Seguridad marítima: paquete Erika I

La presente Comunicación se publicó a raíz del naufragio del petrolero *Erika*. En ella la Comisión presenta una seria de propuestas para aumentar la seguridad del transporte marítimo de productos petrolíferos

ACTO

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 21 de marzo de 2000, sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo [COM (2000) 142 final - no publicada en el Diario Oficial].

SÍNTESIS

El 12 de diciembre de 1999 el petrolero ERIKA se partió en dos a 40 millas de las costas de Bretaña (Francia) y vertió más de 10.000 toneladas de petróleo pesado, ocasionando una grave catástrofe ecológica. Ante la presión de la opinión pública, la Comisión propuso una serie de medidas a escala comunitaria.

Según la Comisión, estas medidas «supondrán un cambio de mentalidad en el sector del transporte marítimo de petróleo. Son precisos mayores incentivos para que los transportistas, los fletadores, las sociedades de clasificación y otras entidades clave se preocupen por la calidad. Al mismo tiempo, se debería cercar a los que persiguen el beneficio económico personal a corto plazo a expensas de la seguridad y del medio ambiente marino».

Transporte marítimo de productos petrolíferos: situación actual

El petróleo es el producto de base más transportado en el mundo. La Unión Europea (UE) ocupa el primer lugar mundial en el **comercio de productos petrolíferos**. Sus importaciones de petróleo crudo representan aproximadamente el 27% del comercio mundial total, mientras que las importaciones de Estados Unidos ascienden a un 25 %. Alrededor del 90% del comercio de petróleo con la UE se efectúa por mar (el resto se transporta por oleoductos, por carretera o por vías navegables). Se puede prever un aumento continuo del comercio de petroleros en los próximos años debido a la mayor demanda de productos petrolíferos.

Todos los años se transportan 800 millones de toneladas desde los puertos comunitarios o con destino a ellos. Aproximadamente el 70 % del **transporte marítimo de petróleo** en la Unión se efectúa frente a las costas del Atlántico y del Mar del Norte (el 30% restante se efectúa en el Mediterráneo), debido a lo cual estas zonas son las más vulnerables a las mareas negras, tal y como pone de manifiesto el naufragio del ERIKA o, más recientemente, el del Prestige.

Además, numerosos petroleros navegan en aguas comunitarias sin hacer escala, lo cual supone un volumen - y por tanto un peligro - suplementario. Los mayores puertos petroleros de la Unión son Rotterdam, Marsella, Le Havre, Trieste y Wilhelmshaven. El petróleo importado procede principalmente de Oriente Medio y África del Norte, mientras que las exportaciones europeas (explotaciones petrolíferas del Mar del Norte) se dirigen sobre todo a Norteamérica.

Los grandes petroleros (más de 200.000 toneladas) dominan el mercado del transporte de petróleo crudo. No obstante, en el Mar del Norte se utilizan **buques** más pequeños, con un arqueo de 5.000 a 50.000 toneladas. Todos los años navegan en aguas comunitarias de 1.500 a 2.000 petroleros.
En 1999 la edad media de la flota mundial de petroleros era de 18 años y el 41% de los buques tenía más de 20 años. El arqueo de estos últimos representa el 36% del arqueo total de los petroleros. La edad media de los petroleros registrados en la UE era de 19,1 años en 1999. Más del 45% de la flota europea tiene más de 20 años.

Las empresas europeas recurren con frecuencia a los pabellones extranjeros para registrar sus buques. Así, los buques europeos enarbolan a menudo los pabellones de Liberia, Panamá, Chipre, Malta o las Bahamas.

A escala mundial, entre 1992 y 1999 naufragó un total de 593 buques, de los cuales 77 eran petroleros, es decir, sólo un 13% del número total, pero con el 31% del arqueo. Ante estas cifras, puede decirse que los resultados en términos de seguridad son relativamente buenos. Los accidentes marítimos pueden producirse por diversas causas:

- Los accidentes se suelen atribuir a **errores humanos** (fallos en la navegación o el pilotaje). Se ha reconocido que la formación y la competencia de las tripulaciones son elementos esenciales de la mejora de la seguridad en el mar. Las condiciones de trabajo también constituyen un factor importante; así, la fatiga se considera una causa cada vez más frecuente de accidentes marítimos.
- Existe una correlación general entre la **edad de los buques** y los accidentes. De los 77 petroleros que naufragaron entre 1992 y 1999, 60 tenían más de 20 años.
- Otras causas de accidente son los **fallos estructurales** (fisura del casco, corrosión, etc.), los **incendios** y las **explosiones**.
- La situación resulta más compleja debido a las **prácticas de fletamento** que se utilizan en el comercio de petróleo. Las compañías petroleras sólo controlan una cuarta parte de la flota mundial, por lo que se produce un fenómeno de "atomización" de los armadores. Al dividir sus flotas en empresas de un solo buque, sobre todo en forma de sociedades ficticias registradas en paraísos fiscales, los armadores pueden reducir su riesgo financiero. A menudo resulta difícil saber quién toma las decisiones y determinar por tanto los verdaderos responsables.
- El comercio de petróleo y el mercado del fletamento son muy **competitivos**. Encontrar los petroleros más baratos en el mercado es un elemento esencial del negocio. El carácter volátil del mercado también se refleja en la preferencia creciente por contratos a corto plazo entre fletadores y transportistas (el llamado mercado al contado) en vez de por los contratos a largo plazo. La competencia de precios en el mercado al contado es intensa. En realidad, la edad del petrolero se tiene muy poco en cuenta a la hora de tomar las decisiones, ya que los precios los dicta a menudo el arqueo disponible más barato que ofrecen los buques más viejos. Por consiguiente, es difícil que la calidad resulte rentable, con lo que los pequeños operadores a bajo coste están ganando cuota de mercado a costa de las empresas de reputación bien establecida, con el consiguiente riesgo para la seguridad.

Medidas existentes para garantizar la seguridad

A raíz de varias catástrofes (Torrey Canyon en 1967, Exxon Valdez en 1989), se adoptaron una serie de convenios en el marco de la **Organización Marítima Internacional** (OMI) (EN) con el fin de luchar contra la contaminación accidental (imprevista) y la contaminación causada por la explotación normal (deliberada, como la limpieza de tanques con agua de mar). Así, por ejemplo, en 1973 se adoptó el **Convenio internacional MARPOL** sobre la prevención de la contaminación ocasionada por los buques.

Además del aspecto medioambiental, dicho Convenio también tiene por objeto eliminar progresivamente los petroleros de casco único y sustituirlos por otros de doble casco o de diseño equivalente. El Convenio MARPOL prevé asimismo un mayor control del estado de los petroleros viejos. Con el paso de los años, las directrices de la OMI se han ido precisando y exigen una inspección del casco de los petroleros mucho más rigurosa que antes.

En virtud del Convenio MARPOL, los petroleros construidos desde 1996 deben tener doble casco o un diseño equivalente, mientras que los petroleros de casco único deben eliminarse progresivamente. Los buques de doble casco reducirán considerablemente los riesgos de contaminación, especialmente en caso de abordajes o varadas poco graves. Al 1 de enero de 2000 alrededor del 20% de los petroleros mundiales tenía doble casco.

También se han adoptado otras medidas. Se han introducido dispositivos de separación del tráfico en zonas de tráfico denso (por ejemplo, corredores de sentido único que reducen en gran medida el riesgo de abordaje frontal en el Paso de Calais). En el futuro los equipos de navegación serán más fiables y precisos gracias a la tecnología de navegación por satélite (en particular, el sistema GALILEO).

No obstante, conviene observar que la acción en materia de seguridad marítima a través de la OMI sigue siendo insuficiente para combatir eficazmente las causas de tales catástrofes. La acción de la OMI adolece de una grave limitación: la falta de medios de control adecuados sobre la manera en que sus normas se aplican en el mundo, por lo que no se aplican en todas partes con el mismo rigor. Este fenómeno tiende a acentuarse debido a la evolución que experimenta el transporte marítimo desde hace unas décadas, que ha llevado en concreto al auge de los "pabellones de conveniencia" - registro del buque en países extranjeros, algunos de los cuales no cumplen sus obligaciones derivadas de los convenios internacionales.

Después de la catástrofe del Amoco-Cádiz en 1978, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que presentara propuestas sobre el control y la reducción de la contaminación causada por el vertido de petróleo. No obstante, se avanzó poco en este ámbito. Una vez pasada la "impresión" de un accidente, se ha podido observar la tendencia de los Estados miembros a evitar medidas vinculantes a escala comunitaria, tanto más cuanto que en ese momento era necesaria la unanimidad para la toma de decisiones.

Hubo que esperar hasta mediados de la década de los noventa para que, con la posibilidad de la mayoría cualificada, el Consejo adoptara los primeros elementos de una política común de seguridad marítima, que prevé una aplicación más estricta de los convenios internacionales a escala comunitaria y la adopción de disposiciones específicamente comunitarias cuando no existan normas de la OMI o éstas sean insuficientes. Se adoptó la siguiente normativa:

- Directiva 95/21/CE modificada por la Directiva 2001/106/CE, relativa al control por parte del Estado rector del puerto. Esta Directiva prevé la inspección de todos los buques e incluye requisitos específicos sobre la inspección de los petroleros.

- Directiva 94/57/CE, , modificada por la Directiva 2001/106/CE, que establece normas comunes relativas a los organismos autorizados para efectuar la inspección y la clasificación de buques y a las actividades pertinentes de las administraciones.

- Reglamento (CE) n° 2099/2002 por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques.

- Directiva 2000/59/CE sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga. Esta Directiva tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio MARPOL, según las cuales los puertos deben tener instalaciones de recepción adecuadas.

El naufragio del ERIKA ha demostrado, por una parte, el riesgo que representan los buques viejos y, por otra, que el marco normativo actual, mal aplicado además por los Estados miembros, especialmente en lo que respecta al número de controles en los puertos, debe reforzarse sobre una base específicamente comunitaria que sea más avanzada que las normas de la OMI. Se ha podido observar la misma tendencia después de la catástrofe del Exxon Valdez en Estados Unidos, donde el marco normativo se ha reforzado a nivel federal.

Medidas propuestas inmediatas

La Comisión propone una serie de medidas que podrían ser inmediatas y otras medidas a más largo plazo y más complejas, que serán objeto de un segundo paquete legislativo.

Por lo que respecta a las medidas reglamentarias a corto plazo, la Comisión, mediante la presente comunicación, propone al Parlamento y al Consejo de Ministros tres series de medidas:

- **Control de los buques en los puertos**. Se trata de una propuesta de modificación de la Directiva 95/21/CE. Se propone prohibir el acceso a todos los puertos de la Unión a los buques de más de quince años que hayan permanecido inmovilizados más de dos veces durante los dos años anteriores, sobre la base de una "lista negra" que la Comisión publicará cada seis meses. Por otra parte, los controles de todos los buques se intensificarán en función de la edad del buque y se ejercerán sistemáticamente en uno de los tanques de lastre. Los buques enviarán una serie de datos antes de entrar en los puertos para que las inspecciones puedan prepararse eficazmente.
- **Sociedades de clasificación**. Se trata de la Directiva 2001/105/CE. La Comisión considera que debe efectuarse un control más estricto de las sociedades de clasificación a las cuales los Estados miembros delegan sus poderes de comprobación de la calidad de los buques. La Comisión se reserva el derecho a suspender o retirar por un procedimiento simplificado la licencia a las sociedades que hayan dejado de cumplir los criterios de la Directiva. Además, las organizaciones reconocidas deberán cumplir unos criterios de calidad más severos, incluida la obligación de seguir determinados trámites cuando un buque cambia de clase, tales como la transmisión del historial completo del buque a la nueva sociedad de clasificación.
- **Petroleros de casco doble**. Se trata de una directiva que propone acelerar la sustitución de los petroleros de casco único por petroleros de casco doble de acuerdo con un calendario similar al de Estados Unidos (2005, 2010, 2015, según el arqueo).

Estas tres medidas legislativas forman un conjunto que afecta no sólo a los petroleros, sino también, en lo que respecta a las dos primeras, a los demás buques que transportan materias peligrosas o contaminantes. En concreto, la información recogida en los controles en cada puerto o en las comprobaciones efectuadas por las sociedades de clasificación se difundirán ampliamente, sobre todo a través del banco de datos EQUASIS (EN) (véase el punto 18.1), de modo que se conozca sistemáticamente el estado de un buque y que, en caso de accidente, las responsabilidades estén claramente delimitadas.

Propuestas de futuras medidas

En una segunda etapa, la Comisión prevé propuestas complementarias en los siguientes ámbitos:

- **Una mayor transparencia**. La falta de información disponible sobre la seguridad de los buques preocupa a las autoridades. Al recoger diversas entidades la información sobre los buques, ésta queda dispersa en muchos sitios diferentes y resulta difícil de acceso incluso para los profesionales del transporte marítimo. Por consiguiente, la Comisión Europea, en cooperación con la administración marítima de Francia, ha empezado a crear una nueva base de datos sobre seguridad de los buques, EQUASIS, que recogerá información relacionada con la seguridad y la calidad de los buques y sus operadores y la facilitará a través de Internet (www.EQUASIS.org).
- **Vigilancia de la navegación marítima**. La Comisión propone aumentar la vigilancia de la navegación marítima, sobre todo en las zonas más frecuentadas por los petroleros. Según la Comisión, es conveniente estudiar las modalidades de control fuera de las aguas territoriales en el caso de los buques más peligrosos. Efectivamente, algunos buques especialmente peligrosos han tenido la ocasión de bordear las costas de uno o más Estados miembros antes de detectarse el problema en un puerto. Los controles en los puertos no son por tanto una solución suficiente.
- **Ampliación de la UE**. Desde el punto de vista de la seguridad marítima, las negociaciones de adhesión suponen un reto. En efecto, si los 13 países candidatos se adhirieran hoy a la Unión Europea, la media de buques con pabellón europeo subiría al 13,26%,. Este alto porcentaje se debe a la calidad, muy por debajo de la media, de los buques que enarbolan

pabellón de determinados países candidatos, entre ellos Malta y Chipre, que poseen la cuarta y la quinta flotas del mundo. La Comisión considera que un descenso tal del nivel de la seguridad de los buques en la Unión es inaceptable y no se ve justificado por la ampliación. Por ello resulta primordial que los países candidatos se comprometan a aplicar estrictamente las normas internacionales y europeas sobre seguridad marítima lo antes posible y, a más tardar, en la fecha de su adhesión a la Unión.

- **Hacia una Estructura Europea de la Seguridad Marítima**. En su comunicación la Comisión plantea la posible creación de una Estructura Europea de la Seguridad marítima, cuya principal tarea sería controlar la organización y la eficacia de los controles nacionales con el fin de garantizar una mayor uniformidad.
- **Desarrollo de la responsabilidad de los distintos agentes** del transporte marítimo de petróleo. Los convenios internacionales han regido hasta ahora el régimen de responsabilidad. La Comisión se propone trabajar en pro de un aumento de los regímenes colectivos de indemnización y sentar también el principio de la responsabilidad del transportista y del propietario de la carga.

La Comisión señala en la comunicación que, antes de proponer una nueva legislación comunitaria, en particular en el ámbito social (formación de los marinos, etc.), varias de las medidas ya adoptadas no siempre se han aplicado correctamente. Una parte de los textos ya adoptados, o no han sido transpuestos o se aplican incorrectamente y son objeto de varios procedimientos de infracción.

Por otra parte, la Comisión, si bien deplora la generalización de los pabellones de conveniencia, no puede ocultar que una gran parte de los buques controlados por sociedades europeas enarbola pabellón de terceros países por razones fiscales. La Comisión considera que en las negociaciones de adhesión con Chipre y Malta convendría exigir que estos países aplicaran el acervo en materia de seguridad marítima lo antes posible y, a más tardar, en la fecha de su adhesión.

Acuerdo voluntario con la industria

Con el fin de actuar cuanto antes y evitar que se vuelvan a producir catástrofes como la del ERIKA, la Comisión propone que las compañías petroleras se comprometan por un acuerdo voluntario a no fletar petroleros de más de quince años de edad (salvo si se demuestra su estado satisfactorio mediante los controles pertinentes) y a adoptar otras medidas para mejorar la seguridad. Las conversaciones sobre este acuerdo voluntario deberían también traducirse en mejoras de las reformas relativas al régimen de responsabilidad de las compañías petroleras.

Aparte de las medidas propuestas en la comunicación, la Comisión también considera preocupantes la multiplicación de las contaminaciones por causas operativas de toda clase de buques y el peligro de contaminación especialmente grave que supone el petróleo almacenado en las bodegas en caso de accidente, por lo que también tiene previsto estudiar las iniciativas comunitarias preventivas que podrían tomarse al respecto.

Entrada en vigor de la normativa «Erika I»

El paquete legislativo Erika I entró en vigor el 22 de julio 2003. Las normas sobre seguridad marítima propuestas inmediatamente tras la catástrofe y adoptadas el 19 de diciembre 2001 están vigentes desde el 22 de enero de 2002.

Los Estados miembros tenían hasta el 22 de julio 2003 para aplicarlas, adoptando las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias, estando obligados a notificar a la Comisión la incorporación al derecho nacional de dichas directivas desde su entrada en vigor. Sólo han respetado los plazos prescritos Alemania, Dinamarca, España, Francia y el Reino Unido.

Por otra parte, de conformidad con la Directiva sobre el control del Estado del puerto, la Comisión ha publicado la lista de buques a los que se debe prohibir el acceso a los puertos de la UE en caso de que se les aplique una nueva inmovilización a partir del 22 de julio 2003. En esta lista figuran los buques cuyo estado de abanderamiento se considera de riesgo alto o muy alto en la lista negra

publicada el informe anual del Memorando de Acuerdo de París.

ACTOS CONEXOS

Reglamento (CE) nº 417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2978/94 del Consejo [Diario Oficial L 64 de 7.3.2002].

Reglamento (CE) nº 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques [Diario Oficial L 324 de 29.11.2002].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 6 de diciembre de 2000, relaciones sobre un segundo conjunto de medidas comunitarias en materia de seguridad marítima a raíz del naufragio del petrolero ERIKA [COM (2000) 802 final - no publicada en el Diario Oficial].

Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo [Diario Oficial L 208 de 5.8.2002].

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la constitución de un fondo de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos en aguas europeas y medidas complementarias [COM (2000) 802 final - Diario Oficial C 120 E de 25.4.2001].

Reglamento (CE) n° 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima [Diario Oficial L 208 de 5.8.2002].

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación [COM (2003) 92 final - no publicada en el Diario Oficial].

- Fuente: http://europa.eu/legislation_summaries/transport/waterborne_transport/l24230_es.htm