

**La catástrofe del Prestige:
análisis desde el derecho internacional**

Jesús Verdú Baeza
C. Universitario Estudios Superiores Algeciras

RESUMEN

El pasado 19 de noviembre de 2002, cuatro días después de tener una vía de agua, el petrolero "Prestige" se hundió partido en dos a algo más de 250 kilómetros de las costas gallegas. Se trataba de un buque de 26 años, de casco único que navegaba bajo un pabellón denominado de conveniencia, Bahamas, y perteneciente a una sociedad liberiana en cuyo interior transportaba unas 77.000 toneladas de fuel pesado. Su naufragio y las terribles consecuencias medioambientales que ha ocasionado no es un caso aislado en la costa gallega, se suma a una larga lista de accidentes precedentes: En 1970, el buque Polycommander embarrancó, derramando más de 15.000 toneladas de crudo y el abordaje entre el Erkowitz y el Durtmond arrojó al mar cantidades considerables de un producto químico altamente contaminante; en 1976 el superpetrolero Urquiola vertió más de 40.000 toneladas cerca de La Coruña; en 1987 fue el Casón el que produjo en escape de productos químicos cerca de Finisterre y finalmente en 1992 el Mar Egeo vertió unas 60.000 toneladas de crudo nuevamente en La Coruña¹. Esta secuencia de siniestros, que no auguran que el Prestige ponga punto final, nos ponen de manifiesto la falta de un sistema coherente de normas internacionales relativas a la seguridad marítima y al control y protección de medio marino con mecanismos eficaces de prevención.

El propósito del presente trabajo es situar el siniestro en su contexto jurídico internacional tanto en lo relativo al marco general que proporciona el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, como en los instrumentos concretos relativos a la doble faceta de prevención, por un lado y responsabilidad civil, por otro, para terminar mencionando los desarrollos alcanzados hasta la fecha y la dirección a la que se dirige el Derecho Comunitario.

ABSTRACT

The purpose of this article is to frame the accident of the single-hull tanker "Prestige" near the coast of Galicia in the International and European Law. The conclusion of the analysis is that the "Prestige" disaster make clear the needs to adopt urgent measures to modify international guidelines and uses which govern the carriage by sea of oil products and reveals the poor level of implementation of the more stringent measures regarding the transport of hydrocarbons.

Siendo los ecosistemas marinos esenciales para los equilibrios ecológicos terrestres y para la propia supervivencia del hombre en la Tierra², lo cierto es que su protección ha estado tradicionalmente

¹ Vid. el artículo de ALCANTARA, J. M^a. "La bestia ataca de nuevo en la Costa da Morte", El País, 21 de noviembre de 2002.

² Informe Brundtland "Our common future" (1987) de la Comisión de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible: "Los océanos desempeñan un papel transcendental manteniendo los sistemas que sostienen la vida, moderando el clima y alimentando a los animales y a las plantas, incluido el diminuto filoplacton, productor de oxígeno".

relegada y subordinada a otros intereses, fundamentalmente económicos y políticos, de las grandes potencias marítimas amparadas en el principio de libertad de navegación y de la impunidad de los Estados de abanderamiento. Las iniciativas internacionales para elaborar un marco jurídico adecuado de protección del medio marino han tenido un carácter reactivo³, esto es, siempre después de un accidente o episodio grave de contaminación, abordando generalmente los problemas de una forma parcial, incompleta y la mayoría de las veces, ineficaz.

Probablemente es en la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que tuvo lugar en Jamaica entre 1971 y 1982⁴ cuando se abordó por primera vez la necesidad de dotar un marco jurídico general de referencia que colmase las numerosas lagunas existentes elaborando a su vez un sistema coherente y ordenado de normas, receptor al mismo tiempo de los pequeños avances existentes en el Derecho Internacional General y Convencional.

No obstante, la elaboración de este marco general resultó un proceso complejo donde se enfrentaron las posiciones encontradas de diferentes grupos de Estados con intereses contrapuestos de forma cruzada unas veces, de forma yuxtapuesta, otras, entre los que destacaron las grandes potencias marítimas defensoras del principio tradicional de libertad de navegación frente a los Estados costeros con mayores intereses en la conservación del medio; o las potencias militares que propugnaron el libre tránsito en los estrechos de importancia estratégica frente a los Estados ribereños de los estrechos (Estados estrecharios) que defendiendo sus propios intereses, reclamaban una ampliación de competencias en materia de protección medioambiental. A esta confrontación de intereses se superpone la complejidad derivada de la consagración de nuevos espacios marinos con ámbitos de competencias de los Estados ribereños diferentes: aguas interiores, mar territorial, zona contigua, plataforma continental, zona económica exclusiva, aguas archipelágicas, alta mar, zona internacional de fondos marinos, etc. La técnica de negociación utilizada (*package deal*) que posibilitaba a los negociadores obtener acuerdos globales aún a costa de realizar algunas concesiones permitió alcanzar un resultado final medianamente equilibrado que armonizaba los diferentes intereses enfrentados, adoptándose el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar el 10 de diciembre de 1982 (En vigor desde el 16 de noviembre de 1994⁵).

Es la parte XII del citado Convenio la que regula la protección y preservación del medio marino y como hemos indicado se trata del marco general que recoge los avances existentes en el Derecho Internacional General y en los diferentes convenios en vigor. En ella se regulan las obligaciones generales de los Estados, delimitando sus competencias legislativas y ejecutivas en relación a los distintos espacios marinos en materia de protección y preservación del medio. Prácticamente la mitad de los artículos de esta parte se dedica a la contaminación causada por buques, estableciendo un régimen complejo de competencias sobre los diferentes espacios marinos relativas al Estado de pabellón, al Estado de puerto y al Estado ribereño, régimen cuyo estudio detallado excede de las

³ JUSTE RUIZ, J. Derecho Internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999, pág. 131.

⁴ La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas por la Resolución 2759/(XXV) de 17 de diciembre de 1970.

⁵ Ratificado por España el 20 de diciembre de 1996, BOE núm. 39 de 14 de febrero de 1997, págs. 4966 y ss.. Es gracias al Acuerdo de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI promovido por el Secretario General de las Naciones Unidas que se logró el consentimiento de los Estados a favor de la ratificación del Convenio de 1982. También este acuerdo ha sido ratificado por España, en fecha 20 de diciembre de 1996, BOE núm. 38 de 13 de febrero de 1997, págs. 4831 y ss.

pretensiones del presente artículo, pero del que interesa destacar su enfoque basado en la especificación de obligaciones y deberes de los Estados (frente al enfoque centrado en los derechos de los Estados del régimen tradicional), su carácter comprensivo, su ámbito de aplicación general, su función codificadora y evolutiva en cuanto que necesita ser desarrollado progresivamente por normas específicas centradas en cada elemento de contaminación.

En lo que se refiere a los convenios sectoriales internacionales sobre contaminación marina por buques, tal y como se indicó al principio, carecen de una coherencia sistemática y son elaborados como reacción a graves accidentes de navegación, intentando resolver los enormes problemas generados por dichos siniestros. Es a partir del hundimiento del *Torrey Canyon* en 1967⁶ y en el seno de la Organización Marítima Internacional cuando se empieza a elaborar distintos Convenios referentes a la seguridad y protección del medio marino.

De estos Convenios, destacamos el Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques (Convenio MARPOL 73/78)⁷, abierto a la firma en 1972 que no llegó a entrar en vigor hasta la adopción de un Protocolo en 1978 que al flexibilizar los términos de sus regulaciones permitió reunir el número suficiente de ratificaciones para su entrada en vigor (que se produjo el 2 de octubre de 1983). Constituye este Convenio el instrumento esencial para la prevención de la contaminación por buques. Destacamos el hecho de que no sólo se limita a la contaminación por hidrocarburos (como lo hizo su antecesor, el primer Convenio para prevenir la contaminación, conocido como OILPOL 54)⁸, sino que abarca todas las posibles fuentes de contaminación. El Convenio MARPOL 73/78 regula, por una parte, aspectos de carácter técnico aplicables a los buques, también a las instalaciones portuarias y finalmente establece mecanismos de cooperación internacional para su aplicación y control.

Siendo pues, este Convenio el instrumento de referencia en materia de prevención de la contaminación por buques, la cuestión clave es conocer si en el momento del naufragio el buque petrolero monocasco *Prestige* se adecuaba a los estándares técnicos previstos. La respuesta debe ser que el *Prestige* navegaba por las costas gallegas de acuerdo con las especificaciones técnicas y documentales previstas, esto es, el “*certificado internacional*” emitido por el Estado de Pabellón (Bahamas) que teóricamente prueba el cumplimiento de las obligaciones del Convenio. Lo cierto es que la exigencia del doble casco se introdujo en MARPOL en 1992 para todos los petroleros entregados a partir de julio de 1996 estableciendo también un calendario de retirada de los petroleros de casco único que concluye en 2026.

Esta respuesta nos sitúa ante dos graves cuestiones que permanecen abiertas y merecen una reflexión:

¿Son suficientes los controles ejercidos por el Estado de Pabellón, válidos a luz del derecho aplicable, cuando se trata de los denominados “Pabellones de conveniencia”?

⁶ Este siniestro, que tuvo como causa la negligencia de su capitán, ocurrió el día 18 de febrero de 1967 en los bajos de Seven Stones, en las Islas Scilly. El buque *Torrey Canyon* había cargado 113.328 toneladas de crudo con destino a Inglaterra que fueron vertidas al mar.

⁷ Convenio Internacional de 1973 para Prevenir la Contaminación por los Buques, adoptado en Londres el 17 de febrero de 1978, BOE de 17 y 18 de octubre de 1984 y BOE de 6 de marzo de 1991.

⁸ El Convenio OILPOL fue aceptado por España el 22 de enero de 1964, BOE de 29 de julio de 1964 (Nº 181), págs. 1648-1653.

¿En el calendario de retirada de los buques monocascos se han tenido más en cuenta los intereses de la industria marítima que la necesidad de prevención?

Lo cierto es que en virtud del derecho marítimo se hace responsable a cada Estado de las condiciones de navegabilidad de los buques que navegan bajo su bandera, así como de las condiciones laborales de sus trabajadores. El recurso de banderas de conveniencia (Panamá, Bahamas, Malta, Liberia, etc.) en países con escasa tradición marinera facilita la distorsión de las normativas sociales, fiscales y ambientales, pervirtiendo las estructuras comerciales del transporte marítimo internacional. Ello hace necesario en nuestra opinión una profunda revisión internacional de este sistema.

Por otro lado, partiendo del hecho que el *Prestige*, siendo un petrolero monocasco de 28 años de antigüedad respetaba las normas MARPOL plantea la duda sobre la poca ambición en el calendario de retirada. Lo cierto es que algunos Estados de forma unilateral han modificado la normativa sobre los estándares técnicos de los buques que naveguen por sus aguas. Este es el caso de los Estados Unidos, que tras el accidente del *Exxon Valdez* en las costas de Alaska aprobó la Oil Pollution Act en 1990 que prohíbe el paso de buques monocascos hasta 50 millas de la costa. Junto a otras disposiciones de esta norma, que citaremos en la relativo a la responsabilidad, ha tenido como consecuencia que desde 1990 las costas de Estados Unidos no han sufrido ninguna catástrofe ecológica, frente a las doce producidas en el mismo período en costas de la Unión Europea. En virtud de esta experiencia entendemos que se hace necesario una revisión de los calendarios de retirada de los monocascos a nivel internacional y subsidiariamente la adopción de medidas unilaterales como las que se están adoptando en la Unión Europea que brevemente analizaremos en este artículo.

Otros Convenios internacionales que completan la normativa relativa a los accidentes de navegación son los siguientes⁹:

- El Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar de 29 de noviembre de 1969 (elaborado después del hundimiento del *Torrey Canyon* episodio en el que Gran Bretaña intervino alejando el buque de la costa para impedir que la contaminación la alcanzara), autorizando al Estado ribereño a intervenir en alta mar para prevenir, mitigar o eliminar todo peligro de contaminación contra sus costas.
- El Convenio Internacional sobre Salvamento de 28 de abril de 1989, relativo a cuestiones de Derecho Internacional Privado en materia de salvamento (basado en la experiencia del hundimiento del *Amoco Cádiz* en 1987 en África del Sur) y
- El Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 30 de noviembre de 1990 (OPRC 90) que regula la necesaria cooperación internacional en este tipo de siniestros. (nuevamente sobre la base de un accidente previo, esta vez, el *Exxon Valdez* hundido en las costas de Alaska en 1989).

La otra faceta a la que hacíamos referencia en el planteamiento del presente artículo son los aspectos relativos a la responsabilidad civil una vez que se ha producido el accidente. Su regulación se encuentra en el convenio de Bruselas sobre responsabilidad civil por daños debidos a la

⁹ Vid. sobre esta materia, además de los citados, GOLD, E. Handbook on Marine Pollution, Arendal, Norway, 1985 y ABECASSIS, D.W. Y JARASHOW, R.L., Oil Pollution from Ships, London, 1985.

contaminación marítima por hidrocarburos, de 29 de noviembre de 1969 (CRC)¹⁰. Este convenio¹¹ supone un compromiso entre dos intereses enfrentados: los intereses de los Estados por garantizar las indemnizaciones en supuestos de contaminación y los intereses de las industrias marítimas y petroleras para reducirlas al máximo. Fruto de este compromiso es el establecimiento de una limitación económica de la responsabilidad. Esta norma fue completada mediante el Convenio sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización por daños debidos a contaminación por hidrocarburos (FUND 71) de 18 de diciembre de 1971 que regula un esquema complementario de indemnización mediante un fondo aportado por las empresas petroleras.

Se trata en definitiva de un sistema de responsabilidad objetiva (sin culpa o negligencia), selectiva (responde sólo el propietario del buque), legal (es necesario la aplicación íntegra del convenio), asegurada (el propietario debe haber suscrito un seguro que garantice la responsabilidad) y como hemos visto limitada (en la actualidad hasta un máximo de 200 millones de euros). Ciertamente resultará a todas luces insuficiente para cubrir las responsabilidades que se derivan de la catástrofe del *Prestige* con una cantidad importante de afectados por la contaminación que desde Galicia se extendió al litoral de Asturias, Cantabria, el País Vasco español para alcanzar después las playas francesas de Las Landas y la Gironda y finalmente más de doscientos kilómetros de litoral atlántico francés hasta la isla de Yeu con efectos que según diversos estudios científicos pueden durar más de veinticinco años¹². Hacíamos referencia antes de la Oil Pollution Act americana de 1990, pues bien, esta norma establece la responsabilidad ilimitada en supuestos de contaminación por hidrocarburos, también aludíamos al hecho de que desde su promulgación no se ha producido en las costas de Estados Unidos ninguna catástrofe ecológica. La conclusión parece evidente. Es nuestra opinión que se deben revisar los límites de responsabilidad hacia una mayor y progresiva ampliación hacia la obligación de restitución total de todos los daños causados por la contaminación con lo que necesariamente la industria marítima se vería en la necesidad de una reestructuración completa de la flota y la adopción de máximas medidas de seguridad, con lo que la amenaza de pago de sumas enormes en concepto de responsabilidad se transformaría en la mejor política preventiva. Cualquier armador o propietario de una carga se lo piensa bien antes de dirigirse hacia los Estados Unidos con buques no adecuadamente mantenidos y con una tripulación profesional porque un accidente puede suponer una catástrofe económica para él¹³.

Esta normativa presenta en el supuesto del *Prestige* otra dificultad añadida, en cuanto que obliga a dirigir la reclamación al propietario del buque (sólo excepcionalmente cabría dirigirla contra otros agentes), y aquí nos encontramos con una práctica de ingeniería jurídica habitual en el transporte marítimo: el propietario, en este caso una sociedad liberiana, -Mare Shipping Incorporated- es simplemente un testaferro, cuya única propiedad es el buque, que ha desaparecido, con lo que se declarará su insolvencia. En este caso sólo cabe dirigirse contra el asegurador P&I Club London Steamship Managers, de Londres-. (La trama se diluye entre un armador Universe Maritime Limited-

¹⁰ Vid. JACOBSSON, M. The International Conventions on Liability and Compensations for oil Pollution Damage. London, 1993.

¹¹ Convenio adoptado en Londres el 29 de noviembre de 1992 y publicado en el BOE de 20 de septiembre de 1995.

¹² BOHANON, BOSCH & WITHGOTT, "Scientist Brace for Bad Tidings After Spill", Science, nº 298, (2002), págs. 1695-6.

¹³ Sobre el problema de quien le corresponde el pago de las reparaciones vid. NIETO MARTIN, F., "Quien contamina paga. El caso *Prestige*", en la Ley, nº 5712, 5 de febrero de 2003.

liberiano, un fletador suizo -Crown Resources AG- sociedad disuelta después del accidente y el propietario de la carga, una empresa rusa Alfa Holding-)¹⁴

Finalmente queremos dedicar el último bloque de este artículo a las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea para evitar los accidentes de petroleros y la reacción producida después del accidente del *Prestige*.

Nuevamente poniendo de manifiesto el carácter reactivo del derecho en este ámbito es después de un grave accidente cuando se toman las principales medidas de protección y prevención. En este caso se trató del buque *Erika* cuyo naufragio se produjo en Francia en 1999. La Comisión aprobó en marzo y diciembre de 2000 dos series de propuestas legislativas, conocidas como los paquetes Erika-I y Erika-II con el objetivo de reforzar la legislación existente y proponer nuevas medidas.

El paquete Erika I aborda las carencias más graves puestas de manifiesto en el naufragio del buque. En primer lugar, refuerza la Directiva sobre el control del Estado rector del puerto, pretendiendo un aumento de los controles en los puertos europeos. Se propone que los buques declarados en mal estado tengan prohibido su acceso a puertos de la Unión Europea. En segundo lugar, refuerza la Directiva que rige las actividades de las sociedades de clasificación haciendo más severos los requisitos de calidad. En tercer lugar establece un calendario de retirada gradual de los petroleros monocasco, éstos tendrían definitivamente prohibido el acceso a puertos de la Unión en el 2015. Estas medidas fueron aprobadas por el Parlamento y el Consejo en 2001, debiendo los Estados miembros incorporar estas medidas en sus legislaciones a mediados del presente año.

El paquete Erika II incluye tres medidas para reforzar la seguridad: la creación de una Agencia Europea de Seguridad Marítima encargada de hacer más eficaz la aplicación de las normas europeas de seguridad, la instalación de un sistema de seguimiento e información al objeto de mejorar el control del tráfico en las aguas europeas, exigiendo también que los Estados miembros costeros tengan lugares de refugio para los buques en dificultades y finalmente, la Comisión había propuesto un mecanismo para mejorar el sistema de pago de indemnizaciones, propuesta no adoptada hasta la fecha por el Consejo.

Como consecuencia de la catástrofe del *Prestige* la Comisión ha reaccionado a través de las siguientes medidas:

En primer lugar ha publicado una "lista negra" de carácter orientador de buques que no podrán acceder a los puertos europeos cuando entren en vigor las disposiciones en materia de seguridad, ha iniciado la creación de una red telemática comunitaria de seguimiento del tráfico marítimo, se ha adelantado la fecha prevista de funcionamiento de la Agencia Europea de Seguridad Marítima y presentó en diciembre de 2002 al Parlamento y al Consejo una Propuesta de Reglamento para acortar el calendario de retirada de los petroleros monocasco reduciendo los límites de antigüedad y las fechas de retirada y finalmente prohibir el transporte de fuel pesado en este tipo de buques hacia o desde puertos de la Unión Europea.

Por otra parte, la Unión Europea que en la actualidad es observadora en la Organización Marítima Internacional pretende convertirse en miembro de pleno derecho de esta Organización para

¹⁴ Vid. El País (11/12/2002), "Una complicada red de empresas", pág. 19.

poder defender, de acuerdo con su importancia real y su futuro peso específico de una Unión de 25 miembros, los intereses de la Unión en materia de seguridad y prevención de la contaminación en el medio marino.

En definitiva, la marea negra del *Prestige* ha coincidido con otra marea, la de la indignación y el desarrollo de una conciencia ecológica que considera insostenible el modelo de desarrollo del transporte marítimo internacional actual basado en el dogma de la libertad de los mares y de la impunidad del Estado de abanderamiento, por lo que parece necesario una profunda revisión de las medidas de seguridad marítima y un refuerzo de control de los Estados de abanderamiento que garantice de una manera más sólida la protección y preservación de medio ambiente marino, reforma cada vez más necesaria antes de que una nueva catástrofe se una a la ya larga lista de negros episodios de contaminación.