

Proyecto para una Convención Internacional sobre Remoción de Restos Náufragos

FREDDY BELISARIO CAPELLA

FREDDY BELISARIO & ASOCIADOS, CARACAS

Se entiende por buque náufrago no sólo aquella embarcación que se ha ido a pique y consecuentemente se ha hundido en las profundidades de la mar, sino también aquella que a consecuencia de un siniestro marítimo ha sufrido daños considerables en sus partes esenciales que la transforma en un despojo ingobernable y la hace inepta para su finalidad esencial que es la navegación.

La presencia de los buques náufragos, de sus restos y de su cargamento en las aguas navegables y otros parajes marítimos puede ocasionar graves obstáculos para el normal desarrollo de la navegación, por lo que los Estados han desarrollado en sus ordenamientos jurídicos un conjunto de disposiciones que tienden a regular su remoción y marcaje y a establecer las responsabilidades de los armadores y de los Estados ribereños con relación a esta materia.

Este conjunto normativo aplicable a la remoción y marcaje de los restos náufragos requiere del sentido de la uniformidad internacional que constituye uno de los rasgos esenciales del Derecho Marítimo y hacia ese objetivo se dirige el trabajo del Comité Marítimo Internacional.

Hablando en sentido general, puede decirse que el propietario, operador o arrendador a casco desnudo de un buque el cual se ha hundido en aguas navegables y que representa un peligro para la navegación, están en la obligación de removerlo y marcarlo y además son responsables ante el gobierno de un Estado determinado por cualquier gasto en que éste incurra por la ejecución de tales operaciones y asimismo pueden llegar a ser responsables ante terceros cuya propiedad haya sido dañada a consecuencia de la omisión y negligencia de remover y marcar los restos náufragos.

El Comité Marítimo Internacional, con su amplia experiencia acumulada en cien años de existencia, aunada a su constante y tenaz interés por los problemas de la unificación del Derecho Marítimo Privado y Público ha prestado primordial atención a un Proyecto de Convención Internacional sobre Remoción de Restos Náufragos, el cual fue presentado a su estudio, consideración y análisis por las delegaciones de Alemania, Holanda e Inglaterra.

En este sentido, el Comité además de estudiar el estado actual de las leyes internacionales relativas a la materia, ha considerado indispensable la aplicación de las disposiciones del proyecto no sólo a las aguas que se encuentran más allá

del mar territorial, tales como la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el alta mar, sino también a las aguas territoriales de los Estados, es decir, a las aguas situadas dentro del límite de sus fronteras terrestres, y de las líneas de base a partir de las cuales se comienza a medir la extensión del mar territorial. Por supuesto que en las aguas territoriales se incluye al mar territorial que es el espacio marítimo situado entre el mar nacional y el alta mar, ya que participa de un doble aspecto: territorial por su vecindad con el territorio, y marítimo por su vecindad al alta mar.

El propósito que anima al Comité es lograr una amplia unificación sobre el tema en cuestión. Precisamente con relación al punto referido anteriormente, se observó que existiendo normas nacionales sobre remoción de restos náufragos que no difieren mucho unas de las otras, la extensión del Proyecto a las aguas territoriales no causaría ningún tipo de dificultad su aceptación por parte de los Estados.

Muchas fueron las delegaciones que se pronunciaron con respecto a las bondades del Proyecto y entre las cuales merecen mencionarse:

- La Delegación Francesa, quien respaldó todo lo atinente a las normas de seguridad de la navegación y manifestó su preocupación por cuanto sus disposiciones no eran tan amplias como la de otros instrumentos jurídicos internacionales sobre la protección del ambiente.

- Los Observadores de la Cámara Marítima Internacional (International Chamber of Shipping), quienes propusieron que la Convención Internacional tomara en cuenta no sólo los puntos de vistas legales sino también prácticos, ya que el número de casos de restos de naufragios en áreas fuera del mar territorial eran bastante limitados y que las regulaciones nacionales con relación a la remoción de restos náufragos dentro de las aguas territoriales habían sido idóneas y habían producido resultados positivos y satisfactorios. Dichos observadores sugirieron que el alcance de una nueva Convención debe reducirse a eliminar los obstáculos que afectan la seguridad de la navegación, tanto los que provienen del buque como de la carga que transporta y si esta última crea un peligro para la navegación debe por tanto contribuir a los gastos que ocasione su remoción. Igualmente señalaron que la Convención debería imponer sobre los armadores la obligación y tarea de remover los buques náufragos y sus restos por sus propios medios o por la asistencia de cualquier salvador disponible independientemente de la bandera que enarbole su buque.

- La Delegación de Holanda, expresó que la finalidad del Proyecto era mejorar la uniformidad y claridad de la ley internacional sobre este aspecto y recalcó que la Convención en principio debe aplicarse a los restos náufragos localizados más allá

del mar territorial, es decir, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el alta mar. Indicó igualmente que la convención complementaríala legislación internacional existente sobre siniestros marítimos y sugirió que en virtud de que los aviones náufragos pueden constituir también un peligro para la seguridad de la navegación, tales artefactos tenían que ser incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Convención. Asimismo destacó que entre los años de 1987 y 1994, las autoridades holandesas habían removidos 12 restos náufragos situados justamente fuera de sus aguas territoriales, resaltando que sobre esta materia no existía en la actualidad un régimen legal apropiado, por lo que una convención relacionada con este tópicodebería discutirse y aprobarse a la brevedad posible.

- La Delegación de Inglaterra hablando en interés de las delegaciones de Alemania y Holanda, sugirió designar un Grupo Corresponsal o de Trabajo para facilitar el estudio y análisis del Proyecto y para asistir al Comité Marítimo en sus futuras deliberaciones.

Los aspectos más importantes del Proyecto de Convención Internacional sobre Remoción de Restos Náufragos, pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) NECESIDAD DE LA CONVENCION.

La opinión general de las diferentes delegaciones consistió en la necesidad de establecer con urgencia una Convención Internacional sobre Remoción de Restos Náufragos, en consideración a que existe un número considerable de ellos tanto en aguas territoriales de los Estados como más allá de esas aguas territoriales, sin que ningún tipo de acción se haya tomado para proceder a su remoción. Además existe una particular preocupación de los países en desarrollo con respecto a este asunto, los cuales a menudo carecen de los conocimientos técnicos necesarios y de la capacidad financiera adecuada para tomar medidas con relación a esta situación. Es menester subrayar que no es intención del Proyecto colocar cargas financieras adicionales sobre los aramdores, ya que en sus disposiciones se establece la limitación de responsabilidad de acuerdo con la ley internacional o nacional aplicables.

b) ALCANCE GEOGRÁFICO DE LA CONVENCION.

El primer objetivo de la Convención sobre Remoción de Restos Náufragos es clarificar derechos, obligaciones y responsabilidades relativos a la eliminación de los peligros que crean buques náufragos y sus restos localizados más allá del mar territorial. Sobre este punto, se asumió que una Convención que no aplicase a restos náufragos situados más allá del mar territorial carecería de un verdadero soporte internacional.

En cuanto a las responsabilidades el Proyecto contempla los siguientes aspectos:

1.- Responsabilidad para remover y marcar en forma inmediata los buques hundidos.

Sobre este tópico se establece la responsabilidad de los propietarios, arrendadores y operadores de un buque que se ha hundido en aguas navegables de removerlo, independientemente de que el hundimiento sea accidental o negligente.

También se contempla la obligación de reembolsar a los Estados los gastos en que hubiesen incurrido en la remoción y marcaje de restos náufragos.

2.- Obligaciones de los propietarios de marcar y remover los buques hundidos.

En esta parte se establece la obligación que tienen los propietarios de marcar inmediatamente los restos náufragos y mantener esas marcas hasta tanto el buque y sus restos sean removidos.

3.- Derecho a limitación de responsabilidad con respecto a reclamos relacionados con remoción de restos náufragos.

4.- Responsabilidades para con terceros por la omisión de marcar y remover restos náufragos.

5. Cobertura obligatoria de los Clubes de Protección e Indemnización en materia de remoción de restos náufragos.

Con relación al alcance geográfico se dejó a consideración del Comité Legal determinar si la Convención debe aplicar también a los restos náufragos localizados dentro de las aguas territoriales y de ser posible, si tal aplicación debe ser obligatoria u opcional.

El Grupo de Trabajo designado para asistir al Comité Marítimo Internacional, aconsejó tres opciones con relación al alcance geográfico:

1.- Aplicación de la Convención sólo a aguas más allá del mar territorial.

2.- Aplicación opcional al mar territorial y obligatoria aplicación a aguas más allá del mar territorial.

3.- Aplicación obligatoria a aguas dentro y más allá del mar territorial.

La mayoría de los miembros del Grupo de trabajo estuvieron a favor de la aplicación de la convención a restos náufragos localizados también en el mar territorial. Algunos se pronunciaron a favor de una aplicación voluntaria y otros a

favor de una aplicación obligatoria dentro y más allá del mar territorial para mejorar la uniformidad internacional.

c) TIPOS DE RIESGOS CUBIERTOS POR LA CONVENCIÓN.

El Proyecto de Convención cubre riesgos relacionados con la seguridad de la navegación y riesgos por daños al ambiente marino o a los litorales y a los intereses relacionados con ellos.

El Grupo de trabajo consideró con relación a esta premisa tres (3) opciones:

- 1.- Cobertura de riesgos relacionados con la seguridad de la navegación.
- 2.- Cobertura de riesgos al medio ambiente marino y a los litorales o a intereses relacionados con ellos.
- 3.- Cobertura de riesgos relacionados con la seguridad de la navegación, de riesgos al medio ambiente marino y a los litorales o a intereses relacionados con ellos.

Sobre este aspecto se determinó que el régimen de la Convención debe ser aplicable a la seguridad de la navegación, al medio ambiente marino y los intereses relacionados con los litorales. Se observó que la contaminación y los riesgos al medio marino ya habían sido cubiertos por otros instrumentos internacionales como la Convención de Responsabilidad Civil (CLC-69) y también por la Convención General del Mar de 1982.

d) TIPOS DE NAUFRAGIOS Y BUQUES CUBIERTOS POR LA CONVENCIÓN.

El Grupo de Trabajo se formuló las siguientes preguntas con relación a los tipos de naufragios y buques cubiertos por la Convención:

- 1.- ¿Debe la Convención cubrir a los buques que han sido abandonados y se encuentran a la deriva y a otros buques que pueden convertirse en naufragos?.
- 2.- ¿Debe la Convención cubrir objetos que han estado a bordo de los buques y los cuales pueden constituir un peligro al igual que un buque naufrago?.
- 3.- ¿Debe la Convención cubrir aviones naufragos?.
- 4.- ¿Debe la Convención cubrir plataformas mar afuera (Offshore) cuándo estén en tránsito?.

Con relación a esta premisa hubo el consenso de que la Convención debería cubrir todos los tipos de peligro a la navegación, especialmente los buques

abandonados y a la deriva y también a aquellos buques que pueden llegar a convertirse en náufragos.

Una especial consideración en atención a las relaciones existentes entre la Organización Marítima Internacional y la Organización de Aviación Civil Internacional. se le dio a los aviones náufragos ya que pueden crear peligros marítimos que pueden afectar el curso de la navegación.

Los miembros del Grupo de Trabajo estuvieron de acuerdo que sólo las plataformas en tránsito deberían ser cubiertas por la Convención, en virtud de que la Convención sobre Salvamento de 1989 establece que el Convenio no será aplicable a las plataformas fijas o flotantes, ni a las unidades móviles de perforación mar adentro, cuando tales plataformas o unidades estén en estación y realizando operaciones de exploración, explotación o producción de recursos minerales en los fondos marinos.

De lo expuesto resulta que dicha Convención sería aplicable a esas construcciones cuando estén navegando porque se excluyen si están operando.

e) EQUILIBRIO ENTRE LAS DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y LAS DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.

El Proyecto de Convención Internacional sobre Remoción de Restos Náufragos contiene una combinación de normas de Derecho Público y de Derecho Privado. En otras palabras en sus disposiciones encontramos una concertación entre el derecho que atañe a la conservación de la cosa pública y el que concierne a la utilidad de los particulares.

f) EVITAR LA SOBRE POSICIÓN CON OTRAS CONVENCIONES.

Determinadas convenciones internacionales establecen el derecho de tomar medidas en alta para impedir daños a sus litorales o a los intereses relacionados con ellos provenientes de contaminación y otros motivos que causen siniestros marítimos.

En efecto, en la Convención General del Mar de 1982 se dispone que los Estados ribereños pueden tomar medidas, cuando consideren que sean necesarias, para prevenir, mitigar o eliminar graves e inminentes peligros a sus costas o a los intereses relacionados con ellas, que puedan provenir de contaminación o amenaza de contaminación y que puedan producir consecuencias dañosas.

La Convención General del Mar reconoce el derecho de los Estados de conformidad con el Derecho Internacional, de tomar medidas obligatorias más allá de su mar territorial para proteger sus intereses costeros.

Sobre este t3pico, el art3culo 24 de la Ley Aprobatoria de la "CONVENCI3N SOBRE LA ALTA MAR", hecha en Ginebra el 29 de abril de 1958 y firmada en New York por el Gobierno de Venezuela, establece: "Todo Estado estar3 obligado a dictar disposiciones para evitar la contaminaci3n de las aguas por hidrocarburos vertidos de los buques, desprendidos de las tuber3as submarinas o producidos por la explotaci3n y exploraci3n del suelo y del subsuelo submarinos, teniendo en cuenta las disposiciones de los convenios internacionales en la materia".

Sobre lo anteriormente tratado, el Grupo de Trabajo formul3 las siguientes opciones:

1.- Una cl3usula estableciendo que nada en la Convenci3n afectar3 el derecho de los Estados ribere3os para tomar medidas de acuerdo con los principios generalmente reconocidos por el Derecho Internacional, con la finalidad de proteger sus intereses mar3timos. Esta cl3usula est3 en correspondencia con el art3culo 9 de la Convenci3n sobre Salvamento de 1989, el cual dispone: "Nada de lo dispuesto en el presente Convenio afectar3 el derecho del Estado ribere3o interesado a tomar medidas, de conformidad con los principios generalmente reconocidos de derecho internacional, para proteger sus costas o intereses conexos contra la contaminaci3n o la amenaza de contaminaci3n resultante de un siniestro mar3timo o de actos relacionados con dicho siniestro, de los que quepa prever razonablemente que tendr3n graves consecuencias perjudiciales, incluido el derecho de un Estado ribere3o a dar instrucciones relacionadas con las operaciones de salvamento".

g) LIMITACI3N DE RESPONSABILIDAD.

El objetivo del Proyecto de Convenci3n Internacional sobre Remoci3n de Restos N3ufragos es mantener el statu quo, es decir, autorizar a los armadores a continuar ejerciendo los derechos existentes para limitar su responsabilidad.

En efecto, de acuerdo con el art3culo 2.1 de la Convenci3n sobre Limitaci3n de la Responsabilidad nacida de Reclamaciones de Derecho Mar3timo, firmada en Londres el 19 de noviembre de 1976 y en vigencia el 1 de diciembre de 1986, se establece que: "A reserva de lo dispuesto en los art3culos 3 y 4 estar3n sujetas a limitaci3n las reclamaciones enunciadas a continuaci3n, sean cuales fueren los supuestos de responsabilidad: d) reclamaciones relacionadas con la puesta a flote, remoci3n, destrucci3n o eliminaci3n de la peligrosidad de un buque hundido, naufragado, varado o abandonado, con inclusi3n de todo lo que est3 o haya estado a bordo de tal buque".

Estas reclamaciones no estarán sujetas a limitación de responsabilidad en la medida en que guarden relación con una remuneración concertada por contrato con la persona responsable.

El Grupo de Trabajo consideró que la Convención debería fijar su propio tope de responsabilidad y que la aplicación de la ley nacional en esta materia. no debería estar incorporada a las disposiciones del Proyecto bajo estudio.

Por supuesto, sobre este tema se presenta la problemática de los Estados no miembros de la Convención sobre Limitación de Responsabilidad y cuyas legislaciones se adscriben al sistema del abandono en especie, como ocurre con nuestro país. En efecto, el artículo 623 del Código de Comercio textualmente expresa:

"Los propietarios de naves son responsables civilmente de los actos del capitán y de las obligaciones que contraiga con relación a la nave y a la expedición, pero podrán libertarse de esta responsabilidad haciendo abandono de su interés en la nave y en sus fletes..."