



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.5.2007
COM(2007) 269 final

LIBRO VERDE

Mejorar el desmantelamiento de los buques

(presentado por la Comisión)

{SEC(2007) 645}

LIBRO VERDE

Mejorar el desmantelamiento de los buques

1. INTRODUCCIÓN: CONTRIBUCIÓN DE EUROPA A LA SOLUCIÓN DE UN PROBLEMA MUNDIAL

El desmantelamiento de los buques en la era de la mundialización es un asunto preocupante. Si bien en la actualidad es una actividad sostenible desde un estricto punto de vista económico, los costes para la salud humana y el medio ambiente son elevados. Es necesario efectuar un cambio radical a la mayor brevedad posible.

- Anualmente se desmantelan en el mundo entre 200 y 600 buques de navegación marítima de más de 2 000 toneladas de peso muerto (TPM). Se calcula que en 2010 se alcanzará el punto máximo ya que ese año se deberán eliminar unos 800 petroleros monocasco.
- Actualmente dos tercios o más de estos buques se desmantelan en playas u orillas fluviales del subcontinente indio, alcanzando Bangladesh la mayor cuota de mercado.
- Entre 2001 y 2003, el 14 % de los buques destinados al desguace estaban abanderados en Estados miembros de la UE y el 18 % en Estados que se incorporaron a la UE en 2004. En 2006, al menos el 36 % del tonelaje naviero mundial era propiedad de compañías domiciliadas en la UE.
- Se calcula que aproximadamente 100 buques de guerra y otros buques de Estado abanderados en la UE —la mayoría de ellos franceses y británicos— se retirarán del servicio en los próximos diez años. Los buques construidos entre los años sesenta y principios de los ochenta contienen cantidades relativamente elevadas de amianto y otros materiales peligrosos.
- Se calcula que unos 5,5 millones de toneladas de materiales potencialmente dañinos para el medio ambiente procedentes de los buques que se desguacen entre 2006 y 2015 terminarán en astilleros de desmantelamiento (en particular, fangos de hidrocarburos, aceites, pinturas, PVC y amianto).
- Ninguno de los emplazamientos utilizados para el desmantelamiento de buques en el subcontinente indio dispone de contención para evitar la contaminación del suelo y del agua, pocos de ellos cuentan con instalaciones para la recepción de residuos y el tratamiento de éstos raras veces se ajusta siquiera a unas normas medioambientales mínimas.
- El desguace de buques es una fuente importante de materias primas en el sur de Asia. Bangladesh obtiene entre el 80 y el 90 % de su acero de buques que han llegado al final de su vida útil. En la actualidad, los precios que pagan por ellos las compañías que se dedican al desguace de buques superan con creces los 400 dólares por tonelada de desplazamiento en rosca (TDR) en Bangladesh y son, por lo tanto, muy superiores a los de otros países.

- El desguace de buques es una actividad peligrosa. Según un informe publicado recientemente en la India, una de cada seis personas que trabajan en Alang, el mayor emplazamiento de la India dedicado al desmantelamiento de buques, padece asbestosis. Al parecer, en ese país la tasa de accidentes mortales es seis veces mayor que en el sector minero. En Bangladesh, unas 200 personas que trabajaban desguazando buques murieron a consecuencia de accidentes entre 1998 y 2003. Algunas ONG calculan que el número total de víctimas mortales causadas por esta actividad asciende a varios miles y que esta cifra aumentará considerablemente a medida que se contraten más trabajadores sin experiencia para el desguace de petroleros monocasco, cuyo número alcanzará un máximo en los próximos años.
- En la actualidad, se cuenta con una capacidad «verde», es decir, conforme a las normas medioambientales y de seguridad, para el reciclado de buques que permite hacer frente como máximo a 2 millones de TDR/año a escala mundial, lo que representa aproximadamente el 30 % de la demanda total de desguace prevista en años normales. La mayoría de las instalaciones —especialmente en China, aunque también en algunos Estados miembros de la UE— tiene dificultades para llevar a cabo su actividad, ya que no puede ofrecer los mismos precios por la chatarra, y sus costes son mucho mayores que los de sus competidores del sur de Asia.

En principio, el traslado de los buques que han llegado al final de su vida útil desde los países industrializados a los países en vías de desarrollo se regula mediante leyes internacionales sobre el traslado de residuos y la exportación desde la Comunidad Europea de buques que contengan materiales peligrosos está prohibida en virtud del Reglamento de la CE sobre traslados de residuos. No obstante, en los últimos años, los casos de buques europeos enviados para ser reciclados en el sur de Asia, aparte de la notoriedad alcanzada, ponen de manifiesto los problemas que plantea la aplicación de esta normativa.

Estas deficiencias obvias y la incapacidad para garantizar un desmantelamiento de los buques social y ambientalmente sostenible han alertado a la opinión pública internacional y generado un impulso político. La Organización Marítima Internacional (OMI) ha comenzado a trabajar en un Convenio Internacional para el reciclado seguro y ambientalmente racional de buques. Algunos países marítimos, como el Reino Unido, están elaborando estrategias nacionales destinadas a los buques de Estado y los buques abanderados en esos países. El Parlamento Europeo y algunas organizaciones no gubernamentales han pedido que se actúe a escala de la UE.

En sus conclusiones de 20 de noviembre de 2006, el Consejo de la UE reconoce que a la Unión Europea le resulta prioritario conseguir una gestión ambientalmente racional para el desmantelamiento de los buques. Asimismo, el Consejo afirma que algunos acontecimientos recientes y las previsiones respecto al tonelaje que habrá que desmantelar en el próximo futuro hacen necesario que la comunidad internacional, incluida la UE, adopte urgentemente las medidas oportunas. El Consejo se felicita asimismo por la intención de la Comisión de elaborar una estrategia comunitaria sobre el desmantelamiento de buques. Esa estrategia debe fortalecer la observancia de la normativa comunitaria vigente, reconociendo la especificidad del mundo marítimo, la evolución que se está produciendo en él, especialmente en el ámbito de la legislación marítima internacional, y el objetivo final de alcanzar una solución sostenible a escala mundial. En este contexto, se pide a la Comisión que evalúe la necesidad de crear la suficiente capacidad de desmantelamiento de buques en la UE.

La Comisión ya ha expresado su posición en el Libro Verde sobre política marítima, presentado en junio de 2006¹. En él propone que la futura política marítima de la UE debería apoyar iniciativas internacionales dirigidas a establecer unas normas mínimas vinculantes en materia de reciclado de buques y a fomentar la creación de instalaciones de reciclado limpias. No obstante, es posible que la UE deba buscar asimismo un conjunto de iniciativas regionales que colmen los vacíos del futuro régimen internacional y el posible retraso hasta su entrada en vigor.

Este Libro Verde es un intento de ofrecer nuevas ideas sobre el desmantelamiento de buques, con el fin de proseguir e intensificar el diálogo con los Estados miembros y los interesados y preparar el terreno de la actuación futura en el contexto de las políticas comunitarias, incluida la futura Política Marítima. Con este ejercicio se pretende principalmente proteger el medio ambiente y la salud humana, no devolver artificialmente a la UE la actividad de reciclado de buques, privando de ese modo a los países del sur de Asia de una fuente de ingresos de primer orden. Por el contrario, a la vez que se reconoce la ventaja comparativa que representan esos países desde el punto de vista de los costes estructurales, el objetivo principal de la UE es garantizar la observancia mundial de unas normas mínimas en materia de medio ambiente, sanidad y seguridad.

2. ASPECTOS BÁSICOS

2.1. Situación legal: la prohibición de exportar residuos peligrosos

A finales de los años ochenta, el conocimiento del envío de residuos tóxicos de países industrializados a países en vías de desarrollo causó un escándalo internacional. Casos como el de los ochocientos bidones de residuos químicos arrojados en Koko Beach (Nigeria) o el de buques como el *Karin B*, yendo de puerto en puerto para tratar de desembarcar su cargamento de residuos peligrosos, saltaron a los titulares de los periódicos. Por eso se pidió un marco jurídico internacional más estricto. El Convenio de Basilea de Naciones Unidas se adoptó el 22 de marzo de 1989 a fin de establecer un marco para el control de los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos. Hasta la fecha, 168 países han firmado el Convenio y 165 lo han ratificado. La Comunidad Europea en su conjunto es Parte del Convenio de Basilea, al igual que todos sus Estados miembros.

En 1995, en una enmienda al Convenio de Basilea, se aprobó la prohibición absoluta de exportar residuos peligrosos de países de la OCDE a países no integrados en esta organización. La prohibición fue el resultado de las preocupaciones políticas planteadas a la vez por países en vías de desarrollo y países desarrollados con respecto al creciente volumen de residuos peligrosos exportados de los segundos a los primeros y sometidos posteriormente a una gestión peligrosa y sin control.

¹ Las referencias figuran al final del anexo.

La «prohibición de Basilea» se incorporó a la normativa de la UE en 1997 y es vinculante para todos los Estados miembros (artículos 14 y 16 del vigente Reglamento sobre traslados de residuos²). La UE es el agente mundial más importante que ha incorporado la prohibición a la normativa interna. Estados Unidos, por ejemplo, no ha ratificado el Convenio de Basilea ni siquiera en la versión anterior a la modificación. Entre los países mayores que son Partes del Convenio, China, Indonesia, Egipto y Nigeria han aceptado la modificación de la prohibición, mientras que Australia, Brasil, Canadá, India, Japón, Corea y Rusia no lo han hecho. La UE y sus Estados miembros están fomentando, junto con sus socios internacionales, la ratificación de la «prohibición de Basilea», que constituye un elemento fundamental para mejorar el marco jurídico aplicable al traslado internacional de residuos.

La legislación internacional sobre traslado de residuos reconoce que un buque puede convertirse en residuo según la definición del artículo 2 del Convenio de Basilea y que al mismo tiempo puede definirse como buque con arreglo a otras normas internacionales³. La definición de residuo que da la normativa comunitaria, según la cual se entiende por tal cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I de la Directiva marco relativa a los residuos⁴ y del cual su poseedor se desprende o del que tiene la intención o la obligación de desprenderse, se aplica también a los buques que se envían para ser desmantelados. Si un buque contiene cantidades importantes de sustancias peligrosas o, tal como se expresa en la entrada GC 030 relativa a los residuos, no se ha «vaciado correctamente» de materiales peligrosos, se considerará un residuo peligroso. La exportación para su desguace de un buque de esas características desde la CE a un país que no forme parte de la OCDE está prohibida en virtud de la prohibición de Basilea y del Reglamento sobre traslados de residuos, y el desmantelamiento debe realizarse en un país de la OCDE en condiciones ambientalmente racionales. La solución alternativa pasa por la descontaminación (limpieza previa) del buque en unas condiciones tales que éste ya no constituya un residuo peligroso. Esta interpretación jurídica la confirmó el *Conseil d'Etat* francés en el caso del antiguo portaaviones *Clemenceau*⁵.

Las obligaciones a las que están sometidos los Estados miembros de la UE en virtud de los convenios de la OMI no invalidan estas normas sobre el traslado de residuos, si bien no se debería obligar a parar a un buque ni hacer que sufra un «retraso indebido» si está en posesión de certificados válidos de la OMI. El Convenio de Basilea y la prohibición de las exportaciones de residuos peligrosos, tal como se aplican en la UE mediante el Reglamento sobre traslados de residuos, son obligatorios y tienen que observarse en los Estados miembros. Ambos sistemas de normas son compatibles, ya que tanto el Derecho del Mar como los convenios de la OMI prevén los derechos (y las obligaciones) de los Estados ribereños para hacer cumplir otras normas aplicables del Derecho internacional con respecto a la protección del medio ambiente.

En la práctica, los requisitos en materia de notificación del Convenio de Basilea, que son obligatorios para todas sus Partes, raras veces se cumplen tratándose de buques que se hallan al final de su vida útil. Es difícil aplicar la prohibición de las exportaciones en virtud del Reglamento sobre traslados de residuos cuando un buque ha dejado las aguas europeas y el propietario decide entonces enviarlo para que sea desmantelado en otras partes del mundo. Si bien el proyecto de Convenio que se está estudiando actualmente en la OMI propone normas internacionales específicas, jurídicamente vinculantes, sobre el reciclado de buques, en la actualidad no existen.

2.2. Aspectos económicos del desmantelamiento de los buques

Actualmente, el mercado del desmantelamiento de buques funciona del modo siguiente. Los armadores que deciden poner fin a la vida económica de un buque buscan un comprador que pague al contado. Esta situación suele presentarse fundamentalmente cuando los costes de mantenimiento de un buque comienzan a ser mayores que los posibles ingresos, o cuando el buque deja de ser atractivo para el mercado de segunda mano, es decir cuando su venta es improbable. El comprador suele ser un corredor especializado o el propietario del astillero de desguace. En general, el buque realiza su viaje final transportando un cargamento hasta la zona donde se encuentra el astillero de desguace. Concluido ese viaje, el buque se dirige por sus propios medios hasta el astillero, donde es desmantelado.

El comprador paga un precio en dólares por tonelada de desplazamiento en rosca (TDR), que equivale aproximadamente al peso del acero del buque. Durante años el precio se ha situado en torno a los 150 dólares/TDR (con mínimos de unos 100 dólares/TDR y máximos de unos 200 dólares/TDR), si bien últimamente la fuerte demanda de chatarra de acero en China y la escasa oferta de buques han disparado los precios hasta niveles récord cercanos a los 500 dólares/TDR, en el caso de los buques medios, y más elevados en el de buques especialmente valiosos. En la actualidad, los precios más altos se pagan en Bangladesh.

Un petrolero para crudos de grandes dimensiones con una capacidad de carga de unas 300 000 toneladas está en torno a las 45 000 TDR, lo que representa entre 5 y 10 millones de dólares (o incluso mucho más), dependiendo de las condiciones del mercado. Estas cifras son sólo indicaciones aproximadas ya que en el precio influyen otros factores, como la cantidad y calidad del acero, la presencia de metales como el cobre o el níquel o de equipamiento que todavía pueda venderse. El que haya o no sustancias problemáticas a bordo no parece que influya en el precio.

La Comisión analiza los aspectos económicos del desguace de buques en un estudio realizado en 2000⁶. En el estudio se llega a la conclusión de que, en las condiciones actuales, es muy difícil conseguir que el reciclado de buques resulte económicamente viable respetando al mismo tiempo unas normas medioambientales racionales, y ello por varios motivos.

- El número de buques disponibles para el desguace depende de las condiciones del mercado de transporte de mercancías. Si un buque puede proporcionar aún buenos ingresos a su propietario, éste no decidirá destinarlo al desguace. En los dos últimos años, los volúmenes para desguace han sido muy escasos debido a un mercado de transporte de mercancías rentable y floreciente. La gran mayoría de los buques para desguace deberá proceder de la flota mercante de alta mar y consistirá principalmente en buques cisterna y graneleros (que constituyen los segmentos de volumen). Otros segmentos del mercado, como los buques de guerra, los buques dedicados a la navegación en aguas interiores y las estructuras emplazables en el mar, de tamaño y disponibilidad limitados, difícilmente pueden representar un flujo estable de materiales para el reciclado a gran escala. El propietario de una instalación de reciclado moderna tendrá, por lo tanto, dificultades para crear un modelo de empresa que cubra totalmente los gastos de amortización. Eso explica por qué los propietarios de este tipo que quedan en Europa sólo han logrado sobrevivir gracias a haberse concentrado en determinados nichos de mercado, en particular estructuras emplazables en el mar, buques de pesca y buques dedicados a la navegación en aguas interiores⁷.

- Los buques son construcciones individuales con un ciclo de vida largo que sufren numerosas reparaciones y operaciones de mantenimiento durante los 20 a 30 años que permanecen en funcionamiento. De esas incidencias, muy pocas son las que se documentan convenientemente. Por consiguiente, una instalación de reciclado no sabe lo que está adquiriendo ni las tareas de reciclado que se precisarán. Lo anterior es especialmente cierto en el caso de los buques de pasajeros, ya que contienen una gran variedad de materiales, entre ellos elementos compuestos muy difíciles de separar y reciclar. Los buques que se envían en la actualidad a los astilleros de desguace se construyeron en los años setenta con materiales que ya no se utilizan hoy día, como el amianto. En consecuencia, requieren un volumen de mano de obra considerable que probablemente seguirá siendo un factor de coste muy importante. El empleo de maquinaria pesada con este tipo de buques es limitado.
- Algunos de los materiales que se hallan a bordo se pueden reciclar y generan ingresos. Otros requieren un tratamiento caro, lo que implica unos costes considerables difíciles de calcular por anticipado.
- Las principales fuentes de ingresos de los astilleros de desguace asiáticos son el acero, que se utiliza en la construcción, y el mercado de segunda mano de equipamiento de buques. Estas fuentes de ingresos prácticamente no existen en los países desarrollados debido a los requisitos normativos.

Otro factor es la diferencia de costes laborales entre Asia y Europa. Los empleados que trabajan en lugares dedicados a la demolición en Bangladesh y la India ganan entre 1 y 2 dólares diarios y los gastos empresariales en concepto de seguridad e higiene son insignificantes, mientras que en Europa se calcula que los costes que genera un trabajador oscilan entre 250 dólares diarios en los Países Bajos y 13 en Bulgaria⁸.

Estas diferencias de costes laborales, de requisitos en materia de medio ambiente e higiene y de ingresos procedentes del reciclado y los materiales de segunda mano explican por qué los astilleros de desguace del sur de Asia pueden ofrecer a los armadores unos precios netamente superiores a los de sus posibles competidores de otros países. En Bangladesh, las empresas de desguace, que no corren con gastos en materia de medio ambiente ni de seguridad e higiene, pagan actualmente por los buques entre 450 y 500 dólares/t; por su parte, las instalaciones situadas en China, cuyas condiciones son ligeramente mejores, ofrecen la mitad de ese precio y los astilleros norteamericanos, la décima parte. De hecho, antes del aumento espectacular de los precios del acero, los astilleros de reciclado de los países industriales incluso solían cobrar por desmantelar buques.

Como consecuencia de la evolución del mercado, la capacidad de desmantelamiento de la UE se ha reducido en los últimos veinte años hasta un nivel marginal. En la actualidad, las instalaciones para los buques de mayor envergadura se encuentran principalmente en Bélgica, Italia y los Países Bajos y cuentan con una capacidad combinada de unas 230 000 TDR/año; hay además una multitud de instalaciones más reducidas para los buques de pesca y otras embarcaciones pequeñas en la mayoría de los Estados miembros marítimos. En conjunto, la capacidad para desmantelar buques con que cuenta actualmente la UE puede calcularse en unas 500 000 TDR/año⁹. Además, en el Reino Unido se están tramitando los permisos necesarios para que puedan realizarse actividades de desmantelamiento en dos astilleros existentes en la actualidad, que contarían con una capacidad netamente superior (600 000 TDR/año en el caso de Able UK). Esta enumeración no incluye los numerosos diques secos abandonados de los puertos europeos, técnicamente apropiados para las tareas de

desmantelamiento, pero que probablemente no volverán a abrirse en las condiciones económicas actuales.

Más importante que la capacidad existente en la UE es la de la vecina Turquía, que, al ser un país miembro de la OCDE, en principio reúne las condiciones como lugar de destino incluso para las exportaciones de residuos peligrosos. En la costa de Aliaga, cerca de Esmirna, hay cerca de veinte astilleros de desmantelamiento con una capacidad conjunta de aproximadamente 1 millón de toneladas anuales, una gran parte de la cual no se utiliza en la actualidad.

Las instalaciones de la UE reúnen en general unos niveles elevados de seguridad en el trabajo y protección medioambiental. Por su parte, las instalaciones turcas han realizado avances importantes en cuestiones de gestión medioambiental y seguridad en los diez últimos años, si bien persisten ciertas preocupaciones de carácter ambiental. China cuenta asimismo con diversas instalaciones dotadas de muelles de desguace, que se han modernizado en los últimos años hasta alcanzar unos niveles de calidad aceptables, pero cuya capacidad apenas supera las 500 000 TDR/año. Por último, las instalaciones de desmantelamiento de Brownsville (Texas) y de otras zonas de Estados Unidos son de calidad parecida, pero en principio no están abiertas a los buques extranjeros.

La capacidad con que cuentan actualmente la UE y Turquía para desmantelar buques de manera limpia es pues suficiente tratándose de los buques de guerra y de Estado —se calcula que hay unos 100 de más de 1 000 TDR, con un tonelaje combinado de hasta 500 000 TDR¹⁰— que se retirarán del servicio en los próximos diez años, pero sólo alcanza para una pequeña parte de la flota mercante abanderada en la UE. Según datos de la UNCTAD, entre 2000 y 2005 se vendieron anualmente entre 6 y 30 millones de toneladas de peso muerto destinadas al desguace; de acuerdo con esa misma fuente, el 23 % de la flota mercante mundial está abanderada en los Estados miembros de la UE¹¹.

El problema que plantea esta insuficiente capacidad «limpia» se agravará en un futuro próximo con motivo de la eliminación progresiva de todos los petroleros monocasco. Accidentes como los de los petroleros *Erika* y *Prestige* han sido la causa de los enormes desastres medioambientales que se han producido en las últimas décadas. Ante hechos de esta naturaleza, se han adoptado normas comunitarias e internacionales con el fin de eliminar progresivamente los petroleros monocasco; sus efectos empezarán a ser máximos en la próxima década. Se calcula que unos 1 300 petroleros monocasco serán retirados del servicio y enviados al desguace antes de 2015; de ellos, aproximadamente un tercio están abanderados en los Estados miembros¹². Se prevé que la demanda de capacidad para reciclar buques alcanzará su valor máximo en torno a 2010, año en el que se eliminará el mayor número de petroleros de este tipo. No obstante, también se producirán aumentos a más largo plazo como consecuencia del boom general que ha conocido la construcción naval en los últimos años.

Por el momento, el mercado del desguace de buques sigue siendo económicamente viable, dejando de lado el elevado grado de externalización de los costes. Los armadores obtienen ingresos considerables vendiendo buques retirados del servicio (construir el petrolero para crudos de grandes dimensiones citado como ejemplo más arriba costaría en la actualidad unos 90 millones de dólares, y se vendería por 10 millones o más tras 25 años de servicio). Los astilleros de desguace obtienen beneficios reciclando los materiales recuperados. Pero el mercado sólo funciona en unas condiciones muy problemáticas que se describen más adelante. Esta situación resulta cada vez menos aceptable para la opinión pública de los países desarrollados, donde reside la mayoría de los armadores y adonde llegan los ingresos

financieros procedentes de las operaciones realizadas con los buques, y no es compatible con los principios de sostenibilidad medioambiental y social.

2.3. Efectos medioambientales y sociales

La mayoría de los buques contiene grandes cantidades de materiales peligrosos, como amianto (especialmente si se construyeron antes de la década de los ochenta), aceites y fangos de hidrocarburos, PCB (bifenilo policlorado) y metales pesados presentes en la pintura y el equipamiento. Por eso, cuando se envían para ser desmantelados, estos buques representan una de las corrientes principales de residuos peligrosos desde los países industrializados al mundo en vías de desarrollo. Según un estudio realizado para la Comisión (DG TREN) en 2004, sólo los fangos de hidrocarburos procedentes de los buques que llegan al final de su vida útil supondrán un volumen comprendido entre 400 000 y 1,3 millones de toneladas anuales hasta 2015. De los residuos peligrosos que se obtienen anualmente en las instalaciones de desmantelamiento, el amianto oscilará entre 1 000 y 3 000 toneladas, la TBT (tributiltina) entre 170 y 540 toneladas y las pinturas nocivas para el medio ambiente entre 6 000 y 20 000 toneladas¹³.

El desguace de buques en Bangladesh, la India y Pakistán se realiza en playas arenosas sin ninguna contención ni barrera que evite la contaminación del agua y del suelo. Las instalaciones para la recepción de residuos peligrosos son escasas y los materiales que no se pueden reciclar generalmente se arrojan allí mismo. El revestimiento de PVC de los cables se quema con frecuencia al aire libre.

Los efectos de estas prácticas sobre el medio ambiente apenas se ha estudiado detenidamente. Según los datos disponibles, el desguace de buques afecta considerablemente a las propiedades fisicoquímicas del agua de mar, del suelo de las playas y de los sedimentos¹⁴. En fotografías aéreas de los lugares de desmantelamiento de Alang (India) y Chittagong (Bangladesh) se aprecia claramente la contaminación causada por los hidrocarburos en las playas y el mar colindante, y según algunas ONG la vegetación y los peces han desaparecido de esas zonas.

Las condiciones de seguridad e higiene reinantes en los astilleros de desguace del sur de Asia son críticas. El riesgo de accidentes graves es elevado debido a la falta de maquinaria pesada (grúas) y de equipos de seguridad para los trabajadores. Según un informe oficial elaborado en 2004 en la India, entre 1996 y 2003 se produjeron 434 incidentes en los astilleros de Alang, en los que resultaron muertos 209 trabajadores¹⁵. En Bangladesh, según datos de los medios de comunicación, en los últimos veinte años han fallecido más de 400 trabajadores y 6 000 han resultado gravemente heridos¹⁶. El que Bangladesh, a diferencia de la India, no exija siquiera una certificación de la inexistencia de gases en los lugares en que se realicen tareas en caliente, no sólo explica en la práctica que los costes sean especialmente bajos en ese país, sino también que las explosiones mortales sean tan frecuentes en los astilleros de desmantelamiento.

Además, se calcula que miles de trabajadores contraen enfermedades irreversibles por manipular e inhalar sustancias tóxicas sin las mínimas precauciones ni la menor protección. Según un informe médico elevado al Tribunal Supremo de la India en septiembre de 2006, el 16 % de los trabajadores que manipulan amianto en Alang padece asbestosis y corre un grave riesgo de desarrollar un mesotelioma¹⁷. De acuerdo con la investigación médica, la incidencia de esta forma de cáncer de pulmón tarda varios decenios en alcanzar su nivel máximo tras la exposición.

Se calcula que en 2005 había unos 25 000 trabajadores en los astilleros de desguace de Bangladesh. En la India, por su parte, el número de trabajadores en los momentos de mayor auge se situaba en torno a los 40 000, si bien a finales de 2006 esa cifra se había reducido a 6 000¹⁸. Cabe señalar que, en ambos países, la mayoría de los trabajadores procede de las regiones más pobres y en general no tiene ninguna cualificación. Trabajan sin contratos y sin ningún tipo de seguro de enfermedad o accidente y no se les permite crear sindicatos. En caso de accidente, la indemnización que se recibe es escasa o nula. Se recurre con frecuencia a la mano de obra infantil para las tareas menos pesadas.

Las condiciones reinantes en las instalaciones de desguace han sido criticadas tanto por organizaciones ecologistas y de defensa de los derechos humanos como por la prensa, además de por el Tribunal Supremo de la India. No obstante, los gobiernos de los países del sur de Asia parecen reacios a exigir que se modifiquen las prácticas habituales, ya que consideran que el desmantelamiento de buques es una actividad económica importante que debe dificultarse lo menos posible.

2.4. Situación internacional

El problema del desmantelamiento de los buques se lleva estudiando desde hace años, tanto en la UE como en las organizaciones internacionales pertinentes: la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Convenio de Basilea (o más precisamente, su organismo asociado, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)). Estas tres organizaciones han elaborado directrices técnicas no vinculantes sobre el reciclado de buques¹⁹. En dos reuniones celebradas en 2005, un Grupo de Trabajo Conjunto OIT/OMI/Convenio de Basilea sobre desguace de buques examinó un planteamiento coordinado del asunto con el fin de evitar la duplicación de tareas y el solapamiento de funciones, responsabilidades y competencias entre las tres organizaciones.

La OMI lleva trabajando desde 2005 con el fin de conseguir un régimen internacional vinculante en materia de desmantelamiento limpio de buques. Los Estados miembros de la UE y la Comisión participan en ese trabajo. El Comité de Protección del Medio Marino (CPMM) de la citada organización está negociando un proyecto de Convenio para el reciclado seguro y ambientalmente racional de buques, que se aprobaría mediante una conferencia diplomática en 2008 o 2009 y entraría en vigor algunos años después. El proyecto tiene un anexo con disposiciones sobre los requisitos que deben cumplir los buques (en materia de diseño, construcción, funcionamiento y mantenimiento) y las instalaciones de reciclado, así como diversos requisitos sobre la elaboración de informes. El objetivo es conseguir un planteamiento integral para el reciclado de buques que permita evitar los materiales peligrosos en los buques nuevos y eliminarlos en los que ya existen, durante el periodo en que estén en funcionamiento. El Convenio se completará mediante directrices en las que se presentarán datos técnicos que abarquen también la gestión ambientalmente racional de las instalaciones de reciclado de buques.

Según el proyecto actual, el Convenio, al igual que otros instrumentos de la OMI, no se aplicará a las embarcaciones con un arqueo inferior a 400 o 500 toneladas brutas, ni a los buques de guerra, las unidades navales auxiliares u otros buques de Estado o cuyo funcionamiento corre a cargo del Estado y que se utilizan exclusivamente para fines oficiales de carácter no comercial. Entre los asuntos polémicos que los grupos de trabajo de la OMI examinarán en 2007 cabe citar la cuestión de si se debe hacer referencia a normas fuera del marco de la OMI, la norma ambiental de base aplicable a las instalaciones de reciclado de buques, los requisitos futuros en materia de presentación de informes (en particular si será necesaria la notificación de Estado a Estado, al igual que en el Convenio de Basilea) y el tipo de mecanismo de observancia que habrá que escoger para facilitar la aplicación del Convenio.

En el contexto del Convenio de Basilea, el asunto clave que se está analizando es si el Convenio sobre reciclado de buques que se ha propuesto garantizará un nivel de control y observancia equivalente al del Convenio de Basilea. La Conferencia de las Partes, en su octava reunión celebrada el 1 de diciembre de 2006, reiteró esta petición y declaró, entre otras cosas, que el futuro instrumento jurídico debe crear unas condiciones para el desmantelamiento de los buques en las que los trabajadores y el medio ambiente estén protegidos de los efectos adversos de los residuos peligrosos y las prácticas laborales poco seguras.

3. OPCIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL DESMANTELAMIENTO DE BUQUES EN EUROPA

La Comisión ha examinado la gran variedad de asuntos que hay en juego y ha señalado diversas opciones para colmar o al menos reducir las lagunas existentes en materia de aplicación y mejorar la gestión del desmantelamiento de buques. Estas opciones no se excluyen mutuamente, sino que se complementan y respaldan entre sí.

3.1. Mejorar la observancia de la normativa de la UE sobre traslado de residuos

Los Estados miembros de la UE están obligados a aplicar y hacer cumplir el Reglamento de la CE sobre traslado de residuos, incluida la prohibición de Basilea sobre las exportaciones de residuos peligrosos.

Aunque la movilidad de los buques hace que resulte relativamente fácil eludir la prohibición de las exportaciones, podría mejorarse la observancia, al menos en el caso de los buques y las líneas de transporte marítimo que funcionan habitualmente en aguas europeas. Para ello es necesario lo siguiente:

- más controles en los puertos europeos por parte de las autoridades portuarias y de las encargadas del traslado de residuos, con especial atención a los buques que, por superar una cierta edad (25 años) o por otras características, es probable que se destinen al desmantelamiento;
- directrices adicionales de la Comisión y los Estados miembros sobre la definición de residuos y de residuos peligrosos con relación a los buques, y una lista de instalaciones de reciclado que cumplan normas de gestión ambientalmente racional y sean seguras para los trabajadores;

- una cooperación y un intercambio de información entre los Estados miembros, y entre éstos y la Comisión, de carácter más sistemático, incluida la utilización de bases de datos y notas de prensa para determinar buques que posiblemente se hallen al final de su vida útil y seguir su ruta hasta las instalaciones de desmantelamiento;
- mayor cooperación con determinados terceros países, en particular los que cuentan con instalaciones de reciclado y los Estados de tránsito, como, por ejemplo, Egipto con relación a los buques que han llegado al final de su vida útil que pasen por el canal de Suez);
- un marco normativo aplicable a los buques de guerra y otros buques de Estado, así como a los buques comerciales que navegan habitualmente en aguas de la UE, como los transbordadores.

Dado que el Reglamento sobre traslado de residuos se aplica no sólo a los buques abanderados en la UE, sino a todas las exportaciones de residuos y, por lo tanto, a los buques que han llegado al final de su vida útil que salen de puertos de la UE, los armadores no pueden escapar a los controles reabanderando sus buques en países no europeos. En la medida en que la UE siga siendo un mercado económicamente atractivo y rentable, el riesgo de que se reduzca el transporte marítimo en Europa como consecuencia de una observancia más estricta no será muy grande. Es más real el riesgo de que algún armador irresponsable no europeo que se vea afectado por los controles abandone sus buques en puertos de la UE y sea el contribuyente el que corra con los gastos de la eventual eliminación de aquellos según unos métodos apropiados. Este tipo de problema sólo se puede resolver mediante una aplicación más eficaz de las normas marítimas en general.

3.2. Soluciones internacionales

Los organismos internacionales interesados parecen estar plenamente de acuerdo en que lo más importante es garantizar que los buques se reciclan de manera segura y ambientalmente racional. Para igualar las condiciones a escala mundial se necesitan normas internacionales vinculantes. Esas normas deben transformar realmente las prácticas de desmantelamiento que se utilizan en la actualidad, poniendo fin a la frecuente contaminación del suelo y del agua y protegiendo a los trabajadores de los accidentes y la contaminación. Por ejemplo, prácticas como una contención segura del vertido de residuos del petróleo, la eliminación previa del amianto con equipos protectores, la degasificación para evitar explosiones y el empleo de maquinaria para mover cargas pesadas de manera segura deben convertirse en obligatorias.

Aunque los países asiáticos cumplan unas normas medioambientales e higiénicas rigurosas, seguramente seguirá habiendo una diferencia de precios entre ellos y los países europeos, si bien la probabilidad de que resulte prohibitiva en todos los casos es menor. En un futuro previsible, los países en vías de desarrollo podrán ofrecer unos costes laborales inferiores y unos precios más elevados por el acero y el material reutilizable. De todas formas, habrá más posibilidades para reducir las diferencias de precios con medidas voluntarias que permitan desmantelar un determinado volumen de buques en Europa, donde se aplican normas muy estrictas en materia de contaminación y de peligros para la salud humana.

El futuro Convenio internacional será fundamental para resolver el problema del desmantelamiento de los buques a escala mundial. Así pues, la OMI es el foro más pertinente para ocuparse de este asunto a ese nivel. El nuevo Convenio tendrá repercusiones en el Reglamento sobre traslado de residuos y otras normas comunitarias sobre protección medioambiental y seguridad en el trabajo. La Comunidad en su conjunto tiene que perseguir el objetivo de convertirse en Parte de este Convenio específico de la OMI. Ello puede conseguirse añadiendo al Convenio una cláusula sobre organizaciones para la integración económica regional, como se ha hecho en todos los acuerdos medioambientales multilaterales recientes. Es necesario potenciar el papel de la Comunidad en la OMI para lograr normas seguras y ambientalmente racionales lo antes posible.

A la UE le conviene, en primer lugar, que los trabajos de la OMI concluyan lo antes posible y, en segundo lugar, que el Convenio tenga un ámbito de aplicación suficientemente amplio y genere normas racionales para la protección de la salud y la gestión del medio ambiente, así como los mecanismos necesarios para su aplicación. Por ello, conviene que el Convenio establezca unas obligaciones y prerrogativas claras con respecto a los Estados de abanderamiento, los Estados rectores de puertos y los Estados con instalaciones de reciclado, y un equilibrio justo entre ellos. El sistema de la OMI debe ponerse en práctica en el sentido de crear un sistema con arreglo al cual los buques únicamente puedan desmantelarse de manera segura y ambientalmente racional.

No parece probable que el futuro instrumento jurídico incluya la obligación de descontaminar un buque antes de su viaje final, ya que el sector del transporte marítimo considera que la limpieza previa no es factible desde un punto de vista económico o resulta poco rentable. Según el proyecto de Convenio, no se exigirá la eliminación previa de los materiales peligrosos si la instalación de reciclado escogida está plenamente autorizada para gestionar el tipo o volumen de materiales peligrosos que contenga el buque. El proyecto (de diciembre de 2006) procura que los requisitos de los buques se ajusten a la capacidad de los astilleros de reciclado mediante un Plan de reciclado y un Certificado internacional de reciclado. No obstante, es necesario aclarar aún que, en caso de que una instalación de reciclado final no pueda gestionar determinados materiales peligrosos, el propietario de un buque que haya llegado al final de su vida útil deberá escoger otro astillero o retirar de antemano los materiales con vistas a su eliminación o recuperación según métodos seguros. Por el momento, puesto que el Reglamento sobre traslado de residuos exige que los buques se «vacíen correctamente» de materiales peligrosos con el fin de clasificarlos como residuos no peligrosos, la Comisión está trabajando en un estudio sobre los riesgos, costes y beneficios de la limpieza previa, cuyos resultados deberían estar listos para finales de la primavera de 2007.

En la actualidad, la modificación del Reglamento de la CE sobre traslado de residuos o de otras normas comunitarias afectadas por el Convenio propuesto no se considera una opción. Esta normativa de la UE deber permanecer y permanecerá en vigor y no está previsto modificarla hasta que las normas internacionales de la OMI alcancen el mismo nivel de exigencias. En concreto, no hay motivos para modificar el sistema del Convenio de Basilea sobre el control del traslado transfronterizo de residuos y la concesión de exenciones a buques al final de su vida útil, a no ser que un nuevo régimen internacional garantice un nivel de control equivalente.

No obstante, para potenciar la participación de la Comunidad en las negociaciones de la OMI sobre un Convenio internacional para el reciclado de buques, es necesario lo siguiente:

- (a) fijar una posición comunitaria y posiblemente otorgar un mandato a la Comisión para la futura negociación del Convenio sobre reciclado de buques de la OMI, debido a la normativa comunitaria que podría resultar afectada;
- (b) incluir una cláusula sobre organizaciones para la integración económica regional, con el fin de que la Comunidad se convierta en Parte del Convenio para el reciclado de buques;
- (c) intensificar la coordinación de las posiciones en las negociaciones entre los Estados miembros de la UE y la Comisión; la cooperación ya es buena, pero es necesario fortalecerla más.

Tras su adopción, el Convenio y sus directrices deberán incorporarse al acervo comunitario para que sean obligatorios para los buques abanderados en la UE o que entren en aguas comunitarias. Así ha ocurrido con diversos convenios de la OMI, como, por ejemplo, el relativo al sistema antiincrustante, incorporado a la normativa comunitaria mediante el Reglamento (CE) nº 782/2003. Este planteamiento, consistente en establecer normas comunitarias sobre la base de instrumentos jurídicos internacionales, constituye actualmente la base de las actuaciones de la UE en materia de transporte marítimo, que permite tener en cuenta las especificidades del transporte marítimo internacional.

No obstante, es posible que el Convenio para el reciclado de buques llegue demasiado tarde para resolver el problema de la eliminación progresiva de los petroleros monocasco, ya que la entrada en vigor de los convenios de la OMI suele demorarse una media de seis años y se calcula que el proceso de eliminación progresiva alcanzará su punto álgido en torno a 2010. Así pues, es necesario hacer presión para que la entrada en vigor del Convenio se produzca lo antes posible, aunque ello requiera encontrar soluciones transitorias.

3.3. Reforzar la capacidad de desmantelamiento de buques de la UE

Tal como se señala en el punto 2.2, la capacidad para el desmantelamiento de buques existente en la UE y en otros países de la OCDE (especialmente Turquía) es suficiente en el caso de todos los buques de guerra y otros buques de Estado que se retirarán del servicio en los próximos diez años, pero no en el del grupo, mucho más numeroso, de los petroleros y otros grandes buques mercantes abanderados en la UE o propiedad de empresas domiciliadas en la UE. Esta situación no cambiará significativamente en el futuro próximo, ni siquiera tras la entrada en servicio de varios astilleros británicos que han solicitado los permisos necesarios²⁰. Aun considerando que las instalaciones de reciclado que se han modernizado en China representen una opción válida para los buques de la UE que se conviertan en residuos fuera de las aguas europeas, la capacidad para desmantelar buques de manera segura y ambientalmente racional presentará un déficit considerable en los próximos años.

Ahora bien, la infrautilización de las instalaciones «verdes» o modernizadas existentes en la UE, Turquía y China pone de manifiesto que el desmantelamiento de buques es más un problema de demanda que de oferta. En las condiciones de mercado actuales es imposible que los astilleros de la UE compitan con los del sur de Asia, que pueden ofrecer costes mucho más bajos y precios más elevados por los metales. Mientras no se igualen las condiciones, es decir, mientras el desmantelamiento de buques no se rija por unas normas eficaces y racionales que

sean vinculantes a escala mundial, las instalaciones europeas tendrán dificultades para competir en el mercado y los armadores tenderán a enviar sus buques a astilleros asiáticos que no reúnen los requisitos necesarios.

Frente a esta situación, el Consejo de la UE hizo una declaración el 17 de mayo de 2006, según la cual los Estados miembros harán todo lo que esté en su mano para aumentar la capacidad para desmantelar buques en la UE. Es más, los Estados miembros harán todo lo posible para garantizar que en las negociaciones internacionales se produzcan los avances necesarios para establecer requisitos obligatorios a escala mundial en materia de desmantelamiento de buques. En las conclusiones del Consejo adoptadas el 20 de noviembre de 2006, antes de la celebración de la octava Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, se pide a la Comisión que evalúe la necesidad de crear la suficiente capacidad de desmantelamiento de buques en la UE.

Al examinar las posibles vías para potenciar en el ínterin la situación de las instalaciones limpias de desmantelamiento de buques, en general, y de las instalaciones de la UE, en particular, hasta que un nuevo régimen internacional establezca unas mismas condiciones a escala mundial, deberá prestarse atención a los buques de Estado. Los gobiernos de los Estados miembros de la UE están especialmente obligados a cumplir la normativa comunitaria y actuar de manera ejemplar con respecto al desmantelamiento de los buques de guerra y otros buques de propiedad estatal. Tratándose de los primeros, la responsabilidad es mayor debido a la proporción relativamente elevada de materiales peligrosos (especialmente amianto) que hay a bordo de los buques más antiguos.

Los gobiernos de los Estados miembros podrían activar la oferta de servicios «verdes» de desmantelamiento y limpieza previa para los buques de sus países que lleguen al final de su vida útil mediante licitaciones públicas que se ajusten a normas estrictas de contratación pública, según las cuales el desmantelamiento sólo sea posible con arreglo a la legislación sobre traslado de residuos vigente y a normas estrictas de gestión ambientalmente racional. Podría potenciarse ya la viabilidad de las instalaciones de desmantelamiento europeas actuando de modo que el proceso de retirada del servicio de los buques de Estado sea más transparente, fijando un calendario coordinado y armonizando a escala de la UE las normas de calidad exigidas por los gobiernos en los contratos de desmantelamiento.

Los Estados miembros pueden ejercer aún cierta influencia al vender sus buques a otros países o a compradores comerciales, incluyendo en los contratos de venta disposiciones sobre el desmantelamiento, como la cláusula que exige la autorización previa del gobierno para poder efectuar la eliminación. Este tipo de disposiciones forman parte de la propuesta de Estrategia para el reciclado de buques presentada por el Reino Unido, que se publicó en marzo de 2006²¹.

Con relación a la flota mercante, que es mucho mayor, las consideraciones económicas expuestas arriba son de primordial importancia. Hasta que no se establezca plenamente un régimen internacional obligatorio, y probablemente incluso después de ese momento, serán necesarios importantes incentivos para lograr que las prácticas actuales del sector del transporte marítimo se modifiquen. El objetivo a más largo plazo debería consistir en crear un sistema de financiación duradero, gracias al cual los armadores y posiblemente otros beneficiarios del transporte marítimo contribuyan al desmantelamiento seguro y ambientalmente racional de los buques a escala mundial. Más abajo (3.6) se facilita información más detallada de ese posible sistema.

Mientras tanto, los compromisos voluntarios basados en la responsabilidad social de las empresas pueden desempeñar un cierto papel y deben fomentarse (véase el punto 3.5). Los premios y los sistemas de certificación, en concreto, pueden contribuir a mostrar el camino que hay que seguir.

Además, y con el fin de mejorar la situación actual rápidamente, la cuestión que se plantea es si la ayuda financiera directa debe concederse a las instalaciones limpias de desmantelamiento de buques situadas en la UE o a los armadores que envíen sus buques a astilleros «verdes», bien para su desmantelamiento completo o para descontaminarlos. Una forma de reducir indirectamente el número de buques que se desmantelan en condiciones inaceptables podría ser la concesión de ese tipo de ayudas para instalaciones innovadoras. No obstante, es fácil darse cuenta de que harían falta sumas enormes durante un espacio de tiempo prolongado sin que se crease una actividad industrial sostenible y con el riesgo de subvencionar otras actividades, especialmente en el sector de la construcción naval, donde la competencia es muy fuerte. Aparte de eso, subvencionar las instalaciones de desmantelamiento, y aún más a los armadores directamente, iría en contra del principio de que quien contamina paga, subyacente en la legislación europea. Por tal motivo, como era de esperar, las normas sobre ayudas estatales que se aplican a este tipo de ayuda son más bien limitadas.

Las actuales directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente²², que son el instrumento utilizado para definir el ámbito de aplicación de esas ayudas, abarcan determinados servicios de gestión de residuos, pero no el desmantelamiento de buques. Determinar si las subvenciones destinadas a ciertas actividades, como las inversiones innovadoras, la eliminación de amianto o la participación de las empresas en regímenes de certificación y seguimiento, son ayudas estatales en este sentido y las autorizan las directrices es algo que, en la actualidad, debe evaluarse caso por caso. La política de cohesión europea también puede proporcionar ayudas a los astilleros, incluidas las destinadas a las instalaciones de reciclado, a condición de que se ajusten a los objetivos, normas y procedimientos de esa política.

3.4. Asistencia técnica y transferencia de tecnología y mejores prácticas para los Estados con instalaciones de reciclado

A pesar de las deficientes y peligrosas condiciones de trabajo y de la degradación del medio ambiente, los astilleros de desguace son económicamente importantes para los países del sur de Asia. Así, por ejemplo, Bangladesh obtiene probablemente el 90 % de su suministro de acero gracias al desmantelamiento de buques y este sector proporciona puestos de trabajo para decenas de miles de obreros.

Para promover la modernización de las instalaciones de estos países será necesario proporcionar asistencia técnica y fomentar medidas para legislar mejor. Esto lo hacen ya a pequeña escala las organizaciones internacionales, algunos países de la OCDE y también la Comisión. Es preciso que la ayuda técnica y financiera se examine en estrecha colaboración con los países afectados y otros donantes internacionales con el fin de fomentar el desmantelamiento seguro y ambientalmente racional de buques. Próximamente la UE deberá negociar algunos acuerdos políticos o económicos nuevos o actualizados con varios Estados que cuentan con instalaciones de reciclado y, cuando proceda, explorar el modo de reflejar el objetivo de mejorar las prácticas laborales y las normas medioambientales.

La UE posee sobrada experiencia y suficiente tecnología para dismantelar buques de manera respetuosa con el medio ambiente, por lo que debe esforzarse por compartir esa experiencia con los Estados que cuentan con instalaciones de reciclado, así como fomentar las transferencias de tecnología y mejores prácticas pertinentes. Por la misma razón, la UE puede transferir experiencias y prácticas relacionadas con la forma de hacer frente a los riesgos que plantea el amianto, ayudando así a mejorar las normas de protección y precaución en los países afectados.

Más allá del nivel técnico, sin embargo, es necesario reconocer que la inexistencia o la inaplicación de normas elementales de seguridad en el trabajo y protección ambiental están íntimamente relacionadas con la pobreza estructural y otros problemas sociales y jurídicos presentes en algunas zonas del sur de Asia, como la inexistencia de derechos de propiedad, los frecuentes arrendamientos de cortísima duración para la realización de actividades en la franja costera, la debilidad de las autoridades encargadas de aplicar la ley y la existencia de malas prácticas de gobernanza. Para que los cambios sean duraderos, la asistencia deberá incorporarse en un marco más amplio.

3.5. Fomentar la actuación voluntaria

Los buques mercantes generan grandes beneficios a sus propietarios durante un periodo de actividad relativamente largo. Cuando un buque se convierte en residuo al final de su vida útil, el propietario, quien en general toma asimismo la decisión de enviar el buque al desguace y es, por lo tanto, el «productor» del residuo, es quien mejor puede garantizar que la eliminación o la recuperación se lleven a cabo de un modo seguro y ambientalmente racional. Los armadores que se toman en serio su profesión no deben tolerar las prácticas de dismantelamiento actuales, que ponen en peligro la vida y la salud de los trabajadores y contaminan el medio ambiente.

La forma posiblemente más sencilla y rápida de modificar las prácticas sobre el terreno son los acuerdos voluntarios de los armadores, sus asociaciones y sus clientes. Así, por ejemplo, la naviera P&O Nedlloyd, que en la actualidad forma parte del grupo Maersk, se ha asociado con instalaciones chinas cuyos niveles de seguridad y respeto ambiental han mejorado gracias a la asistencia técnica y la formación. Intertanko, la organización de propietarios independientes de buques cisterna, anunció en septiembre de 2006 la adopción de una «estrategia provisional», de acuerdo con la cual los armadores únicamente deben utilizar instalaciones de reciclado que hayan realizado mejoras demostrables en materia de seguridad y gestión medioambiental a que se refiere la sección C del proyecto de Convenio internacional.

En una decisión adoptada el 1 de diciembre de 2006, la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea pide a los armadores y otros interesados que tomen todas las medidas prácticas necesarias para garantizar que los buques que llegan al final de su vida útil se dismantelen de manera ambientalmente racional.

Los acuerdos voluntarios pueden ser eficaces cuando su base se ha concebido correctamente y engloban mecanismos claros que garanticen la aplicación de los compromisos asumidos por los interesados privados, así como métodos de seguimiento y control. Un compromiso de estas características es un primer paso de gran utilidad para empezar a lograr cambios. Por lo tanto, conviene fomentarlo públicamente y, en la medida de lo posible, respaldarlo con incentivos de la Unión Europea y los Estados miembros, debiendo supervisarse

posteriormente su aplicación. En caso de comprobarse entonces que el compromiso no se lleva a la práctica, tal vez sea necesario aplicar nuevas normas.

3.6. Fondo para el desmantelamiento de buques

No es aceptable, en especial a largo plazo, que las inversiones que se realicen en instalaciones limpias para el desmantelamiento de buques de Europa o Asia se subvencionen con fondos públicos. De acuerdo con los principios de que quien contamina paga y de responsabilidad del productor, son los propietarios quienes deben ocuparse plenamente de la correcta eliminación de los buques. Un régimen de financiación sostenible de estas características podría organizarse con carácter voluntario, en especial con compromisos por parte del sector del transporte marítimo. Ahora bien, habida cuenta de la fuerte competencia reinante en el mercado, parece más eficaz incorporarlo como un elemento obligatorio en el nuevo régimen internacional de desmantelamiento de buques. La OMI estaría en condiciones óptimas para gestionar este fondo, semejante a los fondos de indemnización de daños causados por la contaminación por hidrocarburos del Convenio MARPOL. Para evitar el reabanderamiento en Estados que no participen en el sistema de fondos, las contribuciones deben vincularse al registro en la OMI o al funcionamiento de los buques a lo largo de su vida útil, es decir, mediante tasas portuarias o regímenes de seguro obligatorios.

Este vínculo con la fase operativa del buque es asimismo preferible a un depósito creado en el momento de la construcción del buque, dado que lo más frecuente es que el astillero ya no exista cuando el buque se desguace. En caso de que la creación de un fondo vinculado a la OMI no sea viable, podría pensarse en la posibilidad de establecer un sistema regional.

3.7. Otras opciones

Para respaldar el proceso de modernización del sector del desmantelamiento de buques a corto y medio plazo, podrían ser útiles otras medidas:

- (a) *Elaborar una normativa de la UE, en particular sobre petroleros monocasco.* Dado que este tipo de buques cisterna constituirá una gran parte de los buques al final de su vida útil que habrá que desguazar en los próximos años, puede merecer la pena pensar en complementar la normativa sobre seguridad marítima pertinente con normas sobre el desmantelamiento limpio y seguro de los buques.

Algunos Estados miembros han señalado que respaldarían esta propuesta si la Comisión tomase la iniciativa. El inconveniente de esta normativa es que, como los petroleros monocasco están en gran medida prohibidos en los puertos de la UE de todos modos, iría dirigida principalmente a los Estados de abanderamiento de la UE y de este modo podría desencadenar una ola de reabanderamiento, sin que se produjeran ventajas en materia de seguridad y medio ambiente.

Dejando aparte la cuestión específica de los petroleros, es dable pensar en medidas de carácter más general para evitar la utilización de materiales peligrosos en la construcción de nuevos buques. La nueva norma sobre productos químicos (Reglamento (CE) nº 1907/2006, REACH), adoptada recientemente, proporciona el marco normativo sobre la utilización de productos químicos peligrosos. Determinar si son necesarias medidas complementarias, específicas de la utilización de otras sustancias en la construcción de buques, exigiría un análisis riguroso y una evaluación del impacto.

- (b) *Racionalizar las ayudas al transporte marítimo vinculándolas al desmantelamiento ecológico de buques.* Los fondos comunitarios destinados al sector naviero y las ayudas estatales para el transporte marítimo podrían estar vinculados a la utilización por el beneficiario de instalaciones de desmantelamiento limpias y seguras con todos los buques sometidos a su control.
- (c) *Establecer un sistema de certificación europeo para el desmantelamiento limpio de buques y premios por reciclado ecológico ejemplar.* Los sistemas de certificación vigentes o que se mejoren en el futuro, como el sistema EMAS, podrían utilizarse para mejorar la gestión de las instalaciones de desmantelamiento de buques y para lograr que esta mejora resulte transparente para los clientes y el público. La prevista revisión del Reglamento EMAS podría abrir el sistema también a zonas no situadas en la UE y de este modo permitir que agentes económicos interesados, como, por ejemplo, Turquía, adquieran un certificado de gestión medioambiental acreditado. Aparte de ello, un modo de fomentar que los armadores, las instalaciones de reciclado y otros interesados se apresuren a tomar medidas para implantar prácticas de desmantelamiento de buques seguras y no contaminantes podría ser el establecimiento de un distintivo ecológico o de un sistema de premios por higiene y seguridad humanas. Los premios «Clean Marine» o «Green Awards» que ya se conceden en la actualidad a las empresas navieras y los puertos podrían servir como fuente de inspiración. Además, la creación de un registro público de instalaciones limpias podría servir de orientación a los armadores.
- (d) *Intensificar la investigación internacional sobre el desmantelamiento de buques.* En la actualidad, el Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la Comisión Europea financia un proyecto de investigación sobre este particular («SHIPDISMANTL») que se ocupa de las opciones tecnológicas desde el punto de vista de la cooperación internacional. Dentro de este marco, algunos institutos de investigación y astilleros de desmantelamiento de la UE, Turquía y la India han creado sistemas de apoyo a las decisiones que se pondrán libremente a disposición del sector del desguace a escala mundial. La primera convocatoria de propuestas del Séptimo Programa Marco, que acaba de publicarse recientemente, indica con claridad que el ámbito de investigación sobre estrategias destinadas a los buques que alcanzan el final de su vida útil tiene carácter prioritario.

Aparte de lo señalado antes y de otras investigaciones que ha emprendido o que emprende la propia Comisión²³, sería de gran utilidad una mayor cooperación científica con participación de equipos de Asia y Europa para analizar las opciones y sus implicaciones según un método integrado que tenga en cuenta los aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales. Entonces sería posible proponer medidas con una base científica que podrían ser de utilidad para los diferentes agentes nacionales y en las negociaciones internacionales. No obstante, es posible que transcurrieran varios años antes de poder disponer de los resultados de esa investigación.

4. CONCLUSIÓN

El presente Libro Verde expone los hechos básicos sobre el desmantelamiento de buques y explica los problemas. En el anexo se recogen más datos. Con el fin de tener una idea más clara de las medidas que debe adoptar la UE, se pide a los Estados miembros, las partes interesadas y el público en general que tengan en cuenta las preguntas siguientes.

1. ¿Cómo puede mejorarse la aplicación de la normativa comunitaria (el Reglamento sobre traslado de residuos) que afecta a los buques que alcanzan el final de su vida útil? ¿Cuál es la combinación de medidas más idónea para lograr que los buques abanderados en la UE o propiedad de la UE se envíen a astilleros de desmantelamiento que reúnan unos niveles elevados de seguridad y protección ambiental?
2. Disponer de directrices sobre las normas de transporte de residuos y de definiciones sobre los buques que llegan al final de su vida útil, ¿puede ayudar a mejorar la aplicación de las normas y de las prácticas empresariales? ¿Qué forma deberían adoptar?
3. ¿Cuál es el método más idóneo para dirigir las actuales negociaciones del Convenio sobre reciclado de buques de la OMI con el fin de mejorar las prácticas de desmantelamiento de buques a escala mundial?
4. ¿Debe la UE tratar de alcanzar al amparo del Convenio de la OMI unas normas mundiales en materia de seguridad y protección ambiental que sean comparables a las normas de la UE?
5. ¿De qué modo puede la UE ofrecer la máxima garantía de que los buques europeos se desmantelan de modo seguro y ambientalmente racional hasta que el Convenio de la OMI entre en vigor? ¿Cómo puede ofrecer esa garantía en el caso de los buques de propiedad pública? ¿Serán suficientes las estrategias nacionales y los compromisos que asuman voluntariamente los armadores? ¿Qué medidas adicionales se necesitarían en la UE?
6. ¿Deben la UE y sus Estados miembros intervenir activamente para incrementar la propia capacidad de reciclado de buques de la UE? ¿De qué modo?
7. ¿Qué medidas debe adoptar la UE para animar a los Estados del sur de Asia a introducir y aplicar normas sobre desmantelamiento de buques más estrictas desde el punto de vista de la seguridad y la protección ambiental?
8. ¿Qué medidas debe adoptar la UE para animar a los armadores a enviar los buques que alcancen el final de su vida útil a astilleros de desmantelamiento que reúnan unos niveles elevados de seguridad y la protección ambiental?
9. ¿De qué modo puede garantizar la UE una financiación duradera para el desmantelamiento limpio de buques conforme con el principio de que quien contamina paga, y qué medidas debe adoptar?

Las contribuciones que se presenten con motivo del presente proceso de consulta deberán enviarse a la Comisión **antes del 30 de septiembre de 2007**, bien por correo electrónico a la dirección «ship-dismantling@ec.europa.eu», bien por correo postal a la dirección siguiente:

Comisión Europea

Dirección General de Medio Ambiente

Unidad G.4 Desarrollo sostenible y consumo

B-1049 Bruselas

Este Libro Verde y las contribuciones que se reciban se publicarán en la página web de la Comisión, salvo que se haya pedido explícitamente lo contrario. La Comisión se propone presentar, a finales de 2007, un análisis de las respuestas recibidas, acompañado, en su caso, de sus propuestas o iniciativas acerca de la estrategia de la UE sobre el desmantelamiento de buques.