

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La piratería marítima: Reforzar la respuesta de la UE» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 76/03)

Ponente: **Anna BREDIMA**

El 12 de julio de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«La piratería marítima: reforzar la respuesta de la UE»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2012.

En su 486º pleno de los días 16 y 17 de enero de 2013 (sesión del 16 de enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 147 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 La sociedad civil europea todavía no ha entendido completamente la gravedad del azote que supone la piratería marítima. El CESE desea sensibilizar a la sociedad civil y a la opinión pública europea a fin de incitar a los Estados miembros e instituciones de la UE a que adopten medidas concretas para su erradicación. En 2011, el Día Marítimo Mundial estuvo consagrado a la lucha contra la piratería, que, dado su carácter polifacético, requerirá una intervención integral, y no fragmentaria o episódica. La piratería no es un problema remoto que ocurre en algún lugar del océano Índico y afecta únicamente a los buques atacados y a sus marineros. Es un problema que atañe también en muchos sentidos a los consumidores y contribuyente europeos, y no solo un «fenómeno que podemos sobrellevar».

El CESE pide a las instituciones y Estados miembros de la UE que den muestra de una voluntad política clara para solucionar definitivamente el problema de la piratería.

1.2 La UE cuenta con un conjunto único de instrumentos para aportar soluciones, que van del comercio y la ayuda al desarrollo a la presencia militar, la construcción de las estructuras propias de un Estado y la reconstrucción nacional.

1.3 El CESE acoge favorablemente las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de la UE de prolongar la operación EU Navfor-Atalanta hasta diciembre de 2014, y de extender el área de operaciones hacia el este y el sur en el océano Índico y a lo largo de la costa somalí. Asimismo, considera que debería darse a EU Navfor un mandato más sólido, con reglas de enfrentamiento más firmes. El CESE pide que se mantenga un compromiso firme en cuanto al número de buques enviado por los Estados miembros de la UE a esta operación.

1.4 Son muy importantes la reciente vinculación del Acuerdo de cooperación regional para combatir la piratería y

el atraco a mano armada contra buques en Asia (ReCAAP en sus siglas inglesas) con el Código de conducta de Yibuti y la conclusión de acuerdos bilaterales para el enjuiciamiento de los piratas entre la UE y Kenia, Seychelles, Mauricio y otros países.

1.5 El CESE respalda que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) haya puesto en marcha una Misión de desarrollo de las capacidades marítimas regionales. Esta misión, denominada «EUCAP Nestor», ayudará a los países del Cuerno de África a establecer un plan director para combatir la piratería, elaborar la legislación pertinente y reforzar la capacidad de la guardia costera.

1.6 El CESE pide que tanto los Estados miembros de la UE como aquellos en vías de adhesión o que han firmado con ella acuerdos de asociación interpongan acciones judiciales contra la piratería y enjuicien a los piratas de alta mar, de acuerdo con el artículo 105 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982.

1.7 El CESE anima a las compañías navieras a que apliquen las Mejores Prácticas de Gestión (MPG 4, o BMP 4 en sus siglas inglesas) relativas a las medidas de autoprotección de los buques. El CESE insta a los Estados miembros que prevean autorizar el recurso a agentes de seguridad armados privados, debidamente cualificados, para la protección de los buques vulnerables, a que se ajusten a las orientaciones relevantes de la Organización Marítima Internacional (OMI) y a que definan un marco jurídico estricto que fije, entre otras cosas, el régimen de responsabilidad del capitán del navío, especialmente en caso de que se abra fuego. El recurso a agentes de seguridad armados privados no constituye una solución en sí misma ni debe convertirse en la norma, sino que complementa las MPG. El CESE anima a los Estados miembros a que organicen convoyes militares de escolta y faciliten unidades militares con base en tierra (destacamentos de protección de buques) que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, puedan subir a bordo de un buque durante su trayecto por zonas de alto riesgo.

1.8 El CESE se opone a una restricción de los pagos de los rescates, que tendría efectos contraproducentes y pondría a los rehenes aun en mayor peligro. Hoy por hoy, los rescates siguen siendo un instrumento para garantizar la vuelta de los marineros, utilizados como escudos humanos, sanos y salvos. El CESE condena la práctica de los piratas de ejecutar o torturar a marineros como manera de ejercer presión para obtener el pago de los rescates.

1.9 El CESE opina que la clave para resolver el problema de la piratería reside en rastrear y tomar medidas energéticas contra los flujos financieros relacionados con ella. Acoge favorablemente que se ponga en el punto de mira a las entidades financieras y se coordinen las bases de datos para entender mejor el modelo de negocio de los piratas. En la UE debería establecerse una lista negra de las entidades financieras implicadas en el blanqueo de capitales procedentes de la piratería. Es preciso elogiar el trabajo de Europol y Eurojust en este sentido.

1.10 El CESE insta a las instituciones de la UE a que den respuesta a la escalada de los atracos a mano armada y el robo de petróleo frente a las costas de África Occidental y en el Golfo de Guinea. Dado que, en estos atracos, el modus operandi es muy diferente del de los piratas somalíes, debería darse apoyo a medidas específicas para esta región. Por el Océano Índico, en zonas infestadas de piratas, transitan diariamente tres millones de barriles de petróleo y la mitad del tráfico mundial de contenedores.

1.11 El CESE subraya la urgencia de liberar a los 218 marineros que en la actualidad son mantenidos como rehenes y respalda la formación antipiratería de la gente de mar, a fin de que pueda defenderse, y la creación de dispensarios de salud para los marineros liberados. Hay tres convenios internacionales –el Convenio STWC 2010 (Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar), el Código PBIP 2004 (Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias) y el CTM 2006 (Convenio sobre el Trabajo Marítimo)– que proveen una base jurídica para la formación de los marineros antes de embarcar, las prácticas y ejercicios a bordo, la repatriación, la indemnización, el establecimiento de vínculos familiares y los cuidados prestados a los marineros tras la liberación. El CESE urge a la UE a que refuerce estos convenios y elabore unas nuevas orientaciones generales para el bienestar de los marineros que han sido víctimas de la piratería o pueden llegar a serlo, así como para el de sus familias. La UE debería desempeñar un papel preponderante para que estos convenios internacionales se modifiquen de modo que incluyan medidas destinadas a los marineros mantenidos como rehenes.

1.12 Las elecciones del 20 de agosto de 2012 marcaron un momento crucial en la historia del Estado fallido de Somalia. El CESE se compromete a cooperar en una futura acción de la UE para contribuir al proceso de construcción de la sociedad civil de este país, en la línea de otras acciones similares en otros países africanos.

1.13 El CESE solicita una acción coordinada de la UE para canalizar parte de la ayuda al desarrollo u otros recursos hacia los programas de formación de jóvenes a la profesión de pescador y la promoción de la agricultura sostenible y el espíritu empresarial. Si los jóvenes somalíes disfrutaran de unas condiciones de vida dignas, es posible que se viesen menos atraídos por la piratería.

2. La piratería, un problema con múltiples facetas

2.1 La complejidad de la piratería

2.1.1 Tras cinco años de intensificación de los ataques piratas a buques mercantes en el golfo de Adén, la cuenca somalí, el mar Arábigo y el océano Índico, las estadísticas podrían inducir a error al hacer pensar que el problema de la piratería está controlado. Con este supuesto se estaría pasando por alto, de manera errónea, el efecto de imitación y el incremento de la piratería registrados en África Occidental. Lamentablemente, la piratería es un problema mundial, que se manifiesta también en zonas como Indonesia, los estrechos de Malaca y Singapur, el mar de China Meridional y América del Sur. Las estadísticas a 24 de septiembre de 2012 registraban 50 incidentes en Somalia, 34 en el Golfo de Guinea y 51 en Indonesia.

2.1.2 El uso de buques nodriza ha permitido a los piratas operar con mayor éxito. El desarrollo constante de tácticas y de equipos para facilitar la identificación de los objetivos, así como de instrumentos para asaltar las ciudadelas de los buques, los ha hecho más agresivos, sofisticados y violentos, lo que en ocasiones ha causado la muerte de marineros.

2.1.3 La piratería, que comenzó siendo un problema marítimo, se ha convertido en un problema de índole humanitaria, comercial y económica a nivel mundial, que afecta a los consumidores de todo el planeta. Su coste podría agudizarse en caso de interrumpirse la cadena de abastecimiento de mercancías y energía, ya sea porque la comunidad internacional no dé una respuesta eficaz a las actividades de los piratas o porque las organizaciones de marineros se nieguen a navegar en las zonas afectadas. Cada año, 18 000 buques transitan por estas zonas. La piratería en el golfo de Adén y el Cuerno de África representa una amenaza estratégica para la UE, ya que afecta al tráfico del principal corredor Europa-Asia. Las compañías están recurriendo de manera creciente a la ruta marítima del cabo de Buena Esperanza, a fin de evitar el canal de Suez. La piratería se ha convertido en una actividad delictiva muy lucrativa, y, por tanto, en una actividad atractiva para los jóvenes de la región. Su coste es desproporcionado respecto del número de piratas implicados (unos 1 500 en Somalia). La piratería está obstaculizando la entrega de la ayuda europea en alimentos a las víctimas de la sequía en África, cuando más se necesita. La presencia naval en el océano Índico equivale a «patrullar el área europea con veinte coches de policía».

2.1.4 La impunidad de los actos de piratería y el menoscabo del Derecho y el orden internacionales (Convención Unclos de 1982) son intolerables, y es preciso que la UE muestre una firme voluntad política para erradicar estas actividades. El Grupo de Contacto de las Naciones Unidas sobre la piratería frente a las costas de Somalia impulsó la elaboración de una estrategia global que incluía medidas preventivas y disuasorias, una orientación de tipo operativo para mejorar la cooperación de las fuerzas navales, la persecución de los piratas y el rastreo de sus recursos financieros.

2.1.5 La UE, como responsable del 40 % de la navegación marítima mundial, no puede permitirse una escalada incontrolable de la piratería. Como afirmó el comisario Kallas, responsable de Transportes, «la piratería en el mar constituye una auténtica amenaza para la política de transportes de la UE». Además, supone un riesgo para el comercio exterior de la Unión, el abastecimiento energético y su seguridad, la tranquilidad de los navegantes y la canalización de la ayuda humanitaria.

2.2 El coste humano de la piratería

2.2.1 En el curso de 2011 al menos 7 marineros fueron asesinados por piratas, y 39 resultaron heridos. A fecha de 24 de septiembre de 2012 en todo el mundo habían sido asesinados seis marineros y 448 retenidos como rehenes, resultado de 225 ataques y 24 secuestros. El 30 de junio de 2012, los piratas capturaron en Somalia 11 buques con 218 marineros. Desde 2007, al menos 43 marineros han sido asesinados, y 2 653 han sido tomados como rehenes en ataques piratas frente a la costa de Somalia.

2.2.2 Varias asociaciones de armadores y gente de mar (por ejemplo, la Cámara Internacional de Navegación Marítima (CINM), la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA), la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF), el Foro de Armadores Asiáticos (ASF) y la agrupación SOS (Save Our Seafarers), formada por treinta y una organizaciones de la industria marítima internacional) se han unido para dar a conocer el coste humano y económico de la piratería, recurriendo a los medios de comunicación y dirigiéndose a políticos e industriales de primer orden. El ASF reveló (24.5.2012) que en los últimos siete años, sesenta y dos marineros han muerto como resultado de ataques piratas, y otros cuatro mil estuvieron atrapados como rehenes en unas doscientas embarcaciones secuestradas por somalíes. Mientras que en el océano Índico el número de ataques ha disminuido por primera vez en cinco años (2007-2012), el número de marineros asesinados se ha triplicado en los dos últimos años (Sultan AHMED BIN SULAYEM, presidente de DP World, 30 de junio de 2012). Por consiguiente, no hay lugar para la complacencia.

2.2.3 Reducir la piratería significa, ante todo, prevenir la delincuencia, no impedir el pago de rescates para garantizar la

libertad de las víctimas de tales actos. La muerte de marineros no debería aceptarse como un «daño colateral» de la guerra contra la piratería (Nautilus International).

2.3 El coste económico de la piratería

2.3.1 Cabe destacar dos informes sobre los aspectos económicos de la piratería:

2.3.2 En *The Economic Cost of Maritime Piracy* (diciembre de 2010) se analiza los costes directos: rescates, primas de seguro, modificación de la ruta en torno al cabo de Buena Esperanza, medidas de seguridad disuasorias, guardias armados, despliegue de 3 misiones navales, interposición de acciones judiciales, financiación de las organizaciones antipiratería, coste humanitario. Según el informe, se calcula que el coste global anual oscila entre 7 000 y 12 000 millones de dólares. Además, *One Earth Foundation* calcula el coste de los rescates entre 2009 y 2010 en 830 millones de dólares y el coste anual de los equipos disuasorios/agentes de seguridad armados privados entre 360 y 2 500 millones.

2.3.3 En *The Economics of Piracy* (mayo de 2011) se analiza la «cadena de valor» de la piratería establecida entre piratas, entidades financieras, auditores y proveedores de armas. El informe muestra que, desde la perspectiva del PIB per cápita de Somalia, la piratería puede ser una opción gratificante: los ingresos de un pirata son entre 67 y 157 veces mayores que los ingresos medios de un somalí. Además, subraya la necesidad de investigar el sistema de transferencia informal de fondos Hawala, y calcula que su coste anual oscila entre 4 900 y 8 300 millones de dólares.

3. Acción de la UE

3.1 Instituciones europeas

3.1.1 En su Declaración conjunta sobre una asociación para contrarrestar la piratería marítima y el atraco a mano armada en el océano Índico Occidental (Londres, 15 de mayo de 2012), la Unión Europea y la Organización Marítima Internacional (OMI) reiteraron su determinación de aumentar su capacidad de combatir la piratería marítima y los atracos a mano armada y mejorar la gobernanza marítima en la zona. El Código de Conducta de Yibuti se ha convertido en un instrumento clave para que dieciocho países de África Oriental puedan dar respuesta a nivel regional a este problema. Además, la UE ha prestado ayuda financiera a la Oficina Marítima Internacional por un período de tres años para las actividades de su Centro de Información sobre la Piratería, cuyo objetivo es poner fin a la piratería y los atracos armados contra embarcaciones.

3.1.2 El Grupo internacional de trabajo y de contacto sobre la piratería evalúa la manera de adoptar medidas energicas contra los beneficiarios, ya que los rescates, del orden de entre 300 y 500 millones de euros, van a parar a manos de los jefes de las redes somalíes, que probablemente llegan a depositarlos incluso en bancos de la UE. El CESE pide que estos rescates se rastreen y confiscuen, de modo que la piratería deje de ser un negocio atractivo.

3.1.3 Tras la adopción del Marco Estratégico para el Cuerno de África, la designación de un representante especial de la UE que coordine la acción europea en la región constituye un paso en la buena dirección

3.1.4 El CESE acoge favorablemente la Resolución del Parlamento Europeo sobre la piratería marítima, de 10 de mayo de 2012, que aboga por una mejor coordinación de las instituciones de la UE para intensificar los esfuerzos para combatir la piratería y reconstruir Somalia como un Estado soberano.

3.1.5 En toda una serie de dictámenes presentados desde 2008, el CESE ha expresado su preocupación por la proliferación de incidentes de atraco a mano armada y piratería en el Sudeste asiático y África⁽¹⁾. El Comité instaba a la Comisión a promover la creación de órganos jurisdiccionales apropiados para hacer frente a la actual impunidad de que se benefician los piratas y se pronunciaba resueltamente en contra de dotar de armamento a las tripulaciones. Asimismo, el CESE pedía a la Comisión que, junto con los Estados miembros, examinara la formación antipiratería de la gente de mar.

3.1.6 En su Conferencia sobre el atractivo de las profesiones marítimas, celebrada el 7 de marzo de 2010, el CESE evaluó la piratería como un aspecto que desincentiva a los marineros de mantenerse en la profesión, y que desvirtúa además las campañas para atraer a nuevos profesionales.

3.2 *Interlocutores sociales europeos (AACE/ETF)*

3.2.1 La Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (AACE) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) han expresado, en una declaración conjunta (31 de julio de 2012), su preocupación por los ataques piratas, que continúan a pesar del éxito de los esfuerzos realizados en el plano internacional y europeo. Ambas han incorporado la erradicación

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «Una política marítima integrada para la Unión Europea», DO C 211 de 19.8.2008, p. 31.

Dictamen del CESE «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018», DO C 255 de 22.9.2010, p. 103.

Dictamen del CESE «Hacia la integración de la vigilancia marítima: Entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE», DO C 44 de 11.2.2011, p. 173.

Dictamen del CESE «Asociación Unión Europea-África — Conectar África y Europa: hacia un refuerzo de la cooperación en materia de transporte», DO C 18 de 19.1.2011, p. 69.

Dictamen del CESE sobre el nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas, DO C 43 de 15.2.2012, pp. 69-72.

Dictamen del CESE sobre el Convenio sobre el trabajo marítimo y las responsabilidades del Estado de abanderamiento y del Estado rector del puerto, DO C 299 de 4.10.2012, p. 153.

de la piratería como cuestión prioritaria en la agenda del Comité de Diálogo Social Sectorial para el Transporte Marítimo (CDSS).

4. Una respuesta de la UE más coordinada

4.1 La piratería es un problema complejo de múltiples facetas, que solo puede atajarse mediante un enfoque integral y coordinado, tanto en tierra como en el mar. La UE disfruta de una posición privilegiada para facilitar un enfoque de este tipo: es una parte respetada en la región en términos diplomáticos, comerciales, de transporte, militares y humanitarios.

4.2 La gente de mar sigue pagándolo caro, y todos los esfuerzos deberían ir encaminados a evitar cualquier riesgo para su integridad física, mental y psicológica. La Cámara Internacional de Navegación Marítima (CINM) ha elaborado una guía de buenas prácticas para las compañías navieras, a fin de asistir a los marineros afectados y sus familias.

4.3 Dado que las causas profundas de la piratería requieren una solución a largo plazo en tierra, la creación de capacidades en Somalia resulta esencial para acabar con la impunidad y restaurar el Estado de derecho. Se precisa un mayor compromiso por parte de los Estados de abanderamiento de la UE para mejorar la coordinación de las fuerzas navales y el enjuiciamiento de los piratas.

4.4 Lo que se necesita ahora, desde la reaparición de la piratería en 2007, es voluntad política para considerarla una prioridad de la agenda política de la UE y asignar más recursos a la aviación y la marina militares. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea deberían colaborar con el Consejo Europeo a fin de determinar en que ámbitos de competencia actuar para combatir la piratería y crear capacidades en Somalia. El Banco Mundial, Interpol y Europol pueden prestar asistencia en la lucha para rastrear los rescates.

4.5 Es preciso actualizar la legislación antipiratería de los Estados miembros de la UE:

— dado que en algunos países la piratería ha dejado de estar tipificada como delito, debería crearse un marco jurídico más claro sobre los órganos jurisdiccionales responsables de enjuiciar a los piratas;

— en cuanto a las propuestas de prohibir los rescates, esto podría tener repercusiones indeseadas y poner aún más vidas en peligro. En general, el pago de rescates debería permitirse en la UE;

- en los Estados miembros debería autorizarse la contratación de agentes de seguridad armados privados, debidamente acreditados, si está sujeta a un marco jurídico estricto que, entre otros aspectos, imponga la responsabilidad de formar a dichos agentes al Estado miembro en que estén establecidos y determine el marco de responsabilidad del capitán del buque, especialmente en caso de abrirse fuego;
- la UE debería examinar junto con los Estados costeros de la región los problemas que plantea el tránsito de buques con agentes armados a bordo.

Bruselas, 16 de enero de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
