autorizada.

¹⁴⁸ En este se incluye desde las operaciones de lastrado de tanques de carga, la descarga de lastre (si no se dispone de tanques de lastre separado), la carga o descarga de residuos de hidrocarburos, incluso se anota el cierre de las válvulas después de alguna de las descargas mencionadas. El libro de registro de hidrocarburos se guarda en un lugar adecuado para facilitar su inspección en cualquier momento razonable y permanecerá siempre a bordo, este siempre será admisible en cualquier procedimiento judicial como prueba de los hechos declarados en el mismo, dicho libro consta de dos partes: Operaciones de carga y lastrado.

muerto contaba con el doble casco (OMI, MEPC Doc. 49/16/1 (2003)) .Esto estimaba tasas de cumplimiento de un 75% a 81% en 2007 y 2010 respectivamente. Sólo en Europa, la proporción de petroleros de doble casco aumentó de 39% en el 2000 a 51% a finales del 2002. Dicho aumento significativo en un periodo tan corto de tiempo estuvo motivado por mayores niveles de exigencias por parte de las instituciones comunitarias tras el incidente del Erika.

El MARPOL 73/78 había contemplado una retirada gradual de buques monocasco para ser reemplazados por buques con estructura con un segundo casco que reforzara la seguridad en casos de colisiones, tras el siniestro del “Exxon Valdez” y la emisión de la OPA/90 se introdujo otro calendario que aceleraba la retirada de los petroleros monocasco. EE.UU. con el respaldo del OPA/90 prohibió la navegación de petroleros monocasco en aguas bajo su jurisdicción.

Por otro lado los siniestros del Erika y el Prestige fueron coyuntura para que la Unión Europea firmara el Reglamento (CE) no1726/2003 en el cual se aceleró hasta el 2005 la retirada de los monocasco categoría 1, los buques categoría 2 y 3 no entraron en esta retirada. No obstante las diferencias normativas entre el sistema EE.UU y el internacional tuvieron como consecuencia que petroleros monocasco categoría 2 y 3 operaran en otras regiones del mundo, incluida la región europea, aumentando así el riesgo de contaminación en esas zonas. Consiente que muchos petroleros monocasco continúan operando se ha establecido lineamientos especiales a cumplir para evitar los siniestros petroleros, Para ello se creó el Régimen de Evaluación del Estado del Buque. (*Condition Assesment Scheme*, CAS), este se aplica a todos los petroleros desde el 2005. Es un régimen adicional de inspecciones reforzadas para detectar deficiencias estructurales de los petroleros monocasco. El CAS cuenta con la aprobación del MEPC de la OMI. Es imposible saber el número de petroleros monocasco que operan actualmente, pero de todos esos solo 52 buques cuentan con la certificación del MEPC y cumplen con el esquema CAS. Pese a todos estos esfuerzos todavía son muchos los buques sub-estándar que siguen operando, cuya opción más fácil es ir a Estados donde las exigencias ambientales no sean estrictas.

Tabla 5.9: *Petroleros monocasco que cumplen con el Régimen de Evaluación del estado del buque. (CAS).*

Pabellón	Nombre del Buque	Lugar de declaración	No° de la OMI	Categoría	Validez
Panamá	Caribbeanfaih	Panamá, Ciudad	8420385	3	22/06/2014
	PacificCourage	Panamá, Ciudad	9000352	2	20/07/2014
	PacificBeauty	Panamá, Ciudad	8917067	2	14/10/2014
	Lysaker	Panamá, Ciudad	8618839	2	26/12/2014
	Pacific Superior	Panamá, Ciudad	9058634	2	09/01/2015
	Lito	Panamá, Ciudad	9081265	3	25/01/2015
	Panabunker	Panamá, Ciudad	7907522	3	25/02/2015
	Reshma	Panamá, Ciudad	9039121	2	10/03/2015
	Libertad E	Panamá, Ciudad	9003562	3	29/04/2015
	Ticen Ocean	Panamá, Ciudad	8906913	2	04/06/2015
	Hartamas	Panamá, Ciudad	9015400	3	07/06/2015
	Saint Ram	Panamá, Ciudad	9037056	2	25/07/2015
	SkyStar	Panamá, Ciudad	8418928	3	10/08/2015
	Angel 102	Panamá, Ciudad	9101467	3	15/09/2015
	Prime Senator	Panamá, Ciudad	8907589	3	11/10/2015
	AstaSamudra	Panamá, Ciudad	9083718	3	12/12/2015
	Liberia	Aponi	Panamá, Ciudad	8608559	3
Fulmar		Vienna, VA, USA	8806876	2	19/06/2014
Vegas		Vienna, VA, USA	8706208	2	22/06/2014
PolarisStar		Vienna, VA, USA	9048110	2	30/07/2014
SuhailStar		Vienna, VA, USA	9050565	2	01/09/2014
MarkabStar		Vienna, VA, USA	9048122	2	13/11/2014
PherkadStar		Vienna, VA, USA	9048134	2	04/01/2015
Hong Kong	GeminiStar	Vienna, VA, USA	9050577	2	30/01/2015
	AlphardStar	Vienna, VA, USA	9050589	2	15/04/2015
Islas Marshall	Pacific Cristal	Hong Kong	9073438	2	28/05/2014
	PacificJasper	Hong Kong	9078359	2	03/04/2015
Bahamas	Argosy	Majuro	8817667	2	27/03/2015
	Admiral L	Majuro	8817643	2	26/09/2015
EE.UU	Adventure	Majuro	8817655	2	01/12/2015
	Kriton	Londres	8904264	2	30/06/2014
India	SeabulkAmerica	Washington, D.C.	7412757	2	01/01/2015
	Usns Guadalupe	Washington, D.C.	8822442	2	25/09/2017
	BankimchandraChat teriee	Mumbai	9045481	2	30/07/2014
Brasil	Eagle Meerut	Mumbai	9073737	3	25/01/2015
	MotilalNehru	Mumbai	8503113	2	05/10/2015
	Itaperuna	Rio de Janeiro.	8900048	2	31/10/2014
	Piquete	Rio de Janeiro	8617067	2	01/11/2014
	Pedreiras	Rio de Janeiro	8421171	2	15/01/2015
	Londrina	Rio de Janeiro	8617043	2	21/01/2015
	Pirajui	Rio de Janeiro	8617079	2	02/04/2015
	Lambari	Rio de Janeiro	8301814	3	13/05/2015
	Itaituba	Rio de Janeiro	8920505	2	17/05/2015
	Lorena BR	Rio de Janeiro	8617055	2	04/07/2015
	Potengi	Rio de Janeiro	8421169	2	02/10/2015
Reino Unido	Itamonte	Rio de Janeiro	8920490	2	14/11/2015
	StoltVinland	Southampton	8911657	2	26/04/2015
	StoltPeak	Georgetown	8819081	2	28/06/2015
Tailandia	St James Park	Liverpool	9072836	3	11/08/2015
	Yasitang	Bangkok	8408636	3	23/01/2015
Marruecos	B.P.P 33	Bangkok	9040522	3	22/02/2015
	Itri	Laayoune	8914192	3	27/07/2016

Elaboración propia en base a la información del GISIS: <http://gis.imo.org/Public/CAS/Default.aspx>

5.1.4 El sub-régimen de instalaciones de recepción en los puertos

La provisión de instalaciones de recepción en los puertos ha sido un tema de discusión por mucho tiempo, diversos instrumentos como el OILPOL/54 habían tratado de obligar a los Estados a que proporcionaran instalaciones de recepción en sus puertos y terminales de carga, sobre todo en el caso de “zonas especiales”. Aunque dichas disposiciones no se concretaron hasta el MARPOL 73/78, la intención original de los negociadores tanto del OILPOL/54 como del MARPOL 73/78 era institucionalizar un *quid pro quo* de manera que la implementación de equipos y prácticas de control de la contaminación a bordo de los buques se complementara con la provisión por parte de los Estados de instalaciones portuarias para la recepción de desechos retenidos por los buques.

Sin embargo, los Estados tanto en vías de desarrollo como los países desarrollados han ignorado sistemáticamente su obligación de proporcionar instalaciones de recepción adecuadas en los puertos. En lugar de ello, los Estados han puesto el acento en normas más rigurosas sobre las descargas en el mar y nuevos estándares en el equipamiento para los buques. Así, los Estados con frecuencia han apoyado de manera general, todas las normas de seguridad de los buques siempre y cuando estos evitaran en la manera posible la necesidad de instalar facilidades de recepción en sus puertos. Empero, las instalaciones de recepción son necesarias en una variedad de situaciones relacionadas con el lavado de tanques de aguas oleosas y de sentinas. Aparte de los costos directos de construcción y mantenimiento de instalaciones de recepción, los Estados también temen que la imposición de tasas por el uso de dichas instalaciones pueda afectar a la competitividad comercial de sus puertos.

Esa preocupación está relacionada con el hecho de que puertos alternativos no dispongan ni requieren del uso de este tipo de instalaciones, abaratando así los costes de operación. En consecuencia, la distribución no uniforme de las instalaciones de recepción a lo largo de los puertos del mundo ha generado preocupación en los países desarrollados como es el caso de Europa, por la distorsión de competencia que resulta de ello. La renuencia de los Estados para construir instalaciones de recepción está también relacionada con el problema del tratamiento de los residuos. En muchos casos las instalaciones de recepción no cuentan con la capacidad de procesar los residuos por lo que estos han de ser trasladados a otras instalaciones no portuarias para ser procesados, en

aquellos casos en que las instalaciones de recepción disponen de la capacidad de procesar los residuos *in situ* son excesivamente costosos.

La mayoría de los Estados son reacios a ofrecer instalaciones de recepción en los puertos por los altos costos que representan y prefieren derivar esos costes hacia la industria naviera y allí donde los Estados que han optado por ofrecer facilidades de recepción muchas veces han tratado de trasladar los costes a los armadores estableciendo altas cuotas o tasas excesivas por los servicios portuarios incluso cuando las instalaciones y esos servicios son muchas veces deficientes¹⁴⁹.

La OMI cuenta con una lista de instalaciones de recepción que genera a través de los informes presentados por los propios Estados. La búsqueda de instalaciones de recepción portuaria se enfocó en las facilidades que estén relacionadas al anexo I del MARPOL. En contraste de las encuestas de la industria naviera, los Estados reportan ante la OMI de manera específica las diversas facilidades de recepción con la que cuentan sus puertos (Tabla 5.9).

¹⁴⁹ No obstante existen denuncias de que los puertos cobran de forma inescrupulosa por instalaciones de recepción que son inadecuadas o inexistentes. También han surgido denuncias relativas a los puertos que se niegan a la disposición de retener el lastre limpio a bordo y sin embargo imponen altos cargos por la recepción de éstos en sus puertos. Otras quejas comunes se relacionan con los puertos que requieren que los buques descarguen sus residuos en altamar para que entren al puerto en condiciones de limpieza y puertos que se niegan a proporcionar atraque a buques para descargas de aguas de lastre.

La industria naviera ha planteado constantemente este tipo de problemas con la OMI. En particular, los representantes de la industria (INTERTANKO, ICS Y BIMCO) que frecuentemente resaltan casos de instalaciones inadecuadas o precios exorbitantes en los puertos. La industria también se opone los gastos de recepción de buques en forma de altas cuotas en los puertos. A través de los años, la industria naviera ha presentado a la OMI numerosas encuestas sobre la disponibilidad mundial de instalaciones de recepción.

Estas encuestas suelen realizarse por los Capitanes de los buques que hacen informes confidenciales sobre la disponibilidad e idoneidad de las instalaciones de recepción en los puertos visitados. Las encuestas han revelado consistentemente que un gran número de puertos del mundo, incluidas las principales terminales de importación y exportación de petróleo, no proporcionan instalaciones adecuadas para la recepción de residuos de petróleo, productos químicos y basura.

Dichas encuestas han encontrado que los puertos con instalaciones inadecuadas se encuentran tanto en los países desarrollados como en países en desarrollo. Otra cuestión a considerar es cómo se evalúa la disponibilidad. Las encuestas de la industria naviera típicamente solicitan a los capitanes de los buques la disponibilidad de las instalaciones de recepción en los puertos no solo recepciones de agua de lastre, sino también otros tipos de residuos como aguas de sentinas, lavado de tanques, mezclas oleosas, purificadores de aceite de combustible. Para muchos puertos, las instalaciones están disponibles para la recepción de uno o más tipos de estos residuos, pero no necesariamente para todos ellos. En tales situaciones, solamente se señala que puertos son totalmente incapaces de recibir desechos de cualquier forma y a estos se les considera que son carentes en instalaciones. Este supuesto es necesario con el fin de simplificar la tabulación de los resultados de la encuesta. Sin embargo, se reconoce que este subestima el número total de los puertos que carecen de instalaciones de algún tipo u otro, así como el encubrimiento de insuficiencia de muchas de esas instalaciones.

Tabla 5.10: Instalaciones de recepción portuaria que exige el Anexo I del MARPOL

		Diversas facilidades de recepción enfocadas al Anexo I del MARPOL						
Estados	No° de Puertos	Lavado de Tanques	Agua de lastre contaminada	Agua de sentinas oleosas	Sedimentos/fangos con residuos oleosos	Sedimentos/fangos en la limpieza de las cisternas	Mezcla oleosa con sustancias químicas	
IMPORTADORES	EE.UU	224	39	67	138	136	22	25
	Canadá	29	23	25	23	21	19	18
	Japón	66	29	46	63	36	39	42
	Corea de Sur	16	3	3	16	16	2	3
	China	60	52	44	55	55	41	19
	India	11	5	6	12	11	1	s/d
	Brasil	37	16	6	18	32	14	11
	Rusia	47	24	21	44	31	24	10
	Alemania	55	31	37	53	43	21	14
	Holanda	14	10	10	13	12	8	5
	Francia	63	55	54	59	55	53	54
	Reino Unido	212	74	78	133	128	60	88
	EXPORTADORES	Irak	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Irán		10	7	7	8	8	7	7
Arabia Saudita		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
E.A.U.		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Kuwait		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Nigeria		1	s/d	s/d	s/d	1	s/d	s/d
Angola		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Noruega		54	23	1	41	29	24	31
Venezuela		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
México		15	13	13	13	13	13	13

Elaboración propia en base a la información del GISIS <http://gis.imo.org/Public/PRF/Default.aspx>

La tabla anterior señala el número de Puertos con los que cuenta los Estados que se consideraron como prioritarios y de este número cuáles de ellos cuentan con instalaciones de recepción específicas, en la mayoría de los casos exportadores de petróleo no presentan reportes de este cumplimiento ante la OMI por ello se desconocen estos datos. La tabla muestra que los países importadores de petróleo hacen esfuerzos por cumplir con los lineamientos de facilidades recepción a diferencia de aquellos que lo exportan. En este caso se puede interpretar que la ausencia de reportes de los países exportadores de petróleo es para no hacer evidente que la mayoría de ellos no cuentan con las facilidades de recepción portuaria que exigen los lineamientos del MARPOL 73/78 para una mejora en la protección del medio marino.

5.1.4 La Protección de Zonas Marinas Especialmente Sensibles (ZMES)

En el contexto de la protección del medio marino y la conservación de la biodiversidad, la OMI ha adoptado una serie de medidas que pueden ser vistas como la implementación de esfuerzos coordinados de la CONVEMAR. El Capítulo 17 de la Agenda 21 y la Convención sobre la Diversidad Biológica/92 respectivamente. Entre éstas, sobresale el concepto de Zonas marinas

especialmente sensibles (ZMES). El concepto de ZMES tiene antecedentes en la OMI, en 1978 en la Conferencia sobre la Seguridad de Petroleros y la Prevención de la Contaminación, la Delegación sueca hizo una propuesta sobre la protección de áreas marinas con un valor especial que tengan una riqueza de recursos renovables o por su valor científico. Desde ese momento, tuvieron lugar distintas iniciativas y trabajos en el Seno de la OMI que se concretaron en los Principios guías de 1991 sobre la identificación y designación de Zonas marinas (OMI, MEPC Resolución A 720 (17)). La cual define a una ZMES como un área que necesita protección especial a través de las acciones de la OMI reconociendo su valor biológico, científico y socioeconómico, motivos por los cuales se ven vulnerables a daños causados por el transporte marítimo internacional¹⁵⁰. Así, la OMI ha establecido una serie de criterios para identificar una ZMES.

Tabla 5.11: *Criterios para la identificación de una ZMES.*

Criterios ecológicos		Criterios sociales, económicos y culturales	Criterios científicos y educativos
*Singularidad o rareza	*Zona de desove o de cultivo	*Beneficios económico	*Investigación
*Hábitat crítico		*Recreación	*Línea de base o monitoreo
*Dependencia	*Naturalidad	*Dependencia humana	*Estudios
*Representatividad	*Integridad		*Educación
*Diversidad	*Vulnerabilidad		
*Productividad	*Importancia Biogeográfica		

Fuente: Roberts, 2007.

Las áreas que abarcan una ZMES incluyen una amplia gama de sitios de conservación como Zonas Especiales de Conservación, Zonas Especiales de Protección, Sitios RAMSAR, Patrimonios Naturales de la Humanidad y un sinnúmero de Áreas Naturales Protegidas. Las ZMES son una herramienta que puede ser aplicada de una manera integrada, independientemente de los límites marítimos jurisdiccionales. Muchas zonas propuestas como ZMES están ubicadas dentro de importantes rutas del transporte marítimo, esto debido a que han surgido distintas preocupaciones relacionadas con los impactos potenciales del tráfico marítimo, como el volumen del tráfico marítimo, la naturaleza de las cargas transportada, las operaciones rutinarias de los buques, las condiciones meteorológicas, oceanográficas e hidrológicas de las zonas de navegación. Así, se estableció el

¹⁵⁰Diversos autores consideran que una ZMES puede considerarse como un área en la que se debe evitar el tráfico marítimo con el fin de proteger una zona marina ecológicamente sensible de los peligros que representa la navegación internacional. En este sentido, cabe señalar que el concepto de ZMES es un mecanismo orientado a problemas para permitir la adopción de medidas de protección contra los daños causados por el transporte marítimo internacional y no por otros usos que se le da a los océanos. Otras amenazas para las mismas áreas están cubiertas por otros regímenes. En general para que una ZMES deba ser identificada debe contar con tres elementos: El área debe cumplir al menos uno de los criterios dados (ecológico, social, cultural y económico; o científico y educativo); Debe ser vulnerable a los daños causados por las actividades marítimas internacionales; y debe haber medidas que pueden ser adoptadas por la OMI para proporcionar una protección a la zona de estas actividades del transporte marítimo internacional.

concepto de Medida de Protección Correspondiente (MPC) para las ZMES. Entre estas surgió la prohibición del transporte del fuel pesado en petroleros monocasco.

La mayoría de los Estados miembros de la OMI consideraron que la propuesta podría sentar un precedente peligroso con respecto al derecho de paso inocente y la libertad de navegación. Por ello sostuvieron que la medida no podía ser adoptada por la OMI al carecer de competencias. Así, surgió el debate más importante sobre la protección de las ZMES el cual fue con respecto a la base jurídica de estas medidas, pues las características que constituyen las MPC no están claramente definidas. En conformidad con La CONVEMAR se requiere como un requisito previo conocer el impacto que tiene una MPC en la navegación antes de ser considerada. En un análisis realizado por la División de las Naciones Unidas para Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar (DOALOS), se acepta que una MPC que viole el Principio de la Libertad de navegación no es aceptable. Sin embargo, también se considera que cualquier medida aceptada por el Subcomité de Navegación de la OMI que esté en conformidad con los requisitos de una MPC, es de facto de conformidad con la CONVEMAR, pues la CONVEMAR remite a la OMI sobre normas de navegación, reglamentos y normas. En respuesta el MEPC impulsó la Resolución A.927 (22), adoptada el 21 de noviembre del 2001, la cual versa sobre las Directrices para la Designación de Zonas Especiales en virtud del MARPOL 73/78 y Directrices para la Identificación de Zonas Marinas Especialmente Sensibles.

La Resolución A.927 (22) fue apoyada por algunos Estados miembros y por algunas ONG, otros Estados objetaron sobre la base jurídica de que una resolución no es un instrumento jurídicamente vinculante y no puede servir de sustento para afectar las rutas de navegación de los buques. No obstante, se alcanzó un acuerdo según el cual todo buque está obligado a dar aviso con una antelación de 48 horas de su tránsito por una ZMES. Además, eso se complementó con las enmiendas sobre la eliminación acelerada de los petroleros monocasco. Esto, fue suficiente para convencer a la mayoría de los Estados de que apoyaran la propuesta sobre la protección de las ZMES. Así, la OMI ha establecido las MPC para la organización del tráfico marítimo y reducir el riesgo de accidentes en estas zonas:

1. Esquemas separados de tráfico marítimo. (rutas alternas).
2. Dos rutas de aguas profundas,
3. Zonas a evitar.
4. Sistema de notificación obligatoria para buques.

Estas medidas protección depende de ultima manera de Sistemas de tráfico marítimo ubicados en los Estados costeros, cuyas funciones serán de apoyo en emergencias, derrames de hidrocarburos y el remolque de buques. Los Sistemas de tráfico marítimo son los elementos fundamentales de un Centro de Control de Tráfico Marítimo (CCTM)¹⁵¹. Los CCTM abarcan una amplia gama de técnicas y capacidades dirigidas a la prevención de colisiones y varadas de buques en los puertos. También están diseñados para agilizar los movimientos de los buques, un aumento en la eficiencia del sistema de transporte y mejorar la capacidad operativa de los buques bajo diversas condiciones meteorológicas. La eficiencia de un CCTM dependerá de la fiabilidad y continuidad de las comunicaciones así como de la capacidad para proporcionar información clara y comprensible. La calidad de prevención de accidentes dependerá de la capacidad del sistema para detectar el desarrollo de una situación peligrosa y su capacidad de dar avisos oportunos de tales peligros.

Existen dos tipos de CCTM, vigilado y no vigilado. Los CCTM vigilados consisten en uno o más dispositivos de detección en tierra (radares, Sistemas de identificación automática o AIS y circuito cerrado de televisión) que emiten señales a una ubicación central, las cuales son recibidas por operadores que vigilan y gestionan el movimiento del tráfico marítimo. Los sistemas no vigilados, consisten en uno o más puntos de notificación en los que los buques están obligados a reportar su identidad, rumbo, velocidad y otros datos a la autoridad del control.

Cabe aclarar la distinción entre un CCTM de un puerto y CCTM costero. El primero se ocupa principalmente del tráfico marítimo hacia y desde un puerto o bahía, mientras que el segundo se ocupa principalmente del paso de tráfico de buques a través de un área determinada. En el contexto de las ZMES, un CCTM costero es de gran beneficio para la zona, éste puede mejorar la seguridad y eficiencia de la navegación para proteger el medio ambiente, proporcionando una interacción en la gestión del tráfico marítimo a lo largo de una costa o en otras áreas sensibles. Este podría incluir, el seguimiento y control del paso de los

¹⁵¹ La importancia de un CCTM en la seguridad y la protección del medio marino son reconocidas por la OMI a través de Directrices de Servicio de tráfico marítimo. En el apartado 12 del SOLAS, se afirma que:

1. Un CCTM contribuye a la seguridad de la vida humana en el mar, la seguridad y la eficiencia de la navegación, la protección del medio marino, áreas costeras adyacentes, lugares de trabajo e instalaciones costa afuera de posibles efectos adversos del tráfico marítimo.
2. Los Gobiernos contratantes se comprometen a garantizar la disponibilidad de los CCTM en lugares que el volumen del tráfico o el grado de riesgo, justifique tales servicios.
3. Los Gobiernos contratantes planificarán y ejecutarán los Servicios de tráfico marítimo, siempre que sea posible, siguiendo las directrices elaboradas por la OMI. El uso de los CCTM sólo podrá hacerse obligatorio en las zonas marítimas de las aguas territoriales del Estado costero.
4. Los Gobiernos contratantes harán lo posible para asegurar la participación y el cumplimiento de las disposiciones de los CCTM por parte de los buques que enarbolan su pabellón.

buques que transporten cargas peligrosas alrededor de una ZMES. Generalmente, los buques que entran en una zona informan a las autoridades del puerto, normalmente a través de la radio y pueden ser rastreados por el CCTM.

Pese a que existen lineamientos para prohibir toda descarga de hidrocarburos o mezclas oleosas en las ZMES, también existen excepciones cuando se cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones.

1. que el buque se encuentre “en ruta”;
2. que el buque cuente con un dispositivo por el cual la mezcla oleosa se somete a tratamiento mediante un equipo filtrador certificado, con sistema de monitoreo y alarma (“hidrocarbúmetro”) y dispositivo automático de detención;
3. el contenido de hidrocarburos del efluente no excede de 15 ppm; la mezcla oleosa no proceda de las sentinas de las salas de bombas de carga de los petroleros; y
4. la mezcla oleosa, en el caso de los petroleros, no está mezclada con residuos de hidrocarburos del área de carga (“slop”)

Hasta la fecha, en relación al Anexo I del MARPOL (hidrocarburos) existen diez áreas designadas como ZMES.

Tabla 5.12: Zonas marinas especialmente sensibles en relación al Anexo I del MARPOL 73/78

ZMES	Adoptada	Fecha entrada en Vigor
Mar Mediterráneo	2 de Noviembre de 1973	2 de Octubre de 1983
Mar Báltico	2 de Noviembre de 1973	2 de Octubre de 1983
Mar Negro	2 de Noviembre de 1973	2 de Octubre de 1983
Mar Rojo	2 de Noviembre de 1973	2 de Octubre de 1983
Zona de los “Golfos”	2 de Noviembre de 1973	2 de Octubre de 1983
Golfo de Adén	1 de Diciembre de 1987	1 de Abril de 1989
Área Antártica ¹⁵²	16 de Noviembre de 1990	17 de Marzo de 1992
Aguas del Noroeste de Europa	25 de Septiembre de 1997	1 de Febrero de 1999
Omán y Mar Árábigo	15 de Octubre del 2004	1 de Enero del 2007
Aguas meridionales de Sudáfrica	13 de Octubre del 2006	1 de Marzo del 2008

Fuente: Roberts, 2007.

Pese al establecimiento de diversas ZMES, ha sido difícil determinar las MPC que cumplen con los requisitos para el establecimiento de ZMES con una base legal. Esto ha generado discusiones en la OMI. Algunos observadores sostienen que la OMI tiene competencia jurídica para adoptar diversas MPC en base a las disposiciones generales de la CONVEMAR y la autoridad transmitida de la CONVEMAR a la OMI. También se argumenta que otras fuentes del Derecho

¹⁵² con respecto a la Zona de la Antártida, estará prohibida toda descarga de hidrocarburos o de mezclas oleosas procedentes de cualquier buque.

internacional pueden proporcionar una base jurídica a la OMI para adoptar estas medidas específicas. Por otro lado, otros argumentan que la OMI no puede adoptar medidas específicas que afecten las operaciones de los buques en base a una cesión de autoridad general de la CONVEMAR u otras normas del Derecho internacional pues un Estado de pabellón debe tener la certeza respecto a las leyes que afectan a sus buques y por lo tanto la ley debe ser clara y sin ambigüedades (Roberts, 2007: 207-210).

El debate focalizo la atención y la aplicación de Medidas de protección correspondientes y en particular la aplicación de medidas ya establecidas en algún instrumento de la OMI o de nuevas medidas. En todo caso la OMI mantiene la postura que toda MPC debe tener un instrumento jurídico claro o por lo menos demostrar una base legal establecida.

En relación a la efectividad de las ZMES como figura de protección cabe plantear algunas cuestiones además de los problemas para identificar claramente y designar ZMES, está la ausencia de una base legal sólida para su establecimiento al conflictual con el Derecho del Mar en cuanto al Principio de Libertad de navegación. Eso hace que en la práctica, no sea posible limitar o prohibir ningún tipo de tráfico marítimo a través de las ZMES. Por todo ello se trata de una figura de protección muy débil. En último término la designación de ZMES tiene como efecto fundamental la disponibilidad de mayor y mejor información sobre el tráfico marítimo que la recorre en virtud de la supervisión de los buques a través de los CCTM y los reportes previos que anuncian el tránsito en esas zonas. Eso como mucho mejora la capacidad de respuesta de los Estados costeros implicados ante posibles situaciones ambientales críticas, siempre que se disponga de servicios marítimos con los medios adecuados para dar una respuesta rápida y eficaz.

5.2 Efectividad y limitaciones institucionales de las medidas de reparación (ex post)

La reparación de los daños es uno de los ejes rectores dentro del Régimen internacional de contaminación marina causada por hidrocarburos. Este es respaldado por un sub-régimen de Fondos de compensación conocido como FIDAC. El FIDAC paga la indemnización a toda persona que haya sufrido perjuicios causados por la contaminación de hidrocarburos en un Estado miembro. Los demandantes pueden ser particulares, asociaciones, compañías,

organizaciones privadas u organismos públicos, incluyendo Estados o autoridades locales. En la gran mayoría de los casos las reclamaciones se acuerdan extrajudicialmente y la Dirección del FIDAC tiene autorizado atender las reclamaciones y pagar indemnizaciones hasta niveles predeterminados. Desde su creación en 1971 y su conformación actual de 1992, los Fondos han intervenido en la reparación e indemnización de 143 siniestros de distintas proporciones en todo el mundo. El Fondo de 1971 se encuentra en vías de liquidación y a partir del 24 de mayo del 2002 no ha intervenido en ningún siniestro petrolero. Hasta la fecha no ha ocurrido un siniestro en el que tenga que intervenir el Fondo Complementario. El FIDAC cuenta con una relación de los daños que cubre para que se pueda efectuar una reclamación.

1. Limpieza y medidas preventivas: Todas aquellas medidas tomadas para reducir al mínimo el impacto de la contaminación en un Estado parte donde quiera que se tomen estas medidas¹⁵³.
2. Daños materiales: Se indemniza por los costes razonables de la limpieza, reparación o reposición de bienes que hayan sido contaminados por hidrocarburos (ejemplo redes, motores, instrumentos de pesca afectados, etc.)
3. Perdidas consecuentes: Se indemniza por las pérdidas de ingresos sufridas por los propietarios de bienes contaminados por hidrocarburos como resultado de un derrame¹⁵⁴.
4. Perdidas puramente económicas: Se indemniza por las pérdidas de ingresos debidas a la contaminación por hidrocarburos sufridas por personas cuyos bienes no han resultado contaminados¹⁵⁵.
5. Daños al medio ambiente: Se indemniza por los costes de las medidas razonables de restauración destinadas a acelerar la regeneración natural del medio dañado¹⁵⁶.
6. Utilización de asesores: En caso que los afectados utilicen asesores que les ayuden a presentar sus reclamaciones. Se indemnizará por los costes

¹⁵³ Por ejemplo, si se toman medidas ante un derrame en alta mar o en las aguas territoriales de un Estado que no es Parte en los Convenios a fin de evitar o reducir los daños por contaminación en el mar territorial o la ZEE de un Estado Parte, el coste de las medidas daría derecho en principio a una indemnización. Los gastos por medidas preventivas son recuperables incluso si no ocurre ningún derrame de hidrocarburos, siempre que haya una amenaza grave e inminente de daños por contaminación.

¹⁵⁴ Un ejemplo de pérdida consecuente es la pérdida de ingresos de los pescadores como resultado de la contaminación de sus redes con hidrocarburos, lo cual les impide pescar hasta que se limpien o se repongan las redes.

¹⁵⁵ Por ejemplo, a los pescadores cuyas redes no han quedado contaminadas puede de todos modos resultarles imposible pescar porque la zona del mar en que faenan normalmente está contaminada y no pueden pescar en otra parte. Asimismo, el propietario de un hotel o de un restaurante situado cerca de una playa pública contaminada puede sufrir pérdidas de ingresos porque el número de clientes desciende durante el período de la contaminación.

¹⁵⁶ Puede que se contribuya a los costes de los estudios posteriores al derrame siempre que estos se refieran a daños comprendidos dentro de la definición de daños ocasionados por contaminación en virtud de los Convenios, incluidos los estudios para establecer la naturaleza y magnitud de los daños al medio ambiente causados por un derrame de hidrocarburos y para determinar si son necesarias y factibles las medidas de restauración.

razonables de los servicios prestados por los asesores en relación con la presentación de reclamaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de los Convenios¹⁵⁷.

Para que el reclamante pueda tener derecho a una compensación debe poder demostrar la cuantía de daños o pérdidas presentando registros contables u otras pruebas pertinentes. El Fondo de 1992 y el asegurador del propietario (Club P&I) suelen designar peritos que supervisan las operaciones de limpieza, investigan el fundamento técnico de las reclamaciones y efectúan la valoración de las pérdidas económicas. El Fondo de 1992 y los Clubes P&I han creado una red mundial de peritos con conocimientos especializados en los diversos sectores que pueden sufrir contaminación por hidrocarburos.

El Fondo y los P&I cuentan con el asesoramiento de la ITOPF, el personal técnico de ésta cuenta con mucha experiencia en la lucha contra la contaminación y está muy familiarizada con los criterios del Fondo en relación con la aceptación de reclamaciones. Pese a que el Fondo y los P&I cuentan con la ayuda de un perito para evaluar los daños y reclamaciones, la decisión de aprobar o rechazar una reclamación para su posterior indemnización recae completamente sobre el Club respectivo y en el Fondo. Si el Fondo y el Club han aprobado una reclamación, se ponen en contacto con el reclamante para explicarle la base de la evaluación, normalmente por escrito. Si el reclamante acepta la oferta de indemnización, se le pedirá que firme un recibo en el momento en que se efectúe el pago de la suma establecida. Si el reclamante rechaza la suma o no está de acuerdo con la evaluación, éste puede solicitar otra evaluación aportando en su caso información adicional. Si no es posible llegar a un acuerdo sobre la evaluación de la reclamación, el reclamante tiene derecho a presentar su reclamación ante el tribunal competente del Estado en el que se produjeron los daños. Sin embargo, desde el establecimiento del régimen de compensación, en la mayoría de los siniestros en los que han intervenido el Fondo de 1992 y su predecesor, no ha sido necesario que los reclamantes interpusieran acciones judiciales.

En el trámite de reclamaciones, el Fondo de 1992 indemniza sólo después de que el propietario del buque o asegurador hayan pagado lo que les corresponde según los límites establecidos. Por ello las reclamaciones deben

¹⁵⁷ La cuestión de si se indemnizará o no por dichos costes se determina en relación con el examen de la reclamación concreta. Se tiene en cuenta la necesidad del reclamante de utilizar un asesor, la utilidad y la calidad de la labor efectuada por el asesor, el tiempo razonablemente necesario y la tarifa normal por los trabajos de ese tipo en el país de que se trate.

presentarse en primer lugar ante al propietario del buque o a su Club P&I. En la práctica, las reclamaciones por lo regular se canalizan a través de la oficina corresponsal del Club P&I más próxima del lugar del siniestro. Debido a la estrecha cooperación entre el Fondo y el asegurador, basta con enviar las reclamaciones y la documentación justificativa bien al Club P&I o al corresponsal del Fondo.

Cuando un siniestro da lugar a un gran número de reclamaciones, el Fondo de 1992 y el Club P&I establecen conjuntamente una oficina local de reclamaciones, de forma que estas puedan tramitarse más fácilmente. Las reclamaciones deben presentar en dicha oficina local, cuyas indicaciones se anuncian en la prensa local y están disponibles en www.fidac.org. Los corresponsales de las oficinas locales sólo cumplen funciones administrativas pero no tienen competencias para abonar las indemnizaciones en caso de que la reclamación tenga respuesta. Sólo el Fondo de 1992 y el Club P&I del propietario del buque tienen facultades para ello.

El proceso de reclamación queda abierto una vez que el Fondo o Club P&I publica los formularios de reclamaciones. Todas éstas, deben de ser por escrito aunque existe la opción que se envíen por telefax o por correo electrónico a las oficinas. Las reclamaciones deben presentarse de forma clara y precisa, con información y documentación justificativa que permita evaluar la cuantía de los daños. Así, la información de cada apartado de una reclamación debe ir respaldada con una factura u otra documentación pertinente como hojas de trabajo, notas aclaratorias, cuentas y fotografías. Los reclamantes tienen la responsabilidad de presentar pruebas suficientes para justificar sus reclamaciones. Toda reclamación debe contener:

1. El nombre y la dirección del reclamante y de cualquier representante,
2. La identidad del buque implicado en el siniestro,
3. La fecha, lugar y detalles específicos del siniestro, si el reclamante los conoce, a menos que el Fondo de 1992 ya disponga de la información.
4. El tipo de daños ocasionados por la contaminación,
5. La cuantía de la indemnización reclamada.
6. Puede que sea necesario presentar información adicional para determinados tipos de reclamaciones.

En lo que respecta a los criterios de efectividad en la reparación de los daños, es necesario considerar la evaluación de los costes de los daños, la

cuantía a pagar, la valoración por parte del FIDAC, pagos reales que hace el FIDAC y el lapso de tiempo transcurrido hasta que hacen efectivos los pagos. Para ejemplificar todas estas cuestiones se ha considerado el caso del petrolero monocasco Prestige¹⁵⁸. El siniestro del Prestige afectó a tres Países (España, Francia y Portugal) que son parte del CLC/92 y el Fondo/92. El Prestige estaba asegurado por el London Club, cuya responsabilidad limitada según el CLC/92, era de 18.9 millones de DEG o € 22, 777,986. En mayo del 2003, el propietario del buque depositó dicha cantidad en el Juzgado de Corcubión (Galicia, España) con el fin de constituir el fondo requerido por el CLC/92. La cuantía máxima de indemnización en virtud del CLC/92 y el Fondo /92 ascendían a 135 millones de DEG equivalentes a €171 520 703.

Tras recibir asesoramiento jurídico, a diferencia de la política adoptada generalmente por las aseguradoras normalmente, el *London Club* decidió no efectuar pagos individuales de indemnización. Se tomó esta postura porque si el Club efectuara pagos individuales a los reclamantes siguiendo las prácticas habituales de las aseguradoras. Podía encontrarse en la situación de que los tribunales españoles no consideraran esos pagos, como eximentes de la obligación por parte de la aseguradora de hacer las aportaciones pertinentes para la constitución del Fondo de responsabilidad correspondiente. Ante ello, la aseguradora podría verse obligada a desembolsar mucho más dinero que el asignado como limitación de responsabilidad.

En mayo de 2003, el Comité Ejecutivo en base a las evaluaciones de los expertos contratados por el London Club y el Fondo decidió que los pagos del Fondo/92 deberían limitarse, por el momento, al 15% de las reclamaciones. Esta decisión fue tomada porque las delegaciones de los tres Estados afectados y la valoración de los expertos del Fondo indicaban que la cuantía total de los daños podría alcanzar la cifra de € 1000 millones de euros. El Comité Ejecutivo decidió efectuar pagos directos a los reclamantes ante la postura del London Club de no hacerlo directamente.

En Octubre del 2005, El Comité Ejecutivo examinó una propuesta del Director para incrementar el porcentaje de pagos, este incremento estaba sujeto a la provisión de ciertos compromisos y garantías de parte de los Gobiernos

¹⁵⁸ Se estima que fueron 63 000 mil toneladas de fueloil derramadas por el Prestige, estas generaron 170 700 toneladas de residuos, según un estudio realizado por la Universidad de Santiago de Compostela, resultaron afectados 2 980 km. del litoral costero, 1 137 playas contaminadas, 450.000 m² de superficie rocosa impregnada de chapapote, 526,3 toneladas de fuel en los fondos de la plataforma continental, una mortalidad estimada de 115.000 a 230.000 aves marinas, todos los ecosistemas marinos afectados, y altos contenidos de hidrocarburos aromáticos poli-cíclicos (HAPs) en la biota y sedimentos.

español, francés y portugués. Basándose en las cifras dadas por los Gobiernos de los Estados afectados (€1050 millones) era probable que el nivel de pagos se mantuviera en 15% durante varios años, a menos que se adoptara un nuevo planteamiento.

El Director del FIDAC propuso que, en vez de la práctica usual de determinar el nivel de pagos sobre la base de la cuantía total de las reclamaciones ya presentadas y las posibles reclamaciones futuras, se determinara una estimación de la cuantía final de reclamaciones admisibles contra el Fondo/92, ya sea por acuerdos de reclamantes o bien sentencias definitivas de un tribunal competente, sobre la base de un análisis de expertos comunes contratados por el London Club y el Fondo /92. El Director considero que era poco probable que las reclamaciones rebasaran los 573 millones de euros entre los tres países. De esa manera considero incrementar a un 30% el nivel de pagos si los Estados adquirían compromisos y garantías. Éstas tenían el objetivo de que el Fondo estuviese protegido en una situación de exceso de pago, y también de que se respetase el Principio de igualdad de tratamiento a los damnificados. El Comité Ejecutivo se mostró de acuerdo con la propuesta del Director.

En Diciembre del 2005 el Gobierno de Portugal informó que no facilitaría ninguna garantía bancaria, y por consiguiente sólo solicitaría el 15% de la cuantía evaluada. En Enero del 2006 el Gobierno francés adquirió el compromiso en “ser el último de la cola” hasta que todos los reclamantes de Francia hubieran recibido su indemnización. En Marzo 2006 el Gobierno Español proporcionó la garantía bancaria requerida y el compromiso de indemnizar a todos los reclamantes de España, en consecuencia en el mismo mes se efectuó un pago de €56 365 000 para España. Con las facilidades proporcionadas y los compromisos adquiridos el Director incrementó el nivel de pago al 30% de las reclamaciones reconocidas por daños en España y Francia a partir del 5 de abril del 2006.

1.- España

La Oficina de reclamaciones de La Coruña (Galicia) recibió 845 reclamaciones por un total de €1,037 millones, 15 de ellas eran del Gobierno español por un total de €984,8 millones. Excluyendo al Gobierno español entonces, las reclamaciones de particulares ascendía a €52,2 millones. Sin embargo, los valuadores del Fondo fijaron una cuantía por daños a pagar en €3,9 millones. Es decir no reconocieron €48,3 millones reclamados. Así, se han efectuado pagos provisionales hasta de un 30% un total de €564 976 con respecto a las 175

reclamaciones evaluadas. Algunas de las reclamaciones se rechazaron o no pudieron ser evaluadas por falta de documentación o requisitos insuficientes que solicitaba el Fondo/92.

Las reclamaciones que presentó el Gobierno Español, se referían a los costes de limpieza en el mar y tierra, extracción de hidrocarburos del pecio, pagos de indemnización efectuados en base a la legislación interna (Leyes y Decretos reales), exenciones fiscales de las empresas afectadas por el derrame, costes relativos a administración, campañas publicitarias, gastos contraídos con administraciones locales, con Ayuntamientos de las regiones de Galicia, Asturias, Cantabria y El País Vasco y los relacionados con el tratamiento de residuos oleosos. Las reclamaciones del Gobierno español por un total de €984,8 millones se evaluaron en €300,2 millones. Los €684,6 millones de diferencia de estas cuantías se deben a las siguientes observaciones del FONDO/92:

1. Los gastos atribuidos en operaciones de limpieza, se encontró una desproporción de recursos humanos y materiales empleados en la lucha realizada contra el derrame y la amenaza de la misma. También se encontraron incongruencias con respecto a la duración de las operaciones.
2. Se rechazó la reclamación subrogada por pagos de indemnización por daños del derrame efectuados al sector pesquero sobre la base de la legislación nacional, incluidas las exenciones fiscales de las empresas afectadas. El Fondo/92 consideró que las exenciones fiscales que realizó el Gobierno español a las empresas afectadas tenían carácter de ayuda por lo tanto no debería ser pagadas al Gobierno de España. Asimismo, la valoración de los daños se basa en las afectaciones *a priori* pero no cuantifica las pérdidas *a posteriori*. También se rechazó la inclusión del IVA reclamada por el Gobierno Español por considerarla impropia.
3. La reclamación del Gobierno Español por operaciones en el pecio (estudios, inspecciones, sellado de fugas y extracción de hidrocarburos) era de €109,2 millones pero el Gobierno español la redujo a €24,2 millones para obtener fondos de otra fuente (COPE). En el 2006 en una sesión del Fondo decidió que algunos de los costes contraídos en el 2003 (estudios e inspecciones y sellado de fugas) eran pertinentes para ser valorados como riesgos de contaminación. No obstante, se consideró que las reclamaciones del 2004 relativas a la extracción de hidrocarburos del pecio eran inadmisibles de conformidad con la decisión del Comité Ejecutivo. La valoración final de la

reclamación fue de €9,5 millones (Estudios, inspecciones y sellado de fugas), es decir €14,7 millones menos de lo reclamado por el Gobierno Español.

2.- Francia

La Oficina de Lorient (Burdeos) recibió 842 reclamaciones por un total de €109,7 millones, incluida la cantidad que reclamaba el Gobierno francés. El FONDO /92 fija la cuantía de los daños en €57,5 millones (€42,2 millones menos que las reclamaciones). Hasta el 2006 El FONDO /92 efectuó pagos provisionales del 30%. Algunas de las reclamaciones se rechazaron o no pudieron ser evaluadas por falta de documentación o requisitos insuficientes que solicitaba el Fondo/92.

El Gobierno francés presentó reclamaciones por €67,5 millones en conceptos de limpieza y medidas preventivas, el Fondo y el London Club las evaluaron por €38.5 millones es decir €29 millones menos de lo que exigían las reclamaciones. Se han celebrado reuniones entre la Secretaria, sus expertos y el Gobierno francés para examinar las evaluaciones, no se ha efectuado pago alguno ya que el Gobierno francés será el último en recibir pagos.

3.- Portugal

El Gobierno portugués reclamó €4.3 millones respecto a costes de limpieza y medidas preventivas, las reclamaciones fueron valuadas en €2.2 millones (€2.1 millones menos) y por el momento el Fondo ha efectuado un pago de €328 488, correspondiente al 15% de la evaluación definitiva.

Tabla 5.13: *Estimación y valoración económica de la reparación de daños del Prestige*

	No° de reclamaciones admisibles	Cuantía total de las reclamaciones (€)	Estimación de las reclamaciones finales admisibles(€) (cifras redondeadas)	Valoración de las reclamaciones (FIDAC y London Club)	Indemnización pagada (octubre 2012)
España	845	€984,8 millones	€500 millones	€ 300,2 millones	€ 114 millones al Gobierno español
Francia	482	€109,7 millones	€70 millones	€ 57,5 millones	€ 5,6 millones a demandantes particulares
Portugal	1	€4,3 millones	€3 millones	€ 2,2 millones	€ 328,488 al Gobierno portugués
Total	1328	€1,098,8 millones	€573 millones	€ 359,9 millones	€ 119, 928,488 millones.

Elaboración propia en base a la Sentencia del Prestige.

Como se puede observar, existe una enorme diferencia económica entre la cantidad estimada por los reclamantes y la valoración que hace el FIDAC. Existen factores que reducen en gran medida las cantidades de estimación y pago. Una de ellas es la complejidad que representa el proceso de reclamación, éste supone el manejo y el aporte de una amplia documentación que además implica o suele implicar un alto grado de conocimiento técnico. No es de extrañar por tanto que en este proceso se implique contratar a diversos especialistas (abogados, peritos, etc). Incluso a pesar de eso, demostrar ciertas pérdidas económicas (particularmente en el caso de las “pérdidas puramente económicas”) las distintas variables que son necesarias considerar para establecer los costes económicos y la dificultad de avalar con documentación precisa y/o completa los distintos ítems del cálculo.

Sumado a lo anterior, se debe considerar el tiempo para la evaluación y aprobación de las reclamaciones, Un plazo de un mes desde la recepción de la reclamación (la Secretaria facilitara un acuse de éste). Un plazo de seis meses desde el registro de la reclamación en la que se le notificara una de las siguientes posibilidades.

1. la reclamación es admisible y está siendo evaluada;
2. la reclamación es admisible en principio pero se necesitan más documentos justificativos para evaluarla;
3. la reclamación es admisible pero se necesita más tiempo para evaluarla;
4. la reclamación no es admisible y, por consiguiente, es rechazada.

Dependiendo de la envergadura y complejidad del siniestro, la Secretaría tal vez tenga que aplicar plazos más largos, de los cuales se informará al reclamante. Toda esta situación disuade en gran medida a muchos demandantes en iniciar procesos judiciales y conformarse con la cantidad que les ofrece el Fondo¹⁵⁹.

Por otro lado, en lo que respecta las pérdidas económicas, el FIDAC no considera los daños indirectos de los beneficios perdidos tanto en el mercado como fuera del mismo. Además, existen situaciones cuyas mediciones de las afectaciones sólo llegaran a cuantificarse al cabo de varios años (activos inmateriales). Asimismo, existe una serie de daños que el FIDAC no admite por considerar que no tienen un valor comercial y que altera de forma negativa a la

¹⁵⁹ Si no es posible llegar a un acuerdo sobre la evaluación de la reclamación, el reclamante tiene derecho a presentar su reclamación ante el tribunal competente del Estado en el que ocurrió el daño. Sin embargo, desde el establecimiento en 1978 del régimen internacional de indemnización, en la mayoría de siniestros en los que han intervenido el Fondo de 1992 y su predecesor no ha sido necesario que los reclamantes interpusieran acciones judiciales.

sociedad que se vio afectada por el siniestro. Entre estas sobresalen, las actividades recreativas, la investigación, el ocio, la salud, el legado que representaba el lugar (patrimonio natural dañado). Dichas afectaciones o pérdidas al no estar contempladas o incorporadas en el marco institucional de las reparaciones, indemnizaciones o de las responsabilidades, causa el efecto que su estimación es meramente académico pero de un gran peso político.

Otra variable a considerar, es la restauración ambiental. Si bien es cierto que el FIDAC en años recientes empezó a considerar a los servicios ambientales y los pasivos del patrimonio natural dañado (biodiversidad, ecosistemas, entorno). La realidad es que en la actualidad una asignación de una valoración económica del medio ambiente es complicada, por tal razón se han creado varios métodos que permite tasar el medio ambiente natural y así obtener un valor correspondiente a los recursos que no son de índole económica para cuantificar el daño ocasionado al medio ambiente

Un factor que reduce en gran medida las valoraciones del FIDAC la falta de una documentación justificativa, muchas veces los afectados no cuentan con dicha documentación pues no esperan verse afectados en siniestros petroleros. En otros casos, ante la contingencia, los afectados priman las necesidades y no se ocupan en salvar la documentación que avale sus pertenencias afectadas.

Cabe resaltar el lapso de tiempo en que se realizan los pagos desde la valoración del FIDAC hasta la conclusión de los pagos. En el caso del Prestige, el siniestro se efectuó en el 2002, la valoración de las reclamaciones se realizó en el 2003 y para el 2012 los reclamantes sólo habían recibido un 30% de la compensación que les correspondía. La sentencia se emitió en el 2013 y se espera que para finales del 2015 se haya liquidado la mayoría de las indemnizaciones de todos los afectados. El pago de las compensaciones puede tardar años, en estos casos se deben considerar el pago de intereses, pues los afectados sufren limitaciones económicas todo ese tiempo y muchos de ellos tienen que migrar a otras zonas y cambiar de actividades laborales, alterando las condiciones de vida de todas las personas que sufrieron perjuicios por causa del derrame.

Por ello, se puede señalar que las pérdidas económicas que se demandan y las indemnizaciones que se fijan presentan un gran desfase. La valoración económica es limitada en la medida en que se focaliza en la idea convencional de mercado y particularmente en cómo queda afectada la capacidad de los supuestos perjudicados de proporcionar bienes y servicios en mercados específicos y su

traducción económica monetaria correspondiente. Sin embargo, quedan fuera de la valoración económica otros elementos mucho más difíciles que cuantificar como: La afectación de la contaminación a medio y largo plazo a los parámetros eco-sistémicos y a la resiliencia o los valores psico-culturales (experienciales, estéticos, religiosos, etc.)

En grandes rasgos, el cumplimiento de los buques petroleros en lo que respecta las normas de prevención y reparación de la contaminación por hidrocarburos ha sido parcialmente satisfactorio. El sub-régimen de descargas controladas muestra un cumplimiento y vigilancia de la norma cuando los Estados cuentan con los recursos humanos, materiales y disponibilidad para conformar esquemas de cooperación para la protección de mares regionales. Ejemplo de ello, el HELCOM. Sin embargo, en lo que respecta los MOU, muchos países tienen la facultad de omitir sus reportes de vigilancia, inspecciones y detecciones que hacen en sus aguas, ejemplo de ello, el MOU de Riyadh. Cuestión que deja mucho que desear para que se lleve a cabo un cumplimiento y vigilancia de la norma satisfactoriamente.

En lo que respecta el cumplimiento de estándares de equipamiento de los buques, éste se ha observado satisfactorio, pues el cumplimiento viene desde los astilleros. No obstante el mantenimiento adecuado es responsabilidad de los armadores, muchas veces estos se deslindan de esta responsabilidad generando un número significativo de buques deficientes que siguen operando en aguas cuya legislación, vigilancia y control son laxos. Por lo tanto, mientras que las normas de los estándares de equipamiento proporcionan una ventaja inherente sobre las normas de descargas controladas en la reducción de los incidentes de contaminación. No hay garantía de que el mantenimiento de los equipos que previenen la contaminación será adoptado por todos los armadores cuestión que pone en duda la efectividad de dichas normas preventivas para la reducción o eliminación de la contaminación marina causada por hidrocarburos.

Por ello, se puede decir que el cumplimiento de la norma no se puede obtener solamente con un ordenamiento de normas enfocadas a los estándares de equipamiento y a las descargas controladas. El factor humano es relevante, tales como la inspección adecuada, la reparación y mantenimiento de las embarcaciones, la supervisión de la operación de los buques, la discriminación en el mercado de aquellos buques deficientes, incentivos para los operadores de calidad, así como una formación adecuada para Capitanes y gente de mar. Todos

ellos son importantes dentro del engranaje que conforma los aspectos relacionados al transporte marítimo internacional y sus problemas que de éste derivan, tales como la contaminación por hidrocarburos.

Por otro lado, el sub-régimen de facilidades de recepción portuaria complementa a los sub-régimen de descargas controladas y estándares de equipamiento de buques. No obstante, la mayoría de los Estados se preocupan más por la competitividad de sus servicios portuarios y por el incremento de precios y tasas en sus puertos por la instalación y mantenimiento de las facilidades de recepción. Temiendo que con esto perderían competitividad frente a otros puertos que no implementen dichas medidas. Por ello, es que los Estados portuarios se han enfocado más en apoyar los estándares de equipamiento de buques. Porque con esto, se evitan los costos de las facilidades de recepción y así olvidan el problema del traslado o tratamiento de residuos. Además, se ha observado que sólo los países importadores de petróleo son los que dan mayor énfasis en las facilidades de recepción y los países exportadores hacen caso omiso a esta exigencia. Cuestión que hace que los objetivos de reducción de contaminación de hidrocarburos se vean mermados.

En lo que respectan las ZMES se ha señalado como una figura de protección débil. Sin embargo, esta figura se ve complementado con sistemas locales de vigilancia como los CCTM que ofrecen apoyo y respuesta inmediata para contener y minimizar daños en posibles incidentes que involucren a la contaminación marina. Por lo tanto las ZMES como los CCTM aportan pequeños elemento para el control y reducción de la contaminación marina.

En lo que respecta las medidas de reparación se podría decir que éstas han logrado un cumplimiento y aplicación satisfactoria a través de los distintos Fondos de compensación que a través de enmiendas han ampliado el margen de compensación y agilizado los trámites de reclamación. No obstante, a veces los procesos de estimación, valoración y pago se extiende por demasiado tiempo, cuestión que no favorece a los afectados por el derrame de hidrocarburos.

CONCLUSIONES

El régimen internacional de contaminación marina causada por hidrocarburos procedentes de buques petroleros es un claro ejemplo de cómo la política internacional ha cambiado por la presencia de múltiples actores, intereses y niveles que conforman el sistema internacional. El proceso de globalización dio como resultado un cambio en las regulaciones y prácticas medioambientales. En lo que respecta a la contaminación marina, ésta, por su naturaleza, es transfronteriza pues se propaga por el viento, corrientes y mares, afectando a muchos Estados y ciertos sectores de la sociedad. En la mayoría de las veces, las actividades marítimas no siempre se efectúan en un Estado (surgiendo problemas de competencia y jurisdicción). La política de este régimen señala el carácter cambiante del Sistema Internacional del que forma parte. Después de todo, los hidrocarburos son sólo uno de los muchos contaminantes del medio marino y la contaminación en sí, es uno de los muchos y nuevos problemas que se encuentran en la agenda de la política internacional

Ante las repercusiones económicas, sociales y ambientales de la contaminación marina por hidrocarburos que proceden de buques petroleros. Los Estados, las Instituciones y ciertos actores que forman parte del sistema marítimo internacional han negociado para la creación y el establecimiento de políticas internacionales que prevengan, controlen y reparen los daños derivados. Sin embargo, el objetivo primordial de esta investigación era señalar que el logro de objetivos y la efectividad enfocada en la solución de problemas sólo se han cumplido parcialmente. La base para esa afirmación se encuentra en dos órdenes de razones que señalan las limitaciones institucionales que aquejan al régimen.

1. En primer lugar, en relación a la formación y dinámica del régimen, la primacía de intereses económicos de múltiples actores ha sido a la vez el principal motor pero también el principal obstáculo para el avance del régimen.
2. En segundo lugar, el logro de objetivos y la solución de problemas han sido ineficaces, sobre todo por un déficit en la implementación y la vigilancia. Aunado a esto se debe considerar el control de las normas y los costes diferenciales que han de afrontar distintos actores para cumplir con el régimen. Todo ello, se pondrá de manifiesto, entre otras cosas, en el carácter reactivo del régimen ante desastres ecológicos y en la ampliación

de los márgenes económicos de los fondos que conforman las medidas de reparación.

La primera disposición puede señalarse a través del proceso de toma de decisiones en el que se vieron implicados la mayor parte de los actores del sistema marítimo internacional. En la negociación se observó cómo la mayoría de los actores se mueven en función de criterios económicos y cómo han redefinido la problemática ambiental bajo esa perspectiva. Sólo algunos actores como las ONG ambientalistas han conceptualizado el medio ambiente desde una perspectiva de los valores intrínsecos. Ejemplo de todo ello:

- ~ En 1926 y 1935, R.U. trató de coordinar el establecimiento del régimen bajo la presión de Sociedades ambientalistas y de Organizaciones de sectores económicos afectados principalmente organizaciones turísticas.
- ~ En la década de los 70's hubo un impulso y aceptación en la implementación del LOT que había sido promovido inicialmente por la industria petrolera para proteger sus intereses económicos.
- ~ La aceptación casi generalizada del LOT por las partes implicadas del régimen, no se debió sólo a su supuesta funcionalidad de cara a reducir la contaminación ambiental, sino sobre todo porque se buscaba también, en el contexto de la crisis de la OPEP y el alza del precio del petróleo, economizar la mayor parte de hidrocarburos posibles. Ello llevó a una reducción considerable de las descargas de hidrocarburos.
- ~ En la misma década, se planteó el uso del SBT, propuesta impulsada por EE.UU. que tras una serie de siniestros petroleros en sus costas, consideró que la contaminación de hidrocarburos era un problema grave que podía afectar no sólo a la salud de la población sino también a sus activos ambientales en el sector pesquero y turístico.
- ~ Otros países que apoyaron la propuesta como Grecia, Noruega e Italia veían la implementación de ese sistema técnico como una oportunidad económica para reflotar a sus decenas de petroleros que se encontraban en dique seco, y
- ~ Los países exportadores de petróleo del Medio Oriente apoyaron la iniciativa del SBT, no tanto sus virtudes en relación a la contaminación marina, sino por qué su instalación en los buques de otros países les liberaba del requisito de instalar facilidades de recepción en sus puertos.

La segunda ordenanza se puede decir que el régimen es parcialmente efectivo en sus diferentes etapas del proceso así como en zonas específicas de su aplicación. Se ha observado un desplazamiento de efectividad de las medidas preventivas a las medidas de reparación, donde las primeras se ven obstaculizadas por prácticas de actores que conforman el engranaje del sistema marítimo internacional (registros abiertos, subcontratistas). Así como por cuestiones legales que se contraponen a los objetivos de prevención de contaminación marina (libertad de navegación). Las segundas medidas se han simplificado, agilizado y se han ampliado los niveles de indemnización impulsados por los actores del sector privado (industria petrolera, aseguradoras), reforzando la premisa que es más fácil y barato reparar económicamente los daños que invertir grandes cantidades para prevenir daños.

En lo que respecta las medidas preventivas (*ex ante*), éstas han logrado su objetivo parcialmente, porque:

- ~ El sub-régimen de descargas controladas se ha mostrado inefectivo en gran medida por los problemas de vigilancia y control; el cumplimiento de las normas ha sido también muy desigual debido a las diferencias, entre los Estados parte con respecto a sus capacidades de recursos económicos e infraestructura, recursos humanos e institucionales.
- ~ El Sub-régimen de equipamiento ha sido más exitoso sobre todo en lo que respecta en la implementación del LOT, SBT y COW. Sin embargo todavía existe un cumplimiento deficiente con respecto a otras directrices de equipamiento con respecto al Anexo I.
- ~ Las regulaciones en el sub-régimen de facilidades de recepción han sido inefectivas por las ambigüedades de la propia normativa y sobre todo por los altos costes que representa su instalación que han hecho reticentes a muchos países particularmente a muchos países en vías de desarrollo.
- ~ La figura de las ZMES no ha resultado ser una medida de protección efectiva. Junto al problema de su delimitación está el problema de jurisdicción que no evita el tráfico marítimo por estas zonas. En último término, esa figura de protección -como mucho- ha contribuido a un mayor control de tráfico marítimo por esas zonas.

Sin embargo es necesario señalar que muchas medidas del régimen han contribuido a reducir los costes de transacción y también tienen un efecto positivo en el cumplimiento de las normas. Ejemplo de ello:

- ~ el IACS ha institucionalizado el certificado IOPP, que permite agilizar procedimientos en la inspección del buque.
- ~ Los avances tecnológicos como la Caja de Registro de Hidrocarburos permite un mayor cumplimiento de las normas. Su vigilancia se ve plasmada en el Libro de Registros de Hidrocarburos.
- ~ Para evitar la desventaja competitiva ante los buques monocasco sub-estándar y a su vez permitir que estos siguieran operando se implementó la Evaluación del Estado del Buque (CAS).

Con la aplicación de dichos certificados y una correcta inspección, el Estado de puerto puede otorgar o denegar la entrada a los buques que enarbolan pabellones extranjeros o en su caso imponer una sanción administrativa. Estas medidas tienen un efecto persuasivo de cumplimiento en los actores relacionados a la operación de un buque pues la denegación y detención les genera pérdidas económicas. Además dichas medidas, eliminan las ventajas competitivas de las flotas sub-estándar por lo tanto aquellos actores que cumplen se ven beneficiados.

Por otro lado, el hecho que la normativa de medidas de reparación (*ex post*) haya crecido progresivamente creó fondos paralelos e incrementó la cuantía de los mismos y el número de contribuyentes. Hace patente que las medidas preventivas (*ex ante*) presentan grandes deficiencias. El régimen de compensación ha establecido mecanismos y medidas que facilitan la reclamación a los afectados por siniestros petroleros. Ejemplo de ello:

- ~ La adopción de los DEG facilitó el proceso de estimación y pago en distintos países afectados por contaminación marina.
- ~ La distribución prorata cuando hay una marea negra que excede los límites de compensación,
- ~ El establecimiento de oficinas locales (cuando existe un gran número de reclamaciones),
- ~ La reducción de costos de transacción en el proceso de compensación cuando el Fondo y los Club P&I establecen oficinas locales (cuando existe un gran número de reclamaciones), y

- ~ La publicación de los formularios de reclamación en la página del Fondo y en la prensa local.

No obstante, existe una serie de daños que el FIDAC no admite por considerar que no tienen un valor comercial, sin embargo, estos alteran de forma negativa a la sociedad que se vio afectada por el siniestro. Entre estas sobresalen, las actividades recreativas, la investigación, el ocio, la salud, el legado que representaba el lugar (patrimonio natural dañado). Dichas afectaciones o pérdidas al no estar contempladas o incorporadas en el marco institucional de las reparaciones, indemnizaciones o de las responsabilidades, causa el efecto que su estimación es meramente académica.

Los siguientes pasos serían crear incentivos adecuados para un cumplimiento continuo o desincentivos para el incumplimiento a fin de garantizar el cumplimiento de las normas de estándares de equipamiento, control de descargas y una tripulación adecuada. Esto implicaría una vigilancia en el nivel operativo y del mantenimiento del buque, así se aseguraría que los buques siguen cumpliendo las normas pertinentes en medida que éstas crecen progresivamente.

Asimismo, proporcionar y facilitar las bases de datos de las autoridades portuarias en lo que respecta inspecciones, pabellones con legislaciones laxas y buques sub-estándar. Esto proporcionaría un mayor control del Estado del puerto, pues éste se ha utilizado tanto en planos nacionales como en esquemas regionales. Sin embargo, el control del Estado del puerto sería fundamental, pues es poco realista esperar que todos los Estados de pabellón, fletadores, sociedades de clasificación y aseguradoras desistan inmediatamente de utilizar buques deficientes pues existen muchos intereses de por medio. Por lo tanto, El Estado del puerto puede emplear su autoridad y competencia para tratar de crear una cultura de cumplimiento y calidad en el transporte marítimo, eliminando el uso atractivo de los buques sub-estándar.

Al mismo tiempo, los esfuerzos de aplicación de normas por parte del Estado de pabellón deben mejorarse, debe incentivarse que dichos Estados informen sus actividades, aplicación y cumplimiento de las normas. La OMI debe elaborar y estandarizar un procedimiento que facilite y promueva la presentación de informes de aplicación y cumplimiento de la norma por parte de los Estados de bandera.

Por otro lado, la inclusión de las Sociedades de Clasificación como actor clave en la vigilancia y control de las normas debe ser ampliamente extendida a otros actores tales como: fletadores, compañías de seguros, compañías financieras, etc.). Esto en consonancia con las cargas regulativas deben ser repartidas entre todos los actores y no sólo en algunos segmentos de la industria. Asimismo, con el aumento de la transparencia que se exige de la industria del transporte marítimo, la identidades de los agentes que no son armadores o propietarios pero que tienen intereses en el buque deben ser más accesibles (disminución o eliminación del velo corporativo). Ello, derivaría en las cargas regulatorias y la responsabilidad legal (en caso que se llegue a probar) debe ser impuesta a los actores no propietarios, esto crearía incentivos para que actúen de forma responsable.

Cabe señalar que ante la renuencia de los Estados de puerto para proporcionar facilidades de recepción de hidrocarburos se debe abordar para instituir una mayor cooperación y diálogo entre los proveedores y los usuarios para que se vuelvan rentables y competitivas.

Pese a que los estándares de equipamiento son un gran avance en el cumplimiento, no son la manera definitiva para el control de la contaminación de buques, pues éstos pueden evitar los requisitos de reconversión o de mantenimiento. A menudo estos buques encuentran contratos de arrendamiento para navegar en aguas cuyas legislaciones son laxas. Por lo tanto, mientras haya fletadores dispuestos a reducir costos mediante el empleo de buques de mala calidad y Estados de pabellón que acepten a estos buques en sus registros, el problema nunca será completamente erradicado.

BIBLIOGRAFÍA

- » Ademuni-Odeke, (1997), “*Port State Control and UK Law*”, 28 J. MAR. L. & COM. 657.
- » AINAVAL, Asociación de Ingenieros Navales del Estado, (2013), “*Prestige, datos y hechos documentales sobre el accidente*”.
- » Alcock, T.M., (1992), “*Ecology’ Tankers and the Oil Pollution Act of 1990: A History of Efforts to Require Double Hulls on Oil Tankers*”, 19 ECOLOGY L. Q.
- » Alternativas, Fundación, (2003), “*El libro blanco sobre el Prestige*”, Agosto.
- » Anderson, C. B. & De la Rue, C., (2001), “*Liability of Charterers and Cargo Owners for Pollution from Ships*”, 26 MAR. LAW. 42
- » Andren, L & Liu, D., (1990), “*Environmentally sensitive areas and especial areas under MARPOL 73/78*”, in IMAS 90: Marine Technology and the environment, London, Institute of marine engineers.
- » Arroyo, Ignacio, (S/f). “*Problemas Jurídicos relativos a la seguridad de la navegación marítima*” (referencia especial al Prestige), Universidad autónoma de Barcelona.
- » Barnett, Jon (2010), “*Environmental security*” En Burges Peter J. “*Handbook of New Security Studies*” (2010). Routledge Handbooks.
- » Baughen, Simon, M. (2004) “*Shipping Law*” University of Bristol, Cavendish Publishing Limited.
- » Becker, A., (1974), “*Short Cruise on the Good Ships TOVALOP and CRISTAL*”, 5 J. MAR. L. & COM. 609.
- » Bernauer, Thomas, (1995), “*The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More*”, International Organization.
- » Blanco-Bazán, Agustín, (2004), “*IMO – Historical highlights in the life of a UN Agency*”, Journal of the History of International Law 6: 259–283,
- » Boczek, A., (1962), “*Flags of convenience: an international legal study*”.
- » Boisson, P., (1999), “*Safety At Sea – Policies, Regulations And International Law*”.
- » Braybrooke D. & Lindblom C. E., (1963), “*A Strategy for Decision*”. New York: Free Press.
- » Brennan, Geoffrey, and Buchanan, James M., (1985), “*The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*”, Cambridge University Press.

- » Bull, H., (1977), *“The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics”*, Macmillan, Basingstoke.
- » Butler, W. E., (1985), *“The Law Of The Sea And International Shipping: Anglo-Soviet Post UNCLOS Perspectives”*, Oceana Publications, New York.
- » Buzan, Barry, Wæver Ole & de Wilde Jaap, (1998), *“Security: A New Framework for Analysis”*, Boulder CO, Lynne Rienner.
- » Camphuysen, K. & Heubeck, M., (2001), *“Marine oil pollution and beached bird surveys: the development of a sensitive monitoring instrument. Environmental pollution”*, (2001).
- » Camphuysen, K. Etal, (2002), *“The prestige oil spill in Spain, Atlantic Seabirds”*.
- » Carr, E. H. *“What Is History?”* (1961), revised edition ed. R.W. Davies, Harmondsworth: Penguin, (1986).
- » Carsten, Helm & Detlef, Sprinz, (2000), *“Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes”*, The Journal of Conflict Resolution, Vol. 44, No. 5.
- » Chao, W., (1996), *“Pollution From The Carriage Ofoil By Sea: Liability And Compensation”*, Kluwer, London.
- » Churchill, R.R., (2000), *“The Meaning of the ‘Genuine Link’ Requirement in Relation to the Nationality of Ships, A Report for the International Transport Workers Federation”*.
- » Churchill, R.R. & Lowe, A.V., (1999), *“The Law Of The Sea”*.
- » Committee on Oil Spill Risks from Tank Vessel Lightering, Marine Board, Commission on Engineering and Technical Systems & National Research Council, (1998), *“Oil Spill risk from tank vessel lightering”*, National Academy Press, Washington, D.C.
- » Drewry Shipping Consultants, (1998), *“Cost of quality in Shipping : the financial implications of the current regulatory environment”*.
- » De la Rue, C., (1996), *“TOVALOP and CRISTAL- A Purpose Fulfilled”*, INT’L J. SHIPPING L. 285.
- » Ehlers, P., (1990), *“The Helsinki Convention: Improving the Baltic Sea Environmen”* en: Freestone, D. & Ijlstra, T. eds., (1990), *“The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-Operation”*.
- » Ezeizabarrena, Xabier, (s/f), *“El naufragio del buque “Prestige”: algunas perspectivas jurídicas”*, Colegio de Gipuzkoa.

- » Faure, Michael & Jürgen Lefevere. (2005), *“Compliance with Global Environmental Policy. The Global Environment: Institutions, Law, and Policy”*. Edited by Regina S. Axelrod, David Leonard Downie, and Norman J. Vig. Washington DC: CQ Press,.
- » Fernández, Q. Tomás, (s/f), *“Responsabilidad Civil Por Daños Derivados de La Contaminación Marítima Por Hidrocarburos: Algunas Consideraciones Generales A Propósito Del “Prestige”*.
- » FIDAC, Fondos Internacionales de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos, (2011) *“Responsabilidad civil e indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos”*.
- » FIDAC, (2012), *“Siniestros en los que intervinieron los FIDAC”*.
- » FIDAC, (2012), *“Informe anual 2012”*.
- » FIDAC, (2013), *“Informe anual 2013”*.
- » FIDAC, (2013), *“Manual de reclamaciones”*.
- » FIDAC, (2013), *“El Régimen Internacional De Indemnización De Daños Debidos A Contaminación Por Hidrocarburos”* Nota explicativa.
- » Fingas, Merv, (2001), *“The basic oil spill Cleanup”*, Lewish Publisers, Washington D.C.
- » Gaskell, N., (1993), *“Compensation for Oil Pollution Damage: 1992 Protocols to the Civil Liability Convention and the Fund Convention”*, 8 INT’L J. MARINE & COASTAL L.
- » Gauci, G., (1997), *“Oil Pollution at Sea: Civil Liability And Compensation For Damage, Chichester”*.
- » Gerachi, J.R. & Aubin, D.J., (1990), *“Sea Mammals and Oil: Confronting the Risk”*. Academic Press.
- » Gilpin, Robert, (1975), *“U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political economy of foreign direct investment”*, New York: Basic Books.
- » Gold, E. (1999), *“Learning from Disaster: Lessons in Regulatory Enforcement in the Maritime Sector”*.
- » González Laxe, Fernando, (2003), *“Análisis de las consecuencias económicas y sociales de los desastres marítimos: el caso del Prestige”*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, IEUM, Universidad de A Coruña, UDC., Netbiblo, S.L.

- » *González Laxe, Fernando & Palmero Martin, Federico, Et al, (2003), "Evaluación económica de las catástrofes marítimas", Instituto Universitario de Estudios Marítimos, IEUM, Universidad de A Coruña, UDC., Netbiblo, S.L.*
- » *González Laxe, Fernando & Freire Seoane, Ma. Jesús, Et al, (2003), "Economía del transporte marítimo", Instituto Universitario de Estudios Marítimos, IEUM, Universidad de A Coruña, UDC., Netbiblo, S.L.*
- » *Griggs, P. Et al., (2004), "Limitation Of Liability For Maritime Claims" LLP, London,*
- » *Gundlach, E.R. & Hayes, M.O. (1978), "Vulnerability of coastal environments to oil spill impacts". Mar. Tech. Soc. Jour.*
- » *Haas, Peter M., (1990), "Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental", Cooperation. New York: Columbia University Press.*
- » *Haas, Peter M., (1992) "Knowledge, Power, and International policy coordination, in special issue of international organization".*
- » *Haas, Peter M. & Haas, Ernst B., (1995), "Learning to Learn: Improving International Governance", Global Governance.*
- » *Haas, Peter M. (1997). "Saving the Seas: Values, Scientists and International Governance", College Park: Maryland Sea Grant,*
- » *Harling, R. (1993), "The Liability of Classification Societies to Cargo Owners", 1 MAR. & COM. L. Q. 1, at 7–8.*
- » *Hasenclever Andreas, Mayer Peter & Rittberger Volker, (1999), "Las Teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis". Oct-Dic.*
- » *N. Healy, N., (1970), "The CMI and IMCO Draft Conventions on Civil Liability for Oil Pollution", 1 J. MAR. L. & COM. 93.*
- » *Heather, Leggate, McConv, James, & Morvillo Alfonso, (2005). "International Maritime Transport: perspectives" Routledge Advances in Maritime Studies.*
- » *Helmut Breitmeier, Oran R. Young, & Michael Zum, (2006), "Analyzing International Environmental Regimes From Case Study to Database", The MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England.*
- » *Hey, E. Et al., (1993), "The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A Critical Analysis", 8 INT'L J. MARINE & COASTAL L.*
- » *Honka, H, (1994), "The Classification System and its Problems with Special Reference to the Liability of Classification Societies", TUL. MAR. L. J. 1, at 5*

- » Iklé, F. C., (1964). "How Nations Negotiate". New York: Harper & Row.
- » INTERTANKO, (2002), "*Tanker Trends And Economics*".
- » IPIECA, Asociación Internacional de la Industria Petrolera para la Conservación del Medio Ambiente, (1992). "*Impactos biológicos de la contaminación por hidrocarburos: arrecifes de coral*", series de informes de IPIECA, vol. 3.
- » IPIECA, (1993), "Impactos biológicos de la contaminación por hidrocarburos: manglares", series de informes de IPIECA, vol. 4.
- » IPIECA, (1994), "*Impactos biológicos de la contaminación por hidrocarburos: marismas salinas*", series de informes de IPIECA, vol. 6.
- » IPIECA, (1996), "*Impactos biológicos de la contaminación por hidrocarburos: costas rocosas*", series de informes de IPIECA, vol. 9
- » IPIECA, (1997), "*Impactos biológicos de la contaminación por hidrocarburos: pesquerías*". Serie de informes de IPIECA, Vol. 8.
- » IPIECA, (1999), "*Impactos biológicos de la contaminación por hidrocarburos: costas sedimentarias*", series de informes de IPIECA, vol. 9.
- » IPIECA, (2005), "*Action against Pollution*", A guide to the intergovernmental and industry organizations involved in the prevention and mitigation of oil pollution in the marine environment.
- » ITOPF, International Tanker Owner Pollution Federation Limited, (2013), "*Oil Tanker Spill Statistic*".
- » Jacques, Peter & Smith, Zachary, (2005). "*Ocean Politics and Policy: A Reference Handbook Contemporary World Issues*, Oceanography and state, Marine resources Government policy.
- » Jacobsen, D. & J. Yellen, J. (1984), "*Oil Pollution: The 1984 Protocols and the Amoco Cadiz*", 15 J.MAR. L. & COM. 467.
- » Jakub, Krè, (2008). "*The Interplay between Multilateral Regimes as the Relationship between Trade and Environmental Rules*", Act economical Pragensia, No° 16.
- » Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.1 De Corcubión, (2013), "*Sentencia del Prestige*", Audiencia Provincial Sección N. 1 A Coruña.
- » Kasoulides, G. C., (1993), "*Port State Control and Jurisdiction: Evolution Of The Port State Regime*", Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston
- » Keohane, Robert, (1984), "*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*", Princeton University Press.

- » Alan Khee-Jin Tan, Tan (2006), *“Vessel-Source Marine Pollution, the Law and Politics of International Regulation”*, Cambridge University press.
- » Kindleberger, Charles P., (1973), *“The World in Depression 1929-1939”*, London: Allen Lane, The Penguin Press.
- » Krasner, S., (1983), *“International Regimes”*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- » Laguna C, Jorge, (2010), *“La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”*, Revista Mexicana de Política Exterior, Marzo.
- » Larrucea, J. R., (s/f), *“Seguridad marítima en Buques tanques petroleros (Oil Tankers Safety)”*, Profesor de Derecho Marítimo (UPC).
- » Lavaux, Stéphanie, (2004), *“Medio ambiente y seguridad: Una relación controvertida pero necesaria”*. En Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez, (2004), *“Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas”*, CEPI-Universidad del Rosario.
- » Leeuwen, Judith van, (2010), *“Who greens the waves? Changing authority in the environmental governance of shipping and offshore oil and gas production”*, Environmental Policy Series, Volume 1, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands.
- » Levy, David L. & Ans, Kolk. (2002), *“Strategic Responses to Global Climate Change: Conflicting Pressures on Multinationals in the Oil Industry.”* Business and Politics 4.3.
- » Loureiro G., María, & Vázquez R., M. Xosé, (s/f), *“Incentivos y políticas de gestión de catástrofes ambientales marinas: el Prestige”*, IDEGA-Universidad de Santiago de Compostela, Departamento de economía aplicada, Universidad de Vigo.
- » Lloyd’s List, (1997), *“ITF Says Greek Owners Are among Most Exploitative”*, 4 Dec.
- » Lloyd’s List, (2001), *“Rule Out the Culture to Cut Corners”*, 26 Apr.
- » Lloyd’s List, (2002), *“IMO Buries Ownership Check”*, 1 May.
- » M’Gonigle, R.M. & Zacher, M.W., (1979), *“Pollution, politics and international law: Tankers at sea”*, Berkeley: University of California Press.
- » Marten, Bevan, (2013), *“Port State Jurisdiction and the regulation of international merchant shipping”*, Victoria University of Wellington, Wellington, New Zealand, Springer.

- » McConnell, M., (1985), *"Darkening Confusion Mounted Upon Darkening Confusion": The Search for the Elusive Genuine Link*", 16 J. MAR. L. & COM.
- » Mitchell, Ronald B., (1993). *"Intentional Oil Pollution of the Oceans"* en *"Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection"*, Editors: Peter Haas, Robert Keohane, and Marc Levy. MIT Press.
- » Mitchell, Ronald B., (1994). *"Regime Design matters: intentional oil pollution and treaty compliance"*, Cambridge Mass.
- » Mitchell, Ronald B., (1994). *"Heterogeneities at two levels: states and non-state actors and intentional oil pollution, Journal of theoretical politics"*.
- » Mitchell, Ronald B., (1994). *"Has MARPOL reduced intentional oil discharges?"* Proceedings of the Marine Safety Council, MIT Press.
- » Mitchell, Ronald B., (1994), *"Intentional oil pollution at sea: environmental policy and treaty compliance"*, Cambridge Mass: MIT Press.
- » Mitchell, Ronald B. & Moira McConnell, (1999) *Et al, "International Vessel-Source Oil Pollution" In The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*". Editor: Oran Young. MIT Press.
- » Mitchell, Ronald B., (2001). *"Institutional Aspects of Implementation, Compliance and Effectiveness."* International Relations and Climate Change. Edited by Urs Luterbacher & Detlef F. Sprinz. Cambridge MA: MIT Press.
- » Mitchell, Ronald B., (2006). *"Part Two: The Effectiveness of International Environmental Regimes", Problem Structure, Institutional Design, and the Relative Effectiveness of International Environmental Agreements, Global Environmental Politics*, The Massachusetts Institute of Technology.
- » Morgenthau, Hans,(1948),*"Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace"*, New York NY: Alfred A. Knopf.
- » Mukherjee, P.K. & Brownrigg, M., (2013), *"Farthing on International Shipping"*, WMU, World Maritime University, Springer.
- » NRC, National Research Council, (2003), *"Oil in the sea III: Inputs, fates and effects"*. U.S. National Academy of Science, Report 2002.
- » NOAA, Administración Nacional de los Océanos y de la Atmosfera de los Estados Unidos, (1995), *"Economic Valuation of Natural Resources: A Guidebook for Coastal Resource Policymakers"*, Coastal Ocean Program Decision Analysis Series No. 5.
- » NOAA, (2003), *"Oil and Sea Turtles: Biology, Planning, and response"*.

- » North, Douglass C., (1990), *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”*, Cambridge: Cambridge University Press.
- » O’Neill Kate, (2009), *“The Environment and International Relations”*, Cambridge University Press.
- » OMI, Organización Marítima internacional, *“Convenio Internacional de Responsabilidad Civil de 1969”*.
- » OMI, *“Convenio Internacional relativo a la intervención en altamar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos de 1969”*.
- » OMI, *“Convenio Internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1971”*.
- » OMI, *Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (73/78)”*.
- » OMI, *“Convenio internacional sobre cooperación y lucha contra la contaminación de hidrocarburos. 1990”*.
- » OMI, (1998), *“25 años del MARPOL”*.
- » OMI, (2010), *“Shipping – which transports 90 per cent of global trade – is, statistically, the least environmentally damaging mode of transport”*.
- » OMI, (2005), *“World Maritime Day 2005. International Shipping-Carrier of the World”*.
- » OMI, (2011), *“IMO and the environment”*.
- » Oshiba Ryo, (1994), *“International Regimes, Government and Politics- Vol. II”*.
- » Osieke, E. (1981), *“The International Labour Organization and the Control of Sub-standard Merchant Vessels”*, 30 INT’L & COMP. L. Q. 497).
- » Oswald Spring, Úrsula & Günter Brauch, Hans, (2009), *“Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI”*, CIICH, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Senado de la República, UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, CRIM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, AFES-Press.
- » Ozcayir, Z.O, (2004), *“Port State Control”*.
- » Payne, R., (1980), *“Flags of Convenience and Oil Pollution: A Threat to National Security”*, 3 HOUS. J. INT’L L.
- » Payer, H, (s/f), *“Insurer and Class and Marine Accidents, in Nordquist & Moore”*.

- » Piniella, F. *Etal*, (2009), *“El transporte marítimo seguridad y protección ambiental, Gestión Portuaria y Logística”*, Universidad Internacional de Andalucía.
- » Piniella, F. *Etal*, (2009), *“El transporte marítimo en el siglo XXI retos para la seguridad marítima y la protección ambiental”*. Universidad Internacional de Andalucía.
- » PNUMA, (2007), *“Global Environmental Outlook series”*.
- » Pritchard, S, Z., (1987), *“Oil Pollution Control London: Croom Helm”*.
- » Princen, T. & Finger, M. (eds.), (1994), *“Environmental NGOs in World Politics”*, Routledge Press, London.
- » Rivera Loy, M. Guadalupe, (2004), *“Regímenes internacionales de agua dulce en América del Norte”*, Tesis de Maestría en Estudios sobre Estados Unidos de Norteamérica, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla.
- » Roberts Julian, (2007), *“Marine environment protection and biodiversity conservation the application and future development of the IMO’s particularly sensitive sea area concept”*, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.
- » Rochdale, Viscount (1970), *“Rochdale Report’, Committee of Inquiry into Shipping”*, Report, London: Her Majesty's Stationery Off.
- » Ross, W. M., (1973), *“oil pollution as an international problem”* , University of Washington Press, Seattle.
- » Ruggie John, (1975), *“International responses to technology: concepts and trends”* en International Organization, num. 29.
- » Ruggie John, (1998), *“Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales”*, Constructing The World Polity, Capítulo 3, Rouledge, Londres.
- » Schram, Stoke Olav, (2001), *“The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work”*, The Fridtjof Nansen Institute FNI, report 14.
- » Secretaria del Acuerdo Latinoamericano sobre el control de buques por el Estado rector del puerto Viña del Mar de 1992. (2000), (2001), (2002), (2003), (2004), (2005), (2006), (2007), (2008), (2009), (2010), (2011), (2012), *“Reporte anual sobre el control de buques por el acuerdo Latinoamericano”*
- » Secretaria del Acuerdo del Océano Índico sobre el control de buques por el Estado rector del puerto del Océano Indico. (2007), (2008), (2009), (2010),

- (2011), (2012), (2013), *“Reporte anual sobre el control de buques por el acuerdo del indico”*.
- » Secretaria del Memorándum de Entendimiento del Estado rector del puerto de Paris, (1997), (1998), (1999), (2000), (2001), (2002), (2003), (2004), (2005), (2006), (2007), (2008), (2009), (2010), (2011), (2012), *“Reporte anual”*.
 - » Secretaria del Memorándum de Entendimiento del Estado rector del puerto de la región Asia-Pacífico, (2010), (2011), (2012), (2013), *“Reporte anual”*.
 - » Secretaria del Memorándum de entendimiento del Estado rector del Puerto de Riyadh, (2012), *“AnnualReport”*.
 - » Sletmo G.K. & Holste ,S., (1993), “Shipping as the Competitive Advantage of Nations: The Role of International Ship Registers”, 20 MAR. POL’Y MGMT.
 - » Snidal, D. C. (1985), “The Limits of Hegemonic Stability Theory”, International Organization 579–614.
 - » Sogge David, (2012), *“Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico?”*, Regímenes internacionales, Revista Relaciones Internacionales, n° 12 Octubre.
 - » Stairs K. & Taylor, P. (1992), *“Non-Governmental Organisations and the Legal Protection of the Oceans: A Case Study”*, En A. Hurrell & B. Kingsbury eds., (1992), *“The International Politics Of The Environment: Actors, Interests And Institutions”*.
 - » Svein Kristiansen & Elsevier Butterworth-Heinemann, (2005), *“Maritime transportation safety management and risk analysis”*, Linacre House, Jordan Hill, Oxford OX2.
 - » Tora, Skodvin & Steinar Andrese, (2006), *“Part One: Negotiating International Environmental Regimes Leadership Revisited”*, Global Environmental Politics, the Massachusetts Institute of Technology.
 - » U.S Department of Transport, United States Coast Guard, (1999), (2000), (2001), (2002), (2003), (2004), (2005), (2006), (2007), (2008), (2009), (2010), (2011), (2012), *“Port State Control (PSC) Report”*.
 - » Underdal, M.E., (1992), “The Concept of Regime Effectiveness” Cooperation and Conflict”.
 - » Underdal, M.E., Et al, (2002), “Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence”, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

- » UNEP, United Nations Environment Programme, (2004), *“Compliance-Related Texts and Decisions of Selected Multilateral Environmental Agreements”*, Division of Environmental Law and Conventions, Publishing Services Section, UNON, Nairobi-Kenya.
- » UNCTAD, United Nations Conference On Trade And Development, (2011), (2012), (2013), (2014), *“El transporte marítimo”*, PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Número de venta: S.10.II.D.4.
- » UNCTAD, (2012), *“Liability and Compensation for Ship-Source Oil Pollution: An Overview of the International Legal Framework for Oil Pollution Damage from Tankers”* Studies in Transport Law and Policy No.1, United Nations.
- » Vid, López de Uralde, J., (1998), *“Demasiado Petróleo en el mar”*, Boletín Informativo de Greenpeace N°1.
- » Villar Piñón, J. Antoni, (2007), *“El Transporte De Mercancías Por VíaMarítima:Las Lecciones Del Prestige”*. Instituto sindical de trabajo ambiente y salud. (Istas), Ed. Bubok Publishing S.L.
- » Walker, G. & J. Noyes, J., (2002), *“Definitions for the 1982 Law of the Sea Convention”*, 32 CAL. W. INT’L L. J. 343, at 381.
- » Waltz, Kenneth N., (1979), *“Theory of International Politics”*, New York: Random House.
- » Waters, W.G. Et al., (1980), *“oil pollution from tanker operations – causes, costs, controls”*.
- » Weintrit, Adam& Neumann Tomasz, (2011), *“Transport Systems and Processes marine navigation and safety of sea transportation”*, Gdynia Maritime University, Gdynia Poland.
- » Weiss, Edith Brown & Jacobson, Harold K. Eds, (1998), *“Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords.”* Cambridge MA: MIT Press.
- » Wonham, J, (1999), *“New Developments in Ship Registration”*, 14 INT’L J. MARINE & COASTAL L. 137.
- » World Bank, (2003), *“Mainstreaming Integrated Coastal Management into Key Sectors in the Bank’s Work”* Coastal and Marine Management. March.
- » Young, Orang, R. (1982), *“Regime Dynamics: The rise and fall of international regimes”*, International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes, University of Wisconsin.

- » Young, Oran, R. (1991), *“Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”*, International Organization.
- » Young, Oran, R. & Osherenko, Gail (1993), *“The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases”*, Ithaca: Cornell University Press.
- » Young, Oran, R. & Osherenko, Gail, (1993), *“Polar Politics: Creating International Environmental Regimes”*, Ithaca: Cornell University Press.
- » Young, Oran, R., (1994), *“International Governance: Protecting the environment in a stateless society”* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- » Young, Oran R. (1997). *“Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience”*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- » Young, Oran, R. (1999), *“The Effectiveness of international environmental regimes: causal connections and behavioral mechanisms”*, MIT Press, Cambridge, MA.
- » Young, Oran, R, King A. Leslie & Schroeder Heike,(2008), *“Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers”*. Cambridge: MIT Press, (2008).
- » Young, Oran, R. (2010), *“The Effectiveness of International Environmental Regimes: What do we know; what do we need to know; how can we find out?”*, Environmental Governance, University of California (Santa Barbara), , August.
- » Zamora Rosello, Ma. Remedios, (2009), *“Régimen jurídico de la seguridad marítima”*, Universidad de Málaga, Netbiblio.
- » Zhu Ling, (s/f), *“Compulsory Insurance and Compensation for Bunker Oil Pollution Damage”*, Maritime Affairs at the University of Hamburg, International Max Planck Research School (IMPRS).
- » Zieman, J.C., Orth, R., Phillips, R.C., Thayer, G. and Thorhaug, A., (1984), *“The effects of oil on sea grass ecosystems. In: Restoration and management of marine Ecosystems Impacted by Oil”*, Butterworth publishing Co.

ELECTROGRAFÍA

- » <http://www.acuerdolatino.int.ar>
- » <http://www.cedre.fr/fr/accident/torrey/torrey.php>
- » http://www.cedre.fr/fr/accident/amoco_cadiz/amoco.php
- » <http://www.cedre.fr/fr/accident/exxon/exxon.php>
- » http://www.cedre.fr/fr/accident/atl_emp/atl_emp.php
- » <http://www.cedre.fr/fr/accident/erika/erika.php>

- » <http://www.cedre.fr/fr/accident/prestige/index.php>
- » <http://www.cedre.fr/en/spill/ixtoc/ixtoc.php>
- » <http://www.cedre.fr/en/spill/deepwaterhorizont.php>
- » <http://www.darrp.noaa.gov/about/nrda.html>
- » <http://www.enviroliteracy.org/subcategory.php/217.html>
- » <http://www.epa.gov/oilspill/index.htm>
- » <http://gisis.imo.org/Public/SHIPS/>
- » <http://gisis.imo.org/Public/PRF/Default.aspx>
- » <http://gisis.imo.org/Public/CAS/Default.aspx>
- » <http://www.greenpeace.es>
- » <http://www.gulfspillrestoration.noaa.gov>
- » <http://www.imo.org>
- » <http://www.jstor.org>
- » <http://www.ieo.es/prestige.htm>
- » <http://www.iopcfunds.org/es/siniestros/siniestros-mapa/>
- » <http://www.ipieca.org>
- » <http://incidentnews.noaa.gov/incident>
- » <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/#major>
- » http://marenostrum.org/ecologia/medio_ambiente/prestige/
- » <http://www.marinergroup.com/oil-spill-history.htm>
- » <http://www.mdsg.umd.edu/programs/extension/valuation/handbook.com>
- » <http://www.oceanlaw.net/hedley/pubs/ITF-Oct2000.pdf>
- » <http://www.oilspillhistory.com>
- » <http://www.oilspillresponse.com/>
- » <http://www.osradp.lsu.edu/links.htm>
- » <http://nauticajonkepa.wordpress.com/2009/11/10/>
- » <http://response.restoracion.noaa.gov>
- » <http://www.sciencedirect.com/science/journal>
- » <http://www.udc.es/iuem>
- » <http://www.usc.es/uscmn/>
- » <http://www.uscg.mil/d1/staff/m/rrt/prevent.htm>
- » <http://www.uvigo.es/webs/c04/webc04/prestige/prestige.htm>
- » <http://www.unctad.org/rmt2011>
- » <http://www.willis.com/documents>
- » <http://www.wired.com/wiredscience/2010/01/global-shipping-map/>
- » <http://www.worldbank.org>