A modo de introducción: La lucha contra la piratería en perspectiva

Juan Carlos Muñoz-Delgado

La piratería ha sido foco de atención y fuente de noticias para los medios de comunicación mundiales en la última década. Las acciones de grupos piratas que actúan en la costa oriental de África han captado el interés de la opinión pública y el conocimiento de su forma de actuar, las capturas de barcos efectuadas y los padecimientos a los que han sometido a sus tripulantes y pasajeros, ha tenido una amplia repercusión.

En el caso de España, el interés se transformó en preocupación por estas actividades, porque en esas aguas faenan numerosos buques pesqueros nacionales o de empresas con vinculaciones españolas que eran vulnerables y susceptibles de acciones delictivas contra ellos, como de hecho ha ocurrido.

La situación forzó una decidida actuación de los resortes diplomáticos y una presencia activa de buques de la Armada para desarrollar operaciones contra la piratería, bien con operaciones de responsabilidad exclusivamente nacionales o bien integrados en agrupaciones navales de la Unión Europea y de la OTAN, interactuando con otras fuerzas de numerosos países en esquemas de cooperación complicados que en muchos casos eran inéditos.

En los artículos de opinión y análisis aportados por los medios de comunicación para acompañar a las noticias de estos hechos se ha deslizado la impresión, posiblemente no intencionada, que nos encontrábamos

ante el resurgimiento de una actividad extinta que la mayoría de los ciudadanos consideraban que estaba desde hacía mucho tiempo relegada a los libros de historia y a las novelas de aventuras.

La realidad es muy distinta. La piratería, tan antigua como el hecho de navegar, no ha dejado nunca de existir.

Es verdad que desde hace décadas no era una preocupación prioritaria para los gobiernos y poblaciones occidentales, pero sí lo era para aquellos que vivían o necesitaban transitar por algunas zonas donde se ha mantenido persistentemente activa.

De piratas habla la historia de la Grecia y Roma clásicas y lo hace también la historia de España. Durante muchos siglos ha sido una preocupación constante de nuestra nación, al principio en el desarrollo de los reinos peninsulares y sus asentamientos costeros, por la presencia de normandos en el norte y berberiscos en el sur y cuyos vestigios más duraderos de la época son las numerosas torres de vigilancia que aún jalonan nuestras costas. Posteriormente otros tipos de piratas fueron especialmente dañinos en el funcionamiento de las posesiones españolas en América que se sustentaban en la seguridad de las comunicaciones con la metrópoli.

Si se lee con atención, siquiera una pequeña parte de lo escrito sobre esta actividad a lo largo de los siglos, resulta relevante constatar que las descripciones que los diversos autores hacen de las acciones contra la piratería puestas en práctica para tratar de «solucionar» en cada época este problema, son en esencia muy similares en todos los tiempos. Cambian, como es lógico, el contexto geográfico y social, los medios empleados, los fines y el vocabulario utilizado para describirlas, pero las ideas medulares sobre las que se basa la actuación neutralizadora de la piratería permanecen casi inalteradas.

Para reflexionar sobre la piratería y tratar de identificar elementos de análisis no es necesario remontarse en la historia hasta el origen de los tiempos porque difícilmente nos proporciona elementos útiles para analizar las políticas actuales y ofrecer nuevas alternativas que puedan formularse para los próximos años. Sin embargo, creo que es útil hacerlo en un periodo más corto que nos explique cómo ha sido la evolución de la piratería en los últimos tiempos y cómo se han ido articulando pautas de actuación contra ella, coherentes, flexibles y efectivas.

Para hacerlo, me remontaría hasta la segunda mitad del siglo XIX porque en esa época aparecen dos elementos importantes para acotar el fenómeno de la piratería que lo reducen a algo muy similar a lo que es hoy. El primer elemento, que aparece como un proceso lento pero efectivo, es la aceptación tácita y universal de la definición de la piratería en la Ley Común británica, como un delito efectuado por particulares contra los

buques y las personas y mercancías dentro de ellos y como tal, objeto de persecución universal. Esa misma norma amparaba la «ley de las naciones» que consideraba a los piratas enemigos de la humanidad y describía la piratería como una actividad singular y única sobre la que todas las naciones tenían autoridad para perseguir y juzgar con independencia de la nacionalidad de los piratas. En esa época, el dominio británico de los mares era abrumador y sus actuaciones solían tener la aprobación generalizada y era imitada por la mayoría de países con intereses marítimos.

El segundo hecho relevante fue la adopción de la propulsión mecánica en los buques que mejoró la previsión de la duración de las navegaciones que ya no estaban sujetas a la variabilidad de los vientos. La Revolución Industrial, ya consolidada, aumentó en esa época la necesidad de importar más materias primas y exportar más productos manufacturados lo que permitió una notable expansión del tráfico marítimo. Es verdad que éste no fue un fenómeno que afectó a la totalidad de las naciones, sin embargo, las potencias que lideraban la industrialización tenían en el tráfico marítimo el elemento esencial para su desarrollo y por tanto actuaron de manera enérgica para protegerlo.

La posibilidad de transportar grandes cantidades de mercancías a precios muy bajos utilizando el mar como espacio que enlaza casi todas las regiones del mundo, en esa época mal comunicadas por tierra, transformó las sociedades y convirtió al transporte por mar en la columna vertebral de un fenómeno que todavía no ha llegado a los límites de su expansión y que conocemos hoy como globalización.

Las fuerzas navales de esos países, en sus esfuerzos de protección, hicieron uso adaptado de dos instrumentos de cuya eficacia se sabía desde mucho tiempo antes: la destrucción de los santuarios o refugios de los piratas y el control del mar. El primero es intuitivamente el más directo e históricamente de resultados más duraderos pero no siempre era fácil ponerlo en práctica. La piratería en esa época se había alejado de las costas de las naciones europeas y extra europeas desarrolladas y actuaba en zonas más remotas que coinciden aproximadamente con las que, aún hoy, registran esa actividad: costas africanas, costa oriental de Sudamérica, costas de la India colonial y este y sudeste de Asia. Esta piratería la practicaban pueblos aislados y generalmente sus asentamientos eran frágiles, movibles y difícilmente accesibles desde tierra firme.

Las acciones se enmarcaban en los esfuerzos por proteger las rutas marítimas forzando los límites de las leyes en el mar, todavía imprecisas, en costas sobre las que se ejercía el poder colonial o pertenecían a países que, con frecuencia, carecían de los medios necesarios para ejercer su soberanía. Su eficacia no siempre fue alta y, desde luego, en casi ningún caso erradicó, por sí solo, la práctica. La razón de ese relativo fracaso es que, para que estas acciones sobre los refugios de piratas tuviesen efec-

tos duraderos, se necesitaba desarrollarlas en gran escala, en zonas muy extensas y hacerlo con persistencia para impedir la reconstitución de los medios y las infraestructuras, lo que hacía que el esfuerzo y sus costes fueran superiores al valor de los bienes que se quería proteger.

Además, las comunidades dedicadas a la piratería cambiaban su actividad a otras más pacíficas aunque fueran menos rentables.

El otro instrumento que se empleó contra la piratería, como ya mencioné, fue el que hoy se denomina control del mar. El control del mar es un concepto esencial en la estrategia naval y su formulación no se hizo para enfrentarse a este problema, aunque ayudó mucho a contenerlo.

Llamamos control del mar, en su sentido más amplio, a la capacidad de conocer lo que ocurre en la mar y actuar en consecuencia. Sobre sus fundamentos se ha escrito mucho en los dos últimos siglos para definirlo, acotarlo y desarrollarlo en las circunstancias variables de cada momento histórico.

El control del mar es la forma más eficaz de proteger el tráfico marítimo propio y es tan importante en sí mismo que su práctica justifica la existencia de las fuerzas navales. A diferencia de otros ejércitos cuya misión es enfrentarse a los ejércitos de una posible nación enemiga, las fuerzas navales existen para proteger el tráfico en la mar del que depende, en definitiva, la industria, el comercio y la supervivencia.

El control es la forma más eficiente de asegurar la protección porque se excluye el dominio de la superficie de los mares, o siquiera hacerlo a lo largo de las rutas comerciales más transitadas, porque es una labor impracticable. No es posible, hasta ahora, mantener una vigilancia en la mar que pueda semejarse a la que se ejerce en las carreteras y caminos en la tierra y estar en disposición de actuar con la rapidez necesaria. Cualquier acción en la mar tiene que basarse en aceptar la inmensidad de su superficie y las líneas dibujadas sobre los mapas carecen, desafortunadamente, de significado en los espacios marítimos.

El control del mar trata de conocer y actuar con un número limitado de unidades navales, concentrando el esfuerzo en aquellos puntos donde el tráfico puede sufrir interferencias como son los pasos estrechos, las zonas de convergencia de rutas marítimas o las proximidades de los puertos. El control se ejercía y se ejerce hoy en tiempo de paz en esos puntos para evitar interferencias de naciones rivales o grupos delincuentes y en tiempo de guerra para asegurar el tránsito de mercancías frente a la oposición de los adversarios.

La utilización del control del mar para contrarrestar a la piratería es, por tanto, indirecta. La presencia de unidades navales en determinadas zonas para ejercer su control coincide con la necesidad de los piratas de actuar en los mismos espacios. Buscar presas en otros lugares alejados

de esas zonas resulta costoso, requiere medios de navegación importantes y la probabilidad de tener éxito es muy baja ya que, fuera de las zonas donde normalmente se ejerce control, el tráfico es extraordinariamente disperso. El control del mar es disuasorio frente a la piratería que, por lo general, actúa sobre buques de oportunidad y rara vez como resultado de una planificación previa.

A lo largo de más de un siglo, el control se ejercía, a diferencia de cómo se ejerce en la actualidad, normalmente sobre el tráfico nacional desarrollado con buques de bandera propia que comerciaban con las colonias o con países amigos guiados casi exclusivamente por el interés propio de cada nación.

La misma dinámica de expansión del comercio hace que los buques crezcan en tamaño y aumenten su velocidad para mejorar su eficiencia y fuerza a la piratería a retirarse más de las grandes rutas comerciales y dedicarse a atacar a buques más débiles como pesqueros y pequeños buques mercantes de cabotaje, pasando así de un problema para la navegación comercial principal a una molestia asumible como riesgo menor al conjunto del tráfico mundial.

Esta situación se mantiene relativamente estable hasta la segunda mitad del siglo pasado y las acciones clásicas para luchar contra la piratería pasaron a denominarse «modernas».

A partir de esa época se producen hechos de muy variada índole que transforma el tráfico marítimo. La alteración es tan profunda que tiene signos de verdadera revolución, modifica sustancialmente el escenario y fuerza a la piratería a tratar de adaptarse y a los medios encargados de enfrentarla no solo a seguir la evolución sino a proponer formas de actuación basadas en nuevos conceptos.

Al menos tres son los hechos condicionantes que han producido ese cambio tan radical del escenario. El primero es de carácter político y fue el proceso de descolonización de amplios territorios de África y Asia y la aparición de nuevas naciones. El aumento de países soberanos, muchos de ellos sin los medios necesarios para establecer el orden en sus aguas, hizo que los instrumentos tradicionales de contención de la piratería utilizados por las potencias marítimas perdieran eficacia al restringirse el espacio donde su actuación podía hacerse sin invadir las competencias de los nuevos estados.

El segundo hecho importante es de naturaleza jurídica y fue la elaboración y aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM más conocida por sus siglas en inglés UNCLOS). Su redacción fue lenta y su ratificación por la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas todavía no ha finalizado pero su entrada en vigor es un hito extraordinario en la gobernanza mundial de los espacios marí-

timos y posiblemente, la pieza legislativa más importante elaborada por ese organismo en toda su historia.

La Convención, llamada con frecuencia simplemente Ley del Mar, consagra amplios espacios oceánicos como patrimonio de la humanidad y establece el principio de la libre navegación. Su aceptación universal ha proporcionado seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad a los asuntos marítimos internacionales y ha propiciado una nueva expansión del comercio por mar.

Además, la Ley del Mar establece un enlace entre la libertad de navegación y la seguridad que se configura de una manera informal en un orden público marítimo mundial que se muestra efectivo. La Ley define ya claramente a la piratería y establece su persecución universal y por lo tanto, permite a los países tipificar el delito dentro de los propios códigos penales.

Finalmente, la Ley ha abierto la posibilidad de firmar muchos acuerdos internacionales especializados amparados en su texto que realmente está transformando la gestión mundial de los espacios marítimos.

El tercer elemento que ha facilitado la transformación es tecnológico, se trata de la invención y expansión prodigiosa del contenedor estandarizado para el transporte de mercancías. Solo quedan fuera del transporte por contenedor algunas materias primas y los productos energéticos que han desarrollado a su vez un transporte especializado que compite también con el contenedor en costes y eficiencia. La globalización actual tiene su espina dorsal en el tráfico marítimo, aún más que en la Revolución Industrial, gracias al contenedor cuya expansión ha empezado a desdibujar fronteras y que nos lleva de un mundo que transita desde unos estados autárquicos que luchan entre sí para proteger sus intereses a otros estados que actúan y cooperan por y para una economía extendida que beneficia al conjunto.

Lo que describo no es un mundo de felicidad utópica. Los beneficios de esa economía no son iguales para todas las sociedades porque no siempre todas evolucionan con la misma eficiencia y agilidad ante una nueva realidad que es además de muy cambiante, muy exigente. Esta dinámica tiende a producir un sistema cooperativo en el que una mayor apertura puede producir mayor riqueza y la dependencia mutua refuerza la estabilidad internacional.

Pensemos por ejemplo en los puertos dentro de ese mundo interdependiente. El contenedor ha modificado el valor de los puertos y los ha convertido en gigantescos centros de intercambio modal donde cantidades enormes de mercancías distribuidas en contenedores son descargadas y transferidas a otros medios de transporte para su difusión rápida. La eficiencia se mide en la regulación estricta de los flujos de entrada y sali-

da en el tiempo, en el espacio y en la cantidad. Cada vez hay más puertos de cuyo funcionamiento depende una parte significativa del comercio de varias naciones a la vez.

La captura por piratas de un solo buque puede introducir disfunciones graves y costosas en las actividades industriales o comerciales de varios países simultáneamente y puede modificar la estabilidad política internacional.

Paradójicamente, esta nueva dinámica de globalización ha hecho que la piratería, en recesión como hecho delictivo, se haya transformado y todavía pueda incidir sobre el rendimiento del sistema cooperativo provocando profundas consecuencias económicas negativas. Su adaptación ha seguido desde hace pocos años, las pautas del crimen internacional organizado y cada vez más, tiene acceso a las tecnologías que la propia globalización pone a disposición de cualquier ciudadano del mundo y que hasta hace muy poco eran privativas de unos pocos gobiernos y sus instituciones.

Podemos citar como ejemplo a los piratas somalíes tan activos en los últimos años que, pese a emplear medios muy rudimentarios para sus acciones, han sorprendido por su capacidad de movilizar recursos financieros y legales muy elaborados en países alejados de su zona de actuación. La piratería, tradicionalmente apolítica, empieza a tener cada vez más intensamente vinculaciones con el terrorismo y el tráfico de drogas, personas y armas. Este salto cualitativo requiere de una actividad para contrarrestarla mucho más compleja y necesariamente más contundente que la empleada hasta ahora.

Los instrumentos denominados modernos, se han mostrado claramente insuficientes para garantizar la seguridad marítima en el nuevo contexto. Ha sido necesario revisar sus fundamentos, analizar las causas de su progresiva ineficacia y proponer soluciones que aprovechen todas las sinergias que proporciona la nueva comunidad marítima.

En el análisis que se efectúa para articular nuevas pautas de actuación se parte de un cambio en la visión de esta actividad delictiva. En lugar de contemplarla como un problema, suficiente en otras épocas, se parte de contemplarlo como el síntoma de otros problemas mucho más complejos e importantes cuyo origen está en tierra y entre los que podemos incluir la baja calidad de la estructura de poder político, la ausencia de instituciones y medios para el cumplimiento de la ley, problemas sociales, escasez económica y corrupción y cuya solución hay que encontrarla y aplicarla, fundamentalmente y en primer lugar, en tierra.

Las posibles soluciones a una piratería evolucionada requieren otras pautas de actuación más amplias y más complejas para aplicarlas en otros ámbitos distintos al marítimo sin dejar de mantener una presión

intensa en ese ámbito. Las fuerzas navales siguen teniendo un papel fundamental pero aparecen otros actores importantes como son las fuerzas aéreas, las policías marítimas, servicios de guardacostas y agencias nacionales e internacionales en una amplia variedad de responsabilidades. Las nuevas actuaciones llamadas «postmodernas» para diferenciarlas de las más tradicionales ya cuentan con una enorme variedad de elementos cuya combinación puede parecer, en principio, muy confusa pero que permiten una gran flexibilidad de articulaciones para adaptarse casi a cualquier situación imaginable.

El escenario se ha transformado. En la transición desde un mundo de intereses nacionales a un sistema de interdependencias, la función tradicional de las fuerzas navales del control del mar evoluciona desde la protección en solitario del tráfico nacional hacia la protección del propio sistema de interdependencias, con la conjunción del esfuerzo de otras fuerzas. En otras palabras, el control se ejerce sobre todos los espacios marítimos para asegurar la totalidad del tráfico, independientemente de su bandera.

La cooperación es la base de la nueva seguridad. Cualquier amenaza a la libertad de navegación es una amenaza a la estabilidad del sistema internacional y, como consecuencia, una amenaza a la estabilidad y prosperidad nacionales. Contribuir a la seguridad marítima mundial como parte de nuestra propia seguridad obliga a mantener actividades navales en zonas cada vez más alejadas del territorio nacional en coordinación con otras naciones y cuya presencia abarca, en la práctica, la totalidad de los mares.

La globalización ha transformado a las fuerzas navales en instrumentos de acción exterior globales. Estas fuerzas han aumentado su capacidad para interactuar con otros, ampliado sus objetivos y, a medida que la tecnología lo permite, perfeccionado los medios para ejercer el control. Esta ampliación abre nuevas oportunidades de cooperación con países menos avanzados ayudándoles en múltiples actuaciones de enseñanza, entrenamiento, ayuda técnica y apoyo logístico y médico.

Las fuerzas navales contemporáneas, comprometidas en mantener la gobernanza de los mares a través de la cooperación, no tienen una labor fácil ni deben esperar resultados rápidos. Requieren un uso más intensivo del material que disponen y un esfuerzo de personal que a sus requisitos profesionales, difíciles de obtener, deben añadir otras capacidades para que su labor sea correctamente interpretada por los receptores de la cooperación. Todo ello, no lo olvidemos, dentro de un esfuerzo mucho más amplio de carácter político que fomente en definitiva el cumplimiento de la ley en tierra y en la mar.

En resumen, en los párrafos precedentes he tratado de explicar cómo la lucha contra la piratería ha ido evolucionando a medida que ésta se adaptaba a un comercio marítimo muy dinámico y a la consolidación de la

gobernanza de los mares. Las actuaciones que se denominan modernas se basan en la protección de los intereses nacionales mientras que las actuaciones basadas en la defensa del sistema de libre circulación marítima para todos se denominan postmodernas.

Aunque las he descrito secuencialmente porque históricamente así se han desarrollado, debo insistir en que, de ninguna manera, unas sustituyen a las otras. Nos encontramos en un momento de transición en el que conviven ambas, sin que exista la certeza de que algún día todas las actuaciones en el mar lo sean exclusivamente en el mantenimiento de su buen gobierno.

Lo más probable en los próximos años será contemplar avances en la gestión eficaz y buen gobierno de los espacio marítimos que sigan conteniendo elementos modernos y postmodernos en proporciones variables, lo que permitirá establecer esquemas de cooperación incluso con los países más reticentes a hacerlo. Las soluciones nacionales han dejado de ser, por sí solas, soluciones eficaces.

En el último lustro, se ha producido una notable proliferación de documentos en los que se establecen diferentes posturas de alto nivel sobre la gobernanza de los mares. Son documentos de carácter estratégico publicados por numerosos gobiernos nacionales y organismos multinacionales de entre los que destaco la Unión Europea y la OTAN por la pertenencia de España a ambos. Demuestran la importancia creciente de estos espacios en el desarrollo económico y la estabilidad mundial y la conciencia de que es necesario posicionarse para asegurar su protección.

En ellos puede observarse como las orientaciones aquí descritas para la piratería se aplican desde esas instancias, a veces con una mención más amplia a las actividades delictivas en o desde la mar. Por lo general, los documentos originados en organismos supranacionales tienen una redacción que enfatizan las medidas postmodernas mientras que los documentos aprobados por los gobiernos nacionales, incluido el español, suelen articular medidas con mayor carga moderna. Esto es lógico desde el punto de vista de las responsabilidades que cada uno tiene en la comunidad internacional. Al final los estados, que en definitiva son los responsables últimos de desarrollar las políticas en el exterior y de actuar en la mar, aplicarán las proporciones de unas y de otras que reflejen su compromiso con el buen orden en ese espacio y cómo afectan a los intereses soberanos.

Estos conceptos pueden ser también útiles cuando nos adentramos en la lectura de este cuaderno titulado *La piratería emergente en el golfo de Guinea. Estrategia de la U.E. para el golfo de Guinea*.

El golfo de Guinea resume todas las variedades y complejidades del desgobierno de los espacios marítimos que se puedan imaginar, posible-

mente como ninguna otra zona geográfica en el mundo. Esta situación anómala de proliferación de delitos en la mar existe desde hace décadas y no ha recibido, hasta ahora, la atención necesaria.

La globalización nos ha hecho más conscientes de las consecuencias que estas situaciones endémicas tienen para el sistema internacional. Afecta a nuestra economía, a la economía de nuestros socios y amigos, a la seguridad de nuestras frontera, a la salud de nuestros conciudadanos y a la estabilidad de las relaciones intrarregionales.

Cuando los problemas son tan variados, extensos y complejos se requiere casi siempre realizar un análisis general de las causas y un plan de actuación, que no puede ser más que extenso e integral, para afrontar la situación en todas sus dimensiones. Es necesario hacer mucho desde Europa y otras zonas del mundo desarrollado pero hay que hacerlo sin privar a las naciones del golfo a asumir la responsabilidad de la puesta en práctica de las medidas que se acuerden.

Mejorar sus instituciones políticas con gobiernos que pongan en práctica planes y programas de mejor gobernabilidad, parlamentos más representativos, sistemas judiciales imparciales y eficaces y políticas para estructurar socialmente a sus poblaciones, mejorar las economías, las infraestructuras y la salud. Finalmente hay que mejorar los vínculos entre vecinos para encarar alguno de los problemas desde concepciones más amplias, crear nuevas instituciones y agencias regionales y reforzar las ya existentes para proyectar una mejor gobernanza de los espacios marítimos

En la lucha contra la piratería o en un sentido más amplio, contra todos los actos ilícitos que se producen en la mar, los países desarrollados deben ayudar a los países de la zona a desarrollar los instrumentos necesarios para que sean capaces de ejercer su propio control del mar y al mismo tiempo invitarles a que se integren como miembros activos en el conglomerado de medidas navales postmodernas que se han puesto en marcha en los últimos años.

Ejemplos de estas medidas podrían ser establecer una organización para implementar las leyes y disposiciones que permitan la libre navegación, el intercambio de información sobre el tráfico marítimo para contribuir a que esta herramienta valiosa se convierta en verdaderamente global, adoptar procedimientos estandarizados de actuación para facilitar no solo ejercer su responsabilidad en las aguas propias sino integrarse en esquemas multinacionales de control del alta mar.

Les invito a leer los trabajos que siguen a esta breve introducción. Todos ellos proporcionan una respuesta al título que nos une desde diferentes puntos de observación y apreciación. Abarcan un amplio espectro de enfoques que va desde una disección pormenorizada de la enorme variedad

geográfica y política del golfo de Guinea pasando por dos trabajos que analizan la dimensión económica de los intereses en riesgo cuando la zona no es estable desde perspectivas distintas, el papel de las reservas estratégicas cuando dependen de suministradores en dificultades y la dinámica de las empresas cuando se mueve en el mismo ámbito, para finalizar con un amplio resumen de los esfuerzos de la Unión Europea y España para tener una presencia activa en la zona acorde con la posición política de ambos sobre una región geográfica de importancia excepcional.