

Historia de la seguridad marítima

Philippe Boisson

Artículo difundido en la web de la OMI con motivo del Día Marítimo Internaiconal 2012

Philippe Boisson es Doctor en Derecho y Graduado en Ciencias Políticas por la Universidad de Lille, Francia. En 1981 se incorporó al Bureau Veritas, in 1981, donde es actualmente Director de Comunicación y Asesor Jurídico de su División Marina. Ha sido también Gobernador del International Maritime Law Institute de la OMI, Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lille, miembro titular del Comité Maritime International (CMI), Árbitro Marítimo y Vicepresidente de la Asociación francesa de Derecho Marítimo.

En este artículo, el profesor Boisson hace un repaso de la historia de la seguridad marítima, con motivo de que, en este año 2012, se ha conmemorado el centenario de la catástrofe del Titanic, que supuso el punto de arranque de toda la actual normativa de seguridad marítima, en concreto del Convenio de Seguridad Marítima de la vida humana en la mar (SOLAS) y demás normas jurídicas dictadas por la Organización Marítima Internacional (OMI).

La inseguridad del mar en la Antigüedad

Desde la antigüedad, el mar siempre ha sido sinónimo de inseguridad para aquellos que se aventuran en él. Esta falta endémica de seguridad explica por qué el comercio marítimo fue inicial y principalmente terreno exclusivo de los aventureros. El mar se asociaba con la idea de azar o destino, concepto que aún se relaciona con expresiones como los "peligros del mar". El transporte marítimo se desarrollaba dentro de un marco de total libertad, por lo que los accidentes se aceptaban como algo natural y parte consustancial del mismo.

La historia demuestra que la necesidad de normas sobre la seguridad de la navegación se fue percibiendo gradualmente, a raíz de accidentes y desastres, provocando enormes cambios en el comportamiento individual y colectivo de quienes participaban en las actividades marítimas, que se encontraban anclados a antiguas prácticas y costumbres.

Podría pensarse que en la antigüedad, los peligros del mar eran relativamente escasos, debido al reducido número y tamaño de las embarcaciones, que además utilizaban velas o remos como medios de propulsión y

se alejaban poco de la costa. Sin embargo, la inseguridad en la navegación era constante y los viajes extremadamente peligrosos: además de la mala mar y las condiciones climáticas, la piratería reinaba en todo el Mediterráneo. Los buques eran difíciles de maniobrar y zozobraban fácilmente por los vientos y corrientes; los naufragios provocados por las tormentas eran un fenómeno frecuente.

Hasta el final del Imperio Romano, la gente de mar no contaba con medios para hacer frente al mal tiempo. Los pasajeros y la carga se situaban juntos en cubierta y los buques se cargaban con frecuencia muy por encima de los límites de seguridad. Los navegantes sabían poco de vientos y las maniobras para hacer frente a las tormentas eran peligrosas: se amarraba el casco de proa a popa con cabos para evitar que se par-

tiese, y se colgaban anclas por popa para reducir la velocidad del barco.

Otra forma de combatir los peligros de la navegación era la llamada "echazón": la carga, las jarcias e incluso los víveres eran arrojados por la borda para aligerar el peso del buque. La decisión debía ser tomada por el capitán, el armador o los pasajeros más importantes o experimentados. Las prácticas y normas de navegación que en esta época aplicaban los romanos estaban basadas en algunos aspectos en las de la isla de Rodas. Así, la "Lex Rhodia de jactu" establecía que si parte de la carga tenía que ser arrojada por la borda, la pérdida debía ser asumida conjuntamente, tanto por el propietario del barco como por el o los propietarios de la carga, norma que se ha mantenido hasta nuestros días dentro de las reglas que regulan la avería gruesa.

Tribuna Profesional cuenta con el patrocinio de:

DET NORSKE VERITAS
ESPAÑA, S.L.
C/Almansa, 105 - 1ª Planta
Oficina 2
28040 Madrid



Una de las medidas preventivas más eficaces adoptadas en la antigüedad fue la prohibición de navegar durante el invierno, debido a las malas condiciones meteorológicas, especialmente las terribles tormentas, aunque esta prohibición no se aplicaba de manera uniforme. En Roma, el período durante el cual se permitía la navegación duraba sólo del 27 de mayo al 14 de septiembre. En otros lugares, la prohibición era aún más restrictiva, permitiéndose la navegación sólo durante un período de 50 días, que comenzaba en el equinoccio de verano. El derecho romano recogía, junto a la prohibición de navegar, una sanción administrativa, y ningún barco podía abandonar puerto a menos que contase con un *"dimissorium"*, una especie de permiso de navegación emitido por la autoridad correspondiente.

No obstante, en última instancia la seguridad de un viaje descansaba sobre el capitán del buque. A él le correspondía la gestión técnica, la elección de la ruta más segura y de los puertos de escala. Sin embargo, sus decisiones a veces eran ignoradas por los armadores quienes, para obtener mayores beneficios, les exigían navegar incluso en condiciones meteorológicas adversas, lo que explica la frecuencia con la que se producían naufragios.

Los comienzos de la normativa de prevención en la Edad Media

Las condiciones para la navegación sufrieron muy pocos cambios a lo largo de la Edad Media: los buques permanecían en puerto durante el invierno y no se alejaban apenas de la costa. Hasta el final del siglo

XVIII, en el Mediterráneo sólo se podía navegar del 5 de mayo al 26 de octubre, y en el Báltico el tráfico marítimo estaba prohibido entre los días de San Martín (11 de noviembre) y San Pedro (22 de febrero), so pena de que la carga fuese confiscada. En el Mediterráneo, la navegación en mar abierto no se inició hasta el siglo XIII, y hasta el siglo XV en el Mar del Norte.

Los primeros avances sobre normativa de seguridad tuvieron lugar durante esta época, con la aparición de ciertas reglas sobre la carga de los buques. Desde mediados del siglo XIII, las autoridades marítimas de los grandes puertos del Mediterráneo introdujeron normas muy estrictas sobre líneas de francobordo, con el fin de combatir los abusos de armadores y capitanes que sobrecargaban los buques, incluso a riesgo de perderlos.

Las primeras normas sobre esta materia, que se elaboraron en Venecia en 1255, prohibían sobrepasar un determinado calado, marcado en cada barco por una cruz. Disposiciones similares se aplicaban en Cagliari y Pisa, y también en Barcelona, mediante un decreto de Yago de Aragón de 1258, y en los estatutos marítimos de Marsella de 1284. Las normas más completas son las genovesas del siglo XIV. En 1330, las autoridades marítimas de Génova ya tenían establecidas reglas muy precisas no sólo sobre el cálculo del calado máximo para algunos barcos, sino también sobre el procedimiento de inspección de buques, así como toda una serie de sanciones y multas para quienes incumpliesen dichas normas. El *"Afficium Gazarie"* nombraba a determinados funcionarios para que midiesen los buques y asistiesen a la colocación de las marcas de acero en el casco, tal y como exigía la normativa en vigor, y en cada viaje, el capitán o el propietario tenía que designar a dos de los tripulantes para que se encargasen de vigilar estos marcadores de hierro, precursores de las actuales líneas de carga.

A pesar de estas medidas, los naufragios eran comunes en el Mediterráneo, especialmente durante la temporada de invierno. Una sola tormenta, ocurrida en 1545 en el Adriático, llegó a hundir 50 buques. En el norte de Europa se confiaba en normas muy represivas: la Liga



Hanseática introdujo una legislación penal muy severa para disuadir a los aventureros más audaces. Las leyes del mar de Oleron recogían estrictas sanciones para cualquiera que no cumpliera con su deber. El capitán, que ejercía autoridad absoluta a bordo, estaba facultado para cortar la cabeza de los timoneles si habían puesto en peligro la carga y la tripulación. Por suerte, estos castigos eran tan bárbaros que apenas fueron aplicados.

Control de la navegación hasta el finales del siglo XVIII

Con la llegada de la Edad Moderna, el crecimiento del comercio marítimo, marcado por un aumento en el número de barcos, su mayor velocidad y capacidad y el valor de las mercancías transportadas a bordo, supuso un incentivo para la introducción de formas de control de la navegación en las principales naciones marítimas.

Se generalizó la medida de prevención. Así, una ordenanza española de 1563 obligaba a los armadores y propietarios de buques a mantenerlos en perfecto estado de navegabilidad, comprobando los niveles de calado y la sujeción correcta de la carga. Una ley veneciana de 1569 prohibía a los armadores estibar mercancías en determinadas zonas del buque. En Francia, un edicto del Almirantazgo expedido por el rey Enrique III en 1584, obligaba a las autoridades marítimas a supervisar la capacidad de los capitanes para gobernar los barcos, y la Ordenanza de 1681 dedicaba una sección completa a los buques y sus tripulaciones.

La medida más innovadora consistió en la ejecución por las autoridades de determinadas inspecciones de buques, con el fin de evitar accidentes causados por el mal estado de un buque o equipos inadecuados. Los países del norte fueron los primeros en imponer estas inspecciones. Varios edictos de la Liga Hanseática de 1412, 1417 y 1447 contienen referencias a esta exigencia. La ordenanza de los Países Bajos de 1549 estableció una doble inspección, antes y después de la carga del buque. Una ley genovesa de 1607 encomendaba la inspección a los *"magníficos curadores del mar"*.

En Francia, la organización de la inspección administrativa de la navegación en los puertos, data de las Ordenanzas navales de Colbert, que introdujeron el cuerpo de *huissier visiteurs* (inspectores). Un real decreto de 1779 completaba estas disposiciones, estableciendo los requisitos para llevar a cabo una doble inspección, antes y después de cada viaje. El texto más importante fue aprobado durante la Revolución, con una ley de 1791 sobre control de la navegación.



A pesar de estas medidas, la prevención de riesgos seguía siendo muy elemental. La seguridad del comercio marítimo se garantizaba principalmente mediante la introducción de normas sobre compensación y protección de los intereses financieros de los armadores. Poco a poco se estableció un sistema legal basado en el principio de que las distintas partes involucradas en la aventura marítima tenían que asumir su parte proporcional de responsabilidad. Varias disposiciones legales recogen estos principios: el condominio naval, por ejemplo, para reducir riesgos compartiendo la responsabilidad, o el préstamo a la gruesa para trasladarlos. Pronto se introdujo una tercera técnica con gran éxito: la participación de un tercero, el asegurador, quien se ponía en lugar de la persona que asumía el riesgo. Los hechos que daban lugar a accidentes seguían siendo desconocidos y muy diversos, por lo que la elaboración de normas para definir el reparto de responsabilidades y la reparación de daños supuso la solución más convincente y la respuesta más adecuada al problema de la inseguridad.

El aumento del intervencionismo durante el siglo XIX

Las innovaciones tecnológicas que acompañaron a la Revolución Industrial alentaron el desarrollo del transporte marítimo durante el siglo XIX. Los avances más importantes fueron, sin duda, la introducción de máquinas de vapor y la construcción de los cascos en hierro y acero. Estos avances técnicos fueron acompañados, sin embargo, por un aumento de los riesgos en el mar, debido a la mayor cantidad, tamaño y velocidad de los buques. Las estadísticas reflejan la gravedad del problema: sólo durante el invierno de 1820, más de 2.000 buques naufragaron en el Mar del Norte, causando la muerte de 20.000 personas.

Los principales intentos para lograr una mayor seguridad en la navegación tuvieron lugar dentro de un marco puramente privado, ya que la supervisión administrativa de la navegación se consideraba un obstáculo al libre comercio. Existía el temor de que los Estados introdujesen normas excesivamente restrictivas e invasivas en un sector

económico sujeto a una feroz competitividad. Se consideraba que el propio interés del armador, que había destinado parte o toda su riqueza a la adquisición de buques, suponía, en última instancia, la mejor garantía para la seguridad de todos los interesados. Esta actitud tan permisiva permaneció inalterada durante la primera mitad del siglo XIX, momento en el que surgieron las primeras sociedades de clasificación. Estas organizaciones, enteramente privadas, supusieron una contribución fundamental para la consecución de una mayor seguridad de los buques mercantes, aportando a las aseguradoras información periódica sobre la calidad de la navegación y equipos para buques.

No obstante, a mediados de siglo proliferaron las normas sobre prevención, creadas dentro de un marco oficial. Dos factores esenciales explican este creciente intervencionismo estatal:

- El transporte marítimo se estaba convirtiendo en una verdadera industria, y es lógico que las autoridades ejerciesen sus facultades de vigilancia para supervisar las condiciones de seguridad a bordo de los buques. Esto redundaba no sólo en beneficio de los marinos, sino también en el creciente número de personas que viajaban a bordo de los mismos. Gradualmente, las normas industriales sobre maquinaria, mano de obra y condiciones de funcionamiento se fueron aplicando a la marina mercante.
- La necesidad de armonizar las normas nacionales, usos y costumbres de la navegación también ayudó a reforzar el papel de los Estados, únicos sujetos según el derecho internacional con capacidad para firmar acuerdos, tratados y otros instrumentos de obligado cumplimiento.

Este intervencionismo estatal supuso un aumento extraordinario del número de disposiciones de derecho público relativas a la seguridad de los buques y la navegación.

Aumento del control sobre los buques

Francia e Inglaterra fueron los países que llevaron a cabo los más importantes cambios normativos sobre la seguridad e inspección de buques.

Desarrollo de la legislación francesa

El Código de Comercio de 1808 no introdujo novedades significativas, recogiendo la regulación sobre inspección contenida en los textos de 1779 y 1791. Los requisitos sobre las inspecciones anuales fueron gradualmente extendiéndose a otros tipos de buques: barcos de vapor (1846), barcos de pesca y de cabotaje (1853), barcos para el transporte de emigrantes (1860), barcos de línea regular (1896) y equipos salvavidas (1903).

A partir de 1870 se introdujeron normas sobre el transporte de mercancías peligrosas y, en 1874, sobre la carga y descarga de las mismas.

Las leyes sobre marina mercante de 1881 y 1893 y un Decreto de 1893 reforzaron los procedimientos de inspección. Este Decreto, establecía que las inspecciones anuales de los barcos de vapor debían llevarse a cabo por unas comisiones de peritaje creadas por las Prefecturas de los Departamentos Territoriales de los puertos donde se iniciaba dicha navegación. La Prefectura concedía una licencia de navegación al armador, después de examinar los informes de los inspectores. Debido a su complejidad, los peritajes eran incompletos y, de hecho, determinados buques no eran inspeccionados. Las inspecciones eran periódicas y no coincidían con los viajes, por lo que eran menos eficaces. Se limitaban además a la solidez y maquinaria del buque y no reparaban en su carga ni en la cualificación de la tripulación. También era cuestionable la imparcialidad de los inspectores,

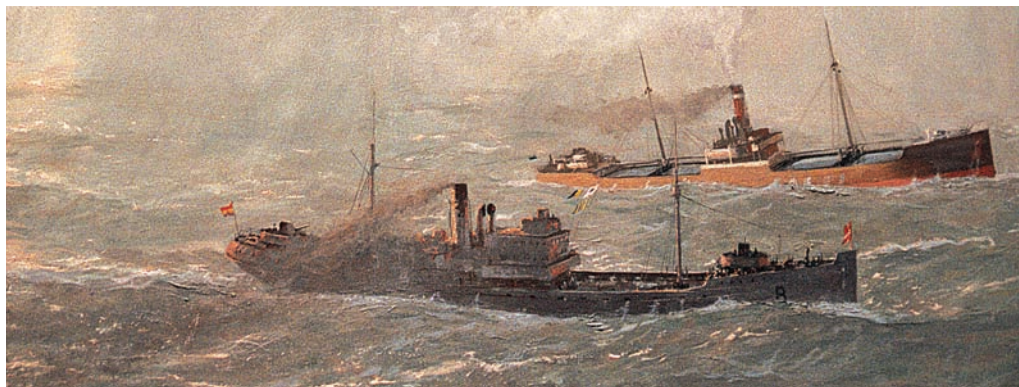


que solían ser indulgentes con los buques subestándar cuando pertenecían a aquellos armadores que eran miembros de los tribunales de los que dependía su nombramiento.

Todo el sistema sufrió profundos cambios con una ley de 1907, desarrollada por dos decretos de 1908, que introdujeron medidas sobre salud pública y reglas sobre seguridad en la navegación. Regulaban todos los aspectos sobre seguridad del buque, las condiciones de construcción y mantenimiento, equipos e instalaciones, condiciones de carga y funcionamiento. La ley también creaba un cuerpo de inspectores encargados de hacer inspecciones ordinarias y otras especiales antes de zarpar para un viaje. Estas normas administrativas, consideradas la base de la moderna legislación francesa, suponen el control definitivo por parte del Estado de las reglas sobre seguridad marítima.

La normativa británica

Debido a la presión de la opinión pública, consternada por los constantes accidentes en el mar, los legisladores británicos trataron de reforzar la seguridad del transporte marítimo. Sin embargo, esta actitud intervencionista topó con la resistencia de los tradicionales círculos marítimos, que no aceptaban la injerencia del Estado en las empresas privadas. Finalmente, el intervencionismo se fue aceptando de forma gradual, lo que culminó con la adopción de detalladas normas preventivas que afectaban a todo el sector.



Esta tendencia comenzó en 1836 con la creación de una Comisión Parlamentaria Especial para analizar las causas del constante aumento de los naufragios. La investigación señaló diez factores determinantes, incluyendo la construcción defectuosa del buque, maquinaria inadecuada, estado imperfecto de reparación, carga inadecuada y excesiva, falta de competencia de los capitanes, estado de embriaguez de oficiales y tripulantes, y ciertos aseguradores que propiciaban que los armadores ignorasen las normas de seguridad. Tras la publicación de ese informe parlamentario, se introdujo una primera serie de medidas. En 1839, se impusieron restricciones al transporte de madera sobre cubierta en el Atlántico Norte. En 1840 apareció el primer Reglamento sobre luces y señales de tráfico en el mar. Desde 1846, los buques de pasaje tenían que ser inspeccionados por inspectores nombrados oficialmente.

El avance más importante llegó con la Merchant Shipping Act de 1850. Esta norma marcó el comienzo de una verdadera actuación por parte del Estado, bajo los auspicios de la Junta de Comercio, que tenía la tarea de supervisar, regular y controlar todas las cuestiones relativas a la marina mercante y, más específicamente, la seguridad de los buques y las condiciones de trabajo de la gente de mar, con el fin de corregir los graves abusos que se cometían. Una ley aprobada en 1854 reforzó las competencias de este órgano. También se adoptaron toda una serie de disposiciones técnicas relativas a los equipos de seguridad en los buques de madera. La ley también exigía que barcos de hierro contasen con mamparos estancos de colisión y a proa y popa de la cá-

mara de máquinas. Sin embargo, estas medidas tuvieron poco efecto, y un promedio de 2.000 barcos se seguían perdiendo anualmente. Solo en 1867 hubo 1.313 naufragios, causando la muerte de 2.340 marineros británicos y 137 pasajeros.

En 1873, se creó una Comisión para investigar la supuesta falta de navegabilidad de los buques británicos, y particularmente las condiciones de carga. Tras un manifiesto de un miembro del Parlamento, Samuel Plimsoll, el Parlamento aprobó la Merchant Shipping Act de 1876, conocida como la ley de Plimsoll, que estableció nuevos requisitos y sanciones penales para los armadores culpables de operar buques que supusieran un riesgo para la vida humana. La Junta de comercio fue por primera vez autorizada para detener a los buques subestándar que entrasen a cargar en los puertos británicos.

La ley de Plimsoll, al introducir las líneas de carga, puso fin a la peligrosa práctica de dejar a discreción del capitán la carga del buque. Las nuevas normas prohibían la carga a granel de grano, con el fin de evitar el desplazamiento del mismo, y la carga sobre cubierta del grano en sacos. Cualquier infracción justificaba la detención del buque. La ley también exigía que todos los buques mercantes de más de 80 toneladas tuviesen un nivel máximo de carga. A pesar de sus estrictas normas, la ley de Plimsoll no puso fin a los numerosos naufragios. En 1882, más de 3.000 marineros y 160 pasajeros perecieron en más de 1.120 accidentes.

En 1884 se nombró otra Comisión para tratar de poner fin a este triste récord. En su informe final, publicado en 1887, la Comisión recomendó varias mejoras en la seguridad de los barcos de vapor, que habían reemplazado gradualmente a los veleros. En 1890, la Merchant Shipping Load Line Act estableció reglas oficiales sobre el cálculo del francobordo, basadas en trabajos de Lloyds Register y Bureau Veritas publicados 5 años antes.

Hasta el final del siglo, la legislación fue reforzada por muchas disposiciones, aunque sin alterar sus elementos fundamentales. La normativa básica, establecida en la Merchant Shipping Act de 1894, revisada en 1906, fue ampliada con normas referidas a la navegabilidad, la seguridad de los buques y la salud a bordo. Los requisitos sobre líneas de carga se aplicaron a todos los buques, incluidos los buques extranjeros que visitaban puertos británicos.

El intervencionismo finalmente triunfó en todas las principales naciones marítimas, que siguieron el modelo británico: Dinamarca con leyes 1890, 1909 y 1911; Suecia con la Ordenanza de 1898; Noruega con leyes de 1890, 1909, 1911. En 1902, Alemania promulgó una ley relativa a la gente de mar. Holanda aprobó una ley en 1909, y en Estados Unidos la normativa sobre seguridad marítima fue recogida en la ley sobre la gente de mar de 1915.

España elaboró, algo más tarde, medidas similares a la legislación británica:

- Dos decretos, de 18 de enero de 1924, sobre seguridad a bordo de buques y equipos salvavidas y la Orden de 3 de agosto de 1955 sobre el material de salvamento.
- El Decreto de 24 de noviembre de 1955 referente a colaboración meteorológica.
- Por orden de 23 de diciembre de 1961, se estableció que la Subsecretaría de la Marina Mercante y, en su nombre, los Comandantes Militares de Marina, podían imponer multas de al menos 5.000 pesetas a los buques de más de 500 toneladas que infringieran alguna norma en materia de seguridad así como la detención del buque hasta que se corrigiese la deficiencia. La cuantía mínima de la multa era de 10.000 pesetas si la deficiencia afectaba a elementos de salvamento, circunstancia frecuente en la época, sobre todo en lo referente a la homologación.
- Una orden de 14 de julio de 1964 establecía el número mínimo de tripulantes que debía llevar un buque en razón de su seguridad.
- En 1969 se aprobó la Orden de 20 de mayo, sobre la Ordenanza del Trabajo en la Marina Mercante, que entró en vigor el 1 de junio del mismo año y que sustituyó a la Reglamentación del Trabajo en la Marina Mercante de 1952.
- Un Decreto de 28 de octubre de 1971 determinó que las Autoridades de Marina o los Cónsules en el extranjero, no autorizarían



la salida a la mar de cualquier buque español, mientras no acreditase que se encontraba en condiciones de seguridad. La acreditación se realizaba mediante los certificados siguientes: Certificado de arqueo; Certificado de navegabilidad y situación del casco, de motores, máquinas, instalaciones de seguridad, contra incendios, salvamento, luces, tripulantes y pasajeros; Certificado de líneas de máxima carga; Certificado de reconocimiento de material náutico y otros.

- Por Orden de 11 de noviembre de 1974, se establecieron los dispositivos de separación de tráfico marítimo, y la Orden de enero de 1976 especificó las características técnicas de las luces y marcas de navegación.

Primeras reglas de navegación

Durante el siglo XIX también vieron la luz las primeras normas sobre la navegación marítima. Alrededor de 1840, con el advenimiento de los primeros barcos de vapor, algunos países estudiaron posibles medidas a adoptar para evitar colisiones y naufragios. Hasta aquel momento, cada país regulaba por separado.

Los barcos no llevaban luces de navegación, excepto los buques de guerra que viajaban en escuadrón durante la noche. Cuando dos buques se aproximaban, era costumbre avisar de la posición izando una bandera o realizando un destello de luz.

Los barcos británicos comenzaron entonces a aplicar las normas de señalización propuestas por W.D. Evans, considerado como el padre de la actual normativa. Por su simplicidad y eficacia, las normas británicas fueron aceptadas por todos los países, hasta tal punto que Francia firmó en 1848 un acuerdo con Gran Bretaña sobre la iluminación de los barcos de vapor. No se trataba exactamente de un Convenio internacional, sino simplemente de la aceptación por ambos países de normas generales e idénticas.

Posteriormente, Francia y Gran Bretaña firmaron otros acuerdos, estableciendo gradualmente un adecuado control del tráfico marítimo: el acuerdo de 1852 sobre señalización para veleros; en 1856 una guía de comunicaciones que permitía 78.000 combinaciones con sólo dieciocho banderas; otro acuerdo en 1856 estableció normas para la navegación con niebla y en 1862 se establecieron las primeras reglas conjuntas para rutas marítimas.

Internacionalización de reglamentos en el siglo XX

Durante el siglo XX se intensificó la búsqueda de cierta uniformidad de las normas nacionales y de las costumbres relativas a la seguridad en el mar. Varios factores provocaron que las principales naciones marítimas estableciesen reglas de seguridad de manera conjunta:

- El problema de la alta mar: se pretendía establecer una serie de condiciones para el ejercicio de la libertad de navegación en alta mar en interés de la comunidad internacional en su conjunto y también para evitar la anarquía, que suponía un peligro para la navegación marítima. La introducción de normas sobre tráfico marítimo no planteaba ningún problema en las aguas territoriales de los países ribereños, cuyos gobiernos tenían plena libertad introducir cualquier norma. El problema principal se situaba en alta mar, donde tradicionalmente prevalecía el principio de la libertad en la navegación. Por ello se decidió que debían establecerse y respetarse unas normas mínimas sobre señalización y tráfico, que constituyeron el llamado "derecho común del mar", que incluía reglas de navegación, salvamento y abordajes.
- Barcos extranjeros en puerto: a principios del siglo XX, cada Estado establecía sus propias condiciones para el control de los buques en sus puertos. Esta diversidad reglamentaria y administrativa daba lugar a una inseguridad jurídica considerable,



además de que los diferentes certificados de navegabilidad y permisos de navegación no tenían validez alguna a nivel internacional. La confusión era tal que los barcos que visitaban diferentes puertos en varios Estados a veces se veían obligados a cumplir condiciones de seguridad contradictorias.

- Regulación de la competencia: el comercio marítimo siempre ha sido objeto de una feroz competencia internacional. Repetidos accidentes marítimos convencieron a los legisladores nacionales de que las rivalidades económicas, especialmente en lo referente a la explotación de la flota, podrían poner en peligro la seguridad y desacreditar esta forma de transporte. Se dieron cuenta de que sólo un acuerdo entre los Estados, por el que se estableciesen normas mínimas para que fuesen cumplidas por un buque determinado que realizaba un servicio en particular, podría ofrecer una solución satisfactoria a largo plazo. La existencia de una norma internacional general era más importante que su contenido, porque la intención era, por un lado, no penalizar a los Estados que adoptasen una reglamentación muy estricta, y, por otro, evitar que países menos escrupulosos obtuviesen una ventaja competitiva mediante la introducción de legislación muy indulgente.

Pasos hacia la internacionalización

Algunos graves accidentes animaron a los Estados a cooperar para conseguir un transporte marítimo seguro y eficiente. Este movimiento hacia la internacionalización de las normas que lo regularan, tuvo lugar en varias etapas. Primero se unificaron diversas regulaciones nacionales a través de tratados bilaterales o acuerdos entre las principales naciones marítimas. A continuación, estos mismos países, a través de conferencias internacionales, consensuaron normas de carácter universal. Finalmente, y en el marco de organizaciones intergubernamentales, se han ido adoptando instrumentos internacionales para regular la seguridad marítima y protección del medio marino.

Conferencias diplomáticas y convenios multilaterales

A principios del siglo XX, el dogma de la libertad de competencia prácticamente plena imperaba en todos los sectores, incluido el marítimo. Sólo tras la celebración de las primeras jornadas internacionales sobre la seguridad del transporte marítimo, habían surgido unas pocas reglas navegación común. En 1879, diecinueve Estados adoptaron de forma conjunta, el Código Internacional de Señales. En 1880, tras una Convención Internacional, se establecieron las primeras reglas para prevenir los abordajes. En 1881 se firmó el pri-

mer Convenio sobre salud y seguridad para la navegación de vapores de línea regular.

En 1889, se celebró un congreso en Washington DC, con la intención de redactar un código sobre la navegación marítima, que recogiese normas sobre navegación y gobierno, luces y señales, y señales de socorro. Esta primera gran conferencia marítima internacional definió trece grupos de principios, que fueron posteriormente adoptados y aplicados por todos los Estados. El inicio del siglo XX supuso la aparición de las primeras normas sobre telegrafía, adoptadas por el Convenio y reglas de Berlín de 1906. Otros dos convenios se firmaron en 1910, uno sobre abordajes y otro sobre salvamento y asistencia en la mar.

El hundimiento del transatlántico *Titanic*, el 14 de abril de 1912, frente a las costas de Terranova, aceleró el proceso de creación de normas internacionales. Este terrible desastre tuvo un enorme impacto en la opinión pública y puso de relieve la necesidad de establecer procedimientos de seguridad colectiva. En julio de 1912, en una Conferencia sobre telegrafía celebrada en Londres, se obligó a llevar, a bordo de los buques, equipos de radio y sistemas de intercomunicación. También se asignaron ciertas longitudes de onda a barcos y estaciones costeras, se crearon los radiotelegramas de larga distancia y se construyeron radiofaros. Durante la primera guerra mundial se suspendió su aplicación, pero entró de nuevo en vigor en 1919.

Pero el resultado más importante de la pérdida del *Titanic* fue la celebración, en Londres, en enero de 1914, por iniciativa del Gobierno británico, de la primera Conferencia Internacional sobre la seguridad de la vida en la mar. Con gran dificultad, tras esta conferencia se elaboró un acuerdo internacional: los objetivos establecidos requerían el consenso por parte de los partícipes, y se produjeron interminables discusiones sobre las distintas soluciones técnicas propuestas para reducir los accidentes. El primer Convenio sobre seguridad de la vida en el mar (SOLAS) fue firmada por sólo cinco

El "Titanic", portada del "New York American" del 16 de abril de 1912.



Estados, pero condujo a que Gran Bretaña, Francia, los Estados Unidos y Escandinavia elaborasen normas nacionales similares.

El procedimiento para acordar normas de carácter internacional se extendió durante el período entre guerras. La Conferencia de 1920, sobre la Unión Internacional de Comunicaciones Eléctricas, revisó las normas del Convenio de 1912 sobre telegrafía y los principios del Convenio SOLAS. A través de otras dos conferencias, una celebrada en Washington en 1927 y otra en Madrid en 1931, se completó la reglamentación internacional sobre radiocomunicaciones.

En 1929, tuvo lugar en Londres una segunda Conferencia sobre la seguridad de la vida humana en la mar, en la que se adoptó un nuevo Convenio SOLAS, que contenía unos sesenta artículos sobre construcción de buques, equipos de salvamento, prevención y lucha contra incendios, telegrafía, ayudas a la navegación y reglas para evitar abordajes. El 23 de octubre de 1930, tres textos importantes, redactados en Lisboa bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, completaron la regulación sobre señalización en el mar (señales marítimas, buques faro y especificaciones de los faros y radiofaros). Otro acuerdo, alcanzado en Ginebra el 13 de mayo de 1936, armonizó los sistemas de balizamiento. Después de la Segunda Guerra Mundial, y en conferencias internacionales sobre seguridad marítima, se modificaron algunos de los textos existentes. El 10 de junio de 1947, el Convenio de Oslo introdujo un nuevo sistema de arqueado de buques.

En 1948, el Gobierno británico invitó a todos los Estados que habían firmado el Convenio SOLAS a una conferencia internacional para revisar sus disposiciones. En junio, 26 Estados aprobaron una nueva versión del Convenio SOLAS, que entró en vigor el 19 de noviembre de 1952.

El papel emergente de las organizaciones internacionales

El derecho internacional sobre la seguridad en el mar surgió en la primera parte del siglo XX gracias a los esfuerzos de las organizaciones internacionales, en algunos casos armonizando las normas nacionales existentes.

El Comité Marítimo Internacional (CMI), creado en Amberes en 1897, contribuyó en esta labor a través de varias conferencias diplomáticas. Este órgano, estrictamente privado, reunió a las Asociaciones de Derecho Marítimo de los países occidentales, participando directamente en el establecimiento de varios textos relacionados con la seguridad: el Convenio de Bruselas sobre Abordajes, de 1910, y el de Asistencia y Salvamento en la mar, de 1910.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada justo después de la primera guerra mundial, fomentó la introducción de normas específicas sobre las condiciones de trabajo en la mar. En 1920, aprobó un Convenio sobre edad mínima para trabajar y en 1930 lanzó la primera campaña contra los pabellones de conveniencia.

Otra organización creada por la Sociedad de Naciones, y que jugó un papel importante en la armonización de diversas normas, fue la Comisión de Comunicación y Transporte, precursora de la Convención de Ginebra de 1923 sobre el Régimen Internacional de los Puertos. Un año más tarde, se crearon en Londres dos comités técnicos dentro de esta Agencia, uno para investigar los problemas planteados por la unificación de las disposiciones sobre arqueado de buques y el otro para estudiar problemas sobre navegación marítima, balizamiento e iluminación de costas.

Estos esfuerzos culminaron en la adopción de varios acuerdos internacionales en la Conferencia de Lisboa de 1930. La Agencia continuó su labor hasta 1939.

A pesar de lo anterior, y en general, las iniciativas adoptadas por las organizaciones internacionales fueron bastante limitadas durante la primera parte del siglo, período caracterizado por la supremacía marítima del Reino Unido.

Durante mucho tiempo, la flota británica era la mayor del mundo y ejercía una influencia considerable sobre los principios y conceptos jurídicos marítimos. Londres fue la sede de las grandes conferencias diplomáticas. El Gobierno británico era el único depositario de los Convenios SOLAS, con lo que ejerció control sobre las enmiendas de 1929 y 1948. Las prácticas británicas inspiraron gran parte del trabajo de los legisladores internacionales, sobre todo en relación con la maquinaria de los buques y las reglas de navegación.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el poder y la influencia del Reino Unido fueron decayendo. 1948 marcó un hito decisivo en la historia marítima, ya que, el 6 de marzo, se firmó en Ginebra el Convenio por el que se creaba la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (IMCO), que se encargaría de las cuestiones sobre seguridad marítima.

A partir de los años cincuenta, hubo un aumento del número de organismos internacionales y de diversas comisiones, que tenían la tarea de reducir los accidentes en el mar. Desde ese momento, la importancia e influencia de las organizaciones internacionales ha ido creciendo constantemente hasta el día de hoy.

