



Academia del Mar

CUADERNO TALÁSICO N°30

Presentado por:

Académico de Número n° 28

Almirante Enrique Molina Pico

Tema:

Piratería en el Mar.

Nuevas Amenazas en el Ambito: Piratería y Terrorismo.

Presentación:

Abril 2009

Expuesto y debatido en la Sesión Plenaria Ordinaria n°117 del 28 de abril de 2009.

PIRATERÍA EN EL MAR

Nuevas Amenazas en el Ámbito Marítimo: Piratería y Terrorismo

Las informaciones diarias nos anotan del incremento sin fin de la piratería en aguas del Golfo de Aden y en forma general en las próximas a Somalía, mostrando cada vez una mayor capacidad organizativa y operacional de las bandas que llegan a interceptar buques en lugares, que por su distancia a la costa y a los puntos que se conocen como de apoyo, hubieran parecido increíbles poco tiempo atrás.

La sucesión creciente de hechos y la adopción de un modus operandi característico nos invitan a analizar el problema en detalle y considerar la forma como ha evolucionado desde que, a raíz de los hechos en Aden y Somalía, ha pasado a ser, quizás, el principal problema marítimo internacional.

Para ello me basaré en un análisis de la piratería que realicé menos de cinco años atrás, con fecha de mayo del 2.004, y lo compararé con la situación actual, especialmente luego de la captura de Maersk Alabama, (abril de 2.009), y la liberación de su capitán por parte de la Marina Americana. Comenzaré por el estudio general de piratería:

- **UNA VISIÓN GENERAL PREVIA A SOMALÍA:**

La mención a la Piratería y el Terrorismo como nuevas amenazas en el mar nos obliga a realizar algunas precisiones sobre lo que nos aparece como una novedad y extraer conclusiones que nos orienten sobre las posibles medidas a tomar

1. La Seguridad en el Mar

Podemos encarar el tema desde el punto de vista del transporte marítimo en sí, cuando éste es víctima de actos de violencia, o bien desde el punto de vista de un Estado cuando se lo ataca a través de su transporte marítimo, es este caso, los buques son las víctimas de los atentados o se convierten en agentes en una cadena de ejecución de actos terroristas, en esa forma renovada de la guerra que es el terrorismo.

Simplificando, podemos decir que el primer caso se corresponde con la figura clásica de la piratería y el segundo con el terrorismo propiamente dicho; ambas formas afectan la seguridad en el mar, si bien se originan en distintas causas y para su análisis exigen enfoques diferentes.

El tema de la seguridad en el mar, en forma genérica, es uno de los aspectos más importantes que trata la Organización Marítima Internacional. Desde hace tiempo, la OMI ha encarando todo lo que hace a la piratería y a la violencia contra la navegación, y cuenta con estadísticas, bien preocupantes por cierto, desde comienzos de la década del 90.

A partir de los sucesos del 11 de septiembre, las exigencias de la seguridad internacional, en especial por el requerimiento de los EEUU, han cobrado una nueva dinámica y se han acelerado innovadores enfoques para tratar de encontrar una vía de acción apta ante la preocupante realidad.

Es así como la OMI ha tomado entre manos el asunto del terrorismo en su relación con la navegación, pero lo ha hecho con la visión de la seguridad del estado como objetivo, y así ha definido tres aspectos principales para su tratamiento:

- el primero, cuando los buques son el blanco de actos terroristas;
- el segundo, cuando el transporte marítimo se emplea para facilitar un ataque terrorista transportando cargas o equipos peligrosos; y

- el tercero, cuando el esquema financiero del “shipping” mundial se utiliza para el financiamiento de actividades terroristas o de apoyo a ellas.

De estos tres aspectos, solamente nos interesa aquí el primero; es decir, lo relacionado con la seguridad del transporte en sí mismo. Los otros dos –si bien se cruzan con lo marítimo – se relacionan con aspectos que hacen a la seguridad propia de las distintas naciones involucradas y escapan al tema de este artículo pues no está en riesgo la seguridad de la navegación.

Tenemos así una visión del problema de la seguridad en el mar, en el que coexiste una violencia propia de la delincuencia con fines de lucro y otra derivada del terrorismo con fines políticos. Nos interesa especialmente analizar la primera de ellas, la violencia privada: la piratería.

2. La Piratería Hoy ¿Por qué?

Si lo miramos desde el punto de vista del transporte marítimo, o sea cuando éste es la víctima elegida de un acto de violencia, podemos decir que, desde tiempos inmemoriales, la operación naviera no consistió solamente en un desafío a los elementos de la naturaleza, sino que también hubieron de ser enfrentadas voluntades humanas fuera del control de quienes ejercían la autoridad política en cada zona. Había por entonces piratas y filibusteros, que en muchos lugares se constituyeron en señores de los mares.

Hoy en día, el desarrollo de las ciencias y las técnicas nos han puesto a cubierto, dentro de rangos aceptables, de los riesgos de la naturaleza. Por otra parte, el desarrollo político a partir de mediados del siglo XIX y el subsiguiente establecimiento del control del mar desplazaron la piratería a los libros de historia o las novelas. Los mares podían ser navegados con tranquilidad y a salvo, sin temor ni a la naturaleza ni a las palabras del Capitán de Espronceda cuando se vanagloriaba de que “...veinte presas hemos hecho a despecho del inglés...”.

En los últimos años, sin embargo, comenzó a notarse un alarmante incremento de violencia contra los buques, que podemos calificar como piratería propiamente dicha - o sea, la que cae dentro de la configuración del derecho del mar y que es la más preocupante - y de actos de violencia perpetrados en puertos o fondeaderos bajo la jurisdicción de un Estado; estos últimos no dejan de ser hechos policiales que no requieren más que una acción local.

Importa sí analizar aquéllos comprendidos en la definición de piratería: el ejercicio de actos de violencia con fines privados ejecutados contra buques, aeronaves, personas o propiedades en alta mar o fuera de la jurisdicción de un Estado.

Algunas cifras para ubicarnos en la dimensión:

En el primer trimestre de este año (2004), se declararon, en aguas de Indonesia, veintiún ataques. Por su parte, en el estrecho de Malaca fueron ocho en el primer trimestre contra tres en el mismo período del año anterior. Y para el mismo lapso, las cifras en aguas de Singapur subieron de cero a seis. En este período, los tripulantes asesinados fueron veintidós contra cuatro en el inicio del año pasado. Se constata que la zona más peligrosa es el sudeste asiático.

¿Por qué este incremento que parece haberse salido de cualquier control posible?

En la antigüedad, la piratería podía existir por cuatro razones principales:

- Se conocía la existencia de ciertas rutas en las que se transportaban bienes de valor;
- Se disponía de mercados para el botín, limitados la mayor parte de las veces, pero siempre suficientes;

- Las rutas podían ser atacadas con poca o ninguna protección por parte de un Estado; y
- Los medios técnicos permitían que los piratas igualaran en velocidad y poder de fuego a sus blancos.

O sea que había cierta inteligencia sobre los tráficos; se podía actuar y comerciar libremente, y los piratas podían acceder a medios ofensivos eficaces para su tarea.

El desarrollo político de los Estados modernos impidió el libre accionar de los piratas en el mar, así como su posibilidad de comerciar en escala significativa, mientras que el desarrollo técnico puso en manos del transporte mundial buques tales que no podían ser alcanzados y atacados por eventuales piratas, ya que éstos no lograban acceder a medios aptos para atacar a la navegación comercial de altura.

La Segunda Guerra Mundial acabó con el orden político vigente hasta entonces y con el control real de los mares que de él se derivaba. Ese orden fue substituido por la formación de estados independientes, parte de los cuales, ya sea por carecer de los medios necesarios o por falta de voluntad política, dejaron de ejercer aquel control que antes ejercían las potencias a las que substituían en el orden internacional.

Vale decir que en ciertas zonas, desapareció así el orden, el poder del estado y el control efectivo del mar.

De la misma manera, las formas en que están organizadas algunas sociedades aseguran la existencia de los mercados necesarios para absorber el producto de la piratería; debiendo especialmente ponerse de manifiesto que una parte importante de las poblaciones costeras de los países ribereños del sudeste asiático, marcadamente Indonesia, ven con simpatía la piratería y colaboran en la comercialización de sus productos. Y en algunas ocasiones, por razones políticas, los piratas reciben el apoyo o la benevolencia de algunos gobiernos.

Hoy en día, los piratas pueden disponer, con buenos beneficios, del producto de sus delitos.

Por su parte, el desarrollo de la técnica de embarcaciones menores ha permitido que éstas puedan obtenerse a precios relativamente bajos, con prestaciones de velocidad y capacidad de navegación suficientes para poder atacar a prácticamente todo tipo de blancos. Como complemento, para conseguir las armas no hay problemas.

A su vez razones económicas han determinado que, salvo para algunos tráficos especiales, la velocidad de servicio de los buques mercantes se haya reducido con respecto a la que se empleaba en las décadas del 60 y 70 del siglo pasado facilitando las maniobras de cualquier posible atacante.

Por otra parte, también el desarrollo de la técnica ha favorecido a los piratas, pues hoy las tripulaciones mercantes se componen de pocas personas, lo que las hace más vulnerables.

O sea, hoy hay medios con qué atacar y es más fácil hacerlo.

Finalmente, la inteligencia sobre el tráfico sigue disponible, facilitando a ello sin duda el incremento de la navegación, de sus agentes y de los medios de difusión, especialmente vía Internet.

Hoy es más fácil conocer qué cargas se mueven, en qué buques, cuándo y por dónde.

Resumiendo: Estados débiles – en el aspecto de control marítimo - mercados accesibles, medios aptos y disponibles para los delincuentes e información sobre los tráficos, marcan el renacimiento de la piratería en la era moderna.

3. Tipos de Piratería - Su Relación con el Terrorismo

Vale la pena diferenciar dos calidades de piratería:

- la que podríamos llamar “de pequeña escala”, que recurre al abordaje del buque, al ataque o aun al asesinato de la tripulación para requisar los bienes que puedan encontrar a bordo, abandonando el buque - a veces sin dotación y en piloto automático - con el producto del ataque; y
- la piratería “de gran escala”, llevada a cabo por bandas que cuentan con una buena organización de apoyo, en cuyo caso la operación consiste en apoderarse del buque, adecuarlo en algún fondeadero o puerto y reinscribirlo con un nuevo nombre por medio de una red de corrupción adecuada, en un registro internacional sin demasiadas exigencias.

Aparece aquí un factor adicional para favorecer esta piratería, que es la gran difusión de las banderas de conveniencia y de los registros complacientes que permiten un verdadero anonimato en el mar. Valga como ejemplo el caso del petrolero “Erika”, que luego de su siniestro en aguas francesas, el tribunal especializado que intervino en el hecho no pudo, después de un año de investigación, establecer quién era el propietario del buque y responsable civil del accidente.

Podemos agregar la situación en la que el ataque a un buque no sea llevado a cabo para realizar un acto de piratería que podríamos llamar clásico, sino uno esencialmente terrorista, en el que la captura del buque tenga como objetivo su eventual utilización como elemento político, como arma, para hacer explotar la carga en un acto suicida en algún puerto abierto o pasaje de mar próximo a ciudades, o bien para producir algún desastre marítimo. Pioneros en ello han sido las capturas del “Santa María” por el Capitán Galvao en enero de 1961 y del “Mayagüez” por el Khmer Rouge en mayo de 1975.

En los casos de operaciones terroristas aparece una característica de la tecnología moderna que incide en el tema y es la capacidad de infligir daño en una medida que no guarda relación con el agente atacante y que se corresponde, entre otras cosas, con cargas químicas o gasíferas o hidrocarburos en general.

Podemos decir que en los ataques terroristas, de las cuatro condiciones necesarias para la existencia de la piratería y mencionadas en el punto 2, una de ellas: la necesidad de un mercado es substituída por los motivos políticos o ideológicos que respaldan el acto.

4. Cómo Enfrentar esta Amenaza Real

Una primera respuesta a nivel individual abarca los aspectos más variados, desde el desarrollo de métodos de entrenamiento y alistamiento contra ataques, hasta la provisión de equipos especiales que electrifican la borda o los accesos a los buques; desde proyectores para enceguecer a quienes quieran dirigirse a las partes elegidas como centro de defensa del buque, hasta el embarco de dotaciones de apoyo especializadas en operaciones de defensa.

La segunda respuesta individual es la instalación a bordo de una alarma que es disparada por el buque en caso de encontrarse en emergencia, valiéndose de posicionamiento GPS y comunicaciones satelitales – con equipos instalados en lugares no visibles – y que alerta al centro de control más próximo para iniciar posibles operaciones de ayuda.

Para ello, las técnicas actuales, como control satelital en sus diferentes formas, posicionamiento radar, rutas predeterminadas, etc., permiten el control preciso de las aguas de interés; pues debemos recordar que la piratería existe allí donde hay navegación, es decir, en estrechos y pasos obligados. O sea, que las aguas a proteger son amplias y a la vez, relativamente reducidas.

No obstante, la respuesta no será verdaderamente eficaz en tanto los Estados, ribereños o no, no restablezcan la situación preexistente, es decir, hasta que se vuelva a ejercer el poder de policía por parte de una autoridad constituida.

Para que la acción contra los actos de piratería sea eficaz, se deben satisfacer tres requisitos:

- Conocer la existencia de un ataque o amenaza;
- Saber la posición geográfica del hecho; y
- Disponer de medios navales o aéreos que puedan concurrir a tiempo.

El equipamiento disponible permite satisfacer en tiempo y forma los dos primeros requisitos; sin duda, la satisfacción del tercero exige poseer las fuerzas adecuadas y una organización acorde para operar en aguas bajo distintas jurisdicciones, como así también una planificación y una coordinación que exceden el ámbito nacional.

5. Incidencia General de la Tecnología y la Política:

El requerimiento está dado. Ahora, en ese contexto ¿cómo inciden la tecnología y la política en las posibilidades reales de armar las fuerzas necesarias?

El primer aspecto está relacionado con el costo y la complejidad del equipamiento. Solamente los Estados Unidos y en mucha menor medida algunos países europeos y quizá Japón están en condiciones de hacer frente a la demanda de unidades navales y aéreas en cantidades significativas en lugares alejados de sus bases, y de mantenerlas en operaciones durante períodos prolongados, así como de aportar los sistemas de información e inteligencia necesarios. Dificultades que aumentan a medida que se debe operar lejos de las bases naturales.

Por ello cualquier solución requerirá una real colaboración internacional y un sólido apoyo local.

El segundo aspecto de la incidencia de la tecnología en los conflictos podemos centrarlo en las armas de gran alcance y precisión. Hoy se puede impactar a gran distancia y donde se desee, logrando que normalmente, salvo que se enfrentaren potencias de niveles tecnológicos equivalentes, el atacante se ubique a distancias que lo ponen a salvo de la reacción del ofendido.

Se puede así seleccionar blancos y no arriesgar al propio personal. Lo que parecería ser la forma ideal de operar tiene un efecto que la trasciende y dificulta cualquier acción de riesgo, pues como consecuencia, hoy las sociedades como tales no aceptan el riesgo. Operaciones que una sociedad no reconoce como propias y que tienen altos riesgos se han tornado imposibles, conllevando como efecto secundario la aparición de mercenarios y soldados de fortuna.

Un ejemplo límite es el número de soldados americanos en Irak, en la actual guerra, el que fue reducido de aproximadamente 250.000 como solicitaba el alto mando a 135.000 por estas razones, independientemente de la incidencia que pudiera tener en el éxito de las operaciones de ocupación, a la par que se encuentran en el terreno unos 20.000 mercenarios actuando en distintas tareas.

Esto sin duda influye en la posibilidad de establecer despliegues multinacionales integrando países no directamente involucrados.

El tercer aspecto, a mi juicio, se refiere a la capacidad de obtener información sobre los piratas y terroristas relacionados con el mar. Tradicionalmente, el horizonte, la amplitud del mar, así como los numerosos fondeaderos y puertos, eran suficientes para ocultar a quien quería ocultarse e impedir a la vez conocer sus intenciones.

Hoy, la red satelital y de interceptación de comunicaciones develan, para ciertas potencias, una cantidad increíble de datos. No obstante, persiste la necesidad de interpretarlos correctamente. El punto más débil en las decisiones pasó ahora a ser la interpretación de la información, o sea convertir la información en inteligencia. Distintos aspectos de la guerra en Irak ponen de manifiesto esa debilidad y su grave incidencia en los resultados.

Para enfrentar esta nueva amenaza, se requiere una certera apreciación de conductas y hechos que responden a patrones culturales muy diferentes a los nuestros, lo que dificulta la tarea; y quizá se requiera también del conocimiento de circuitos financieros y movimientos de registros marítimos que incluso los mismos Estados a veces no están dispuestos a revelar.

Podemos establecer que una acción eficaz sólo es posible con la cooperación real entre los Estados involucrados, no solamente en el aspecto operativo, sino también a los controles de registros y movimientos financieros, cosa que hoy resulta difícil de poner en práctica en el grado necesario.

En mayo de 2004, el Ministro de Defensa de Singapur, Contraalmirante Teo Chee Hean ha dicho que asegurar la navegación en el estrecho de Malaca contra las nuevas amenazas es una tarea muy ardua para las fuerzas de los Estados ribereños. Se hace, en la ocasión, un llamado a todos los países que tienen intereses marítimos en la región, empleando para ello la palabra "stakeholders".

Éste es el primer reconocimiento público de una autoridad oficial de la zona en el sentido de constituir una fuerza multinacional para controlar la piratería. Quizá sea una respuesta a la oferta genérica del Comandante en Jefe del Pacífico de los EEUU, Almirante Thomas Fargo, quien recientemente lanzó la idea de la necesidad de una fuerza en la que intervengan todos los interesados. Un análisis ulterior lleva a la conclusión de que, por razones políticas de los países ribereños, sería más factible que fuese bajo un mandato de la ONU y no bajo comando americano, si bien la

experiencia dice que las fuerzas americanas no actúan bajo mandos extranjeros.

¿Qué posibilidades ciertas tiene esta idea de ser llevada adelante?. Aparentemente reducidas, por ahora, debido a la reticencia a colaborar entre sí de Singapur e Indonesia y en un plano más extendido de China.

Quizá, como en muchas otras cosas, la solución técnica exista, pero falta la decisión política que permita la acción en conjunto de los países interesados; solución que, desde mi punto de vista, hoy, debido a la guerra en Irak, es aún más difícil, ya que la participación de los EE.UU. ya sea con sus fuerzas navales, con sus sistemas de información satelital o con sus capacidades de inteligencia, aparece como algo ineludible y dada la realidad del enfrentamiento musulmán con Occidente - no solamente con los EE.UU. - como consecuencia de la situación en Medio Oriente, la participación activa de sociedades fuertemente musulmanas, como tienen la mayoría de los países ribereños, en alianzas o acuerdos en los que prevalezcan los EE.UU. no se presenta como algo fácilmente factible en el corto plazo.

Cerrando este punto podemos agregar que con fecha 8 de mayo de 2004, Malasia e Indonesia rechazaron cualquier participación norteamericana en las fuerzas de patrulla.

6. Conclusiones

Como conclusiones, podemos decir que, irónicamente, el desarrollo de la tecnología y la evolución del desarrollo político de los países ribereños han permitido el regreso de la piratería, pero también que el estado de la tecnología actual permite enfrentarla eficazmente, con la sola, aunque no desdeñable condición, de que las naciones involucradas tengan la voluntad política de llevarlo a cabo sobre una base de cooperación internacional.

Hoy la comunidad internacional, a través del costo de los fletes, de las primas de seguros y de la inseguridad general está pagando un alto precio, quizás este precio –en aumento permanente- sea el que en el futuro obligue a las autoridades pertinentes a demostrar voluntad política para establecer la cooperación internacional indispensable.

B- ¿QUÉ PASA HOY?

La primera plana de los diarios nos alimenta en forma continua con las noticias del flagelo en la aguas del Cuerno de África, si queremos aplicar a este problema el razonamiento, tal cual ha sido delineado en los puntos anteriores, vemos que conserva su total validez, no obstante, una importante evolución va marcando una profesionalización de la piratería, la que pasa a ser considerada en Somalía, y en menor medida en el Yemen, como una actividad económica normal.

Se establecieron como necesarias cuatro condiciones para la existencia de la piratería, de ellas, dos no han variado en su esencia y siguen vigentes con toda su intensidad:

El conocimiento de las rutas, y las oportunidades, en la que se transportan bienes de valor y

Que los medios técnicos de los piratas, por su velocidad y poder de fuego, permitan el ataque.

Una tercera: la necesidad de la existencia de un mercado donde negociar, ha aumentado el poder de los piratas en forma increíble; antes eran poblaciones en los estados costeros, especialmente Indonesia, que por cultura y tradición actuaban como mercado de los botines de presa, otros estados que ocasionalmente habían permitido, aunque sea marginalmente, ese tipo de actividades, como China, han cambiado su política internacional y se han adecuando a patrones de conducta propios de la convivencia entre las naciones, pero en el nuevo foco geográfico de la piratería, Somalía es un verdadero “estado fallido” en el cual no rige el concepto de orden tal cual nosotros lo conocemos y donde actúan libremente las bandas piratas.

Podemos decir que con la verdadera existencia de un estado pirata cuyo territorio, en función del derecho internacional y a la poca vocación política de las naciones involucradas para intervenir, se ha convertido en un

“santuario pirata”, una edición moderna de la famosa Isla de la Tortuga, centro de la piratería en el Caribe en el siglo XVII.

La tranquilidad de poder actuar con total impunidad, ha cambiado la dimensión de la pretensión del botín. Hasta hace poco en aguas de Malaca o Indonesia, el botín eran los bienes materiales y dinero que podía encontrarse a bordo de la nave asaltada, eventualmente se capturaba una nave para transferir su carga completa, o aún disponer de ella en algún registro complaciente.

Hoy se ha variado, y se desprecian los botines menores, mutándose poco a poco hacia lo que podríamos llamar un “secuestro express marítimo”, dejando de ser la carga el botín deseado, para pasar a ser, el buque, su tripulación y su carga, una prenda de negociación para obtener el pago de un cuantioso rescate a cambio de la liberación.

Los piratas somalíes consideran la piratería una “actividad económica normal” y debemos aceptar que el mismo tratamiento recibe, hasta ahora, por parte de los armadores y fletadores y de las autoridades internacionales, pues en forma casi unánime, hasta ahora, hay adoptado por omisión la decisión de no enfrentar la amenaza y pagar los rescates, en un sobreentendido entendimiento, que luego de efectuado el pago se recuperan la carga, el buque y la tripulación.

Las primas de seguro oscilan en los u\$s 30.000 para enfrentar lo correspondiente a la tripulación y al buque cubriendo hasta una responsabilidad de u\$s 5.000.000, este valor corresponde por cada día de permanencia en la zona de peligro, mientras que la póliza de daños normal del buque se incrementa en u\$s 60.000 para un buque valuado en u\$s 30.000.000; lógicamente armadores que operan varios buques negocian paquetes de primas más convenientes. Por su parte los seguros a la carga quedan a cuenta de los cargadores.

Nos encontramos, de hecho, ante un sistema que no condena la piratería como un delito y un flagelo impensable en el mundo moderno, sino como una actividad económica cuyos costos pueden transferirse a los fletes y a la sociedad en general.

Esto ha sido posible en un período de auge económico mundial y además, con cierto grado de cinismo en lo que hace al desentendimiento de la persona humana, pues no están en general afectadas tripulaciones de naciones del mundo desarrollado, que son las que tienen capacidad de actuación naval, ya que el 55% de la totalidad de los tripulantes de las flotas

mundiales son filipinos, a los que se agregan otros orientales y europeos del este.

Ratificando el punto anterior las intervenciones militares han respondido a capturas de, por ejemplo, dotaciones francesas o en el caso del Maersk Alabama, uno de los raros buques con bandera norteamericana, que por ley deben llevar tripulación de esa nacionalidad.

Demás está decir que el pago de rescates millonarios en dólares fortalece las organizaciones y no solamente les permite armarse y equiparse con los materiales más modernos, sino que ha pasado a ser una actividad en la que se enrolan lugareños que han estudiado en los Estados Unidos y en Suecia, donde existe una colonia de emigrados somalíes, dándose el caso que algunos radicados o nacidos en esos dos países han decidido regresar a Somalía a dedicarse a la más rentable actividad existente en la zona. Por su parte Dubai es uno de los puntos de aprovisionamiento de armamento.

Este perfeccionamiento ha llevado a que desarrollase la práctica de emplear embarcaciones madres o nodrizas, generalmente pesqueros, para permitir el ataque final por parte de lanchas de alta velocidad adecuadamente armadas a grandes distancias de la costa, (200, 300 millas náuticas), antes consideradas aguas sin riesgo. Esto agrega un factor adicional: la inmensidad de la superficie marítima cruzada por líneas de navegación, que conforma un área enormemente superior a la clásica de la piratería e impone una carga enorme a cualquier tarea de defensa o prevención.

Ratificando el punto anterior las intervenciones militares han respondido a capturas de dotaciones francesas o en el caso del Maersk Alabama, uno de los raros buques con bandera norteamericana, que por ley deben llevar tripulación de esa nacionalidad. La captura por primera vez en muchos años de un buque con tripulación totalmente norteamericana ha endurecido totalmente la opinión pública de los EEUU, en forma tal que hoy piden acciones directas en el mar y desembarcos en las costas somalíes, de la misma manera que lo hicieron en 1815 en Túnez para eliminar la piratería que poblaba esa zona del Mediterráneo. Con respecto al tratamiento a dar a los piratas capturados se expresan: “si la ley pone limitaciones, dénselos – a los piratas prisioneros- a los buques de la Marina China que ellos sabrán qué hacer”.

Finalmente nos queda por ver el cuarto punto: la protección de los estados. Cuando analizamos la piratería en la zona de Malaca e Indonesia, hicimos ver que era imprescindible la cooperación internacional, que solamente los EEUU, y en menor medida Europa y Japón estaban en condiciones de

asegurar la presencia naval en la cantidad suficiente como para enfrentar la amenaza, siempre y cuando se asegurase la cooperación internacional, de ser posible la de los países costeros.

Hoy la situación se ha agravado, y para dar algunas cifras solamente indicativas, (abril de 2009), durante 2008 se realizaron 111 ataques, en lo que va del 2009, aproximadamente 75, tienen 300 tripulantes secuestrados, así como 15 buques y han cobrado en los últimos meses cifras millonarias en dólares.

Enfrentar la amenaza requiere un esfuerzo mucho mayor, pues los piratas cuentan con un “estado pirata”, Somalía, que goza de indemnidad territorial y se encuentra profesionalmente organizada.

El éxito de la piratería, o sea su incremento más allá de límites aceptables y la fuerte incidencia económica en momentos en los que se reduce el comercio internacional en un 30% y los fletes en porcentajes aún mayores, han determinado que:

- Las compañías armadoras comenzasen a cambiar las rutas, desviando por el Cabo de Buena Esperanza a lo que antes empleaba Suez, con una o dos semanas de viaje adicional según las derrotas, haciendo no redituable muchos de los viajes.
- Determinar que los países interesados en esas líneas de navegación desplazasen buques de guerra a la zona peligrosa y que lograsen que las Naciones Unidas emitiesen las Resoluciones del Consejo de Seguridad N° 1816 y 1838 de 2008, por las que se autoriza temporariamente, hasta el 2 de diciembre de 2009, a entrar en el mar territorial somalí.
- En la zona operen fuerzas de los EEUU, de la Unión Europea, de Rusia, de Japón, de China y de la India.

A su vez el incremento del número de ataques a buques con occidentales embarcados, ha comenzado a comenzado a cambiar la opinión pública de los países occidentales, al punto que la captura por primera vez en muchos años de un buque con tripulación totalmente norteamericana ha endurecido totalmente la de los EEUU, en forma tal que hoy piden acciones directas en el mar y desembarcos en las costas somalíes, de la misma manera que lo hicieron en 1815 en Túnez para eliminar la piratería que poblaba esa zona del Mediterráneo. Con respecto al tratamiento a dar a los piratas capturados se expresan: “si la ley pone limitaciones, dénselos –a los piratas prisioneros- a los buques de la Marina China que ellos sabrán qué hacer”.

El envío de fuerzas y las resoluciones de las Naciones Unidas, son sin duda un buen paso, pero dista mucho de lo necesario para poder enfrentar adecuadamente el problema. En primera y principal instancia porque aún ahora los estados interesados, EEUU, la Unión Europea, Rusia, Japón, China no están dispuestos a correr los riesgos políticos que implica la operación, que puede resumirse a considerar estas operaciones como operaciones de guerra y no como operaciones de policía, lo que resulta en una limitación enorme en el empleo de la fuerza, de la que se dispone pero que no se usa.

Considerarlas operaciones de guerra conlleva, entre otras cosas, a que en el mar se posean reglas de empeñamiento claras y adecuadas, que se realicen las necesarias operaciones en tierra, que sin duda son las que más resistencia política generan, ello teniendo en claro que hasta que no se extingan los puntos de apoyo no se podrá extinguir la piratería, y finalmente, que se dé a los piratas un tratamiento penal adecuado, no como sucede en ciertas naciones, como por ejemplo Alemania o Canadá, donde una vez capturados los piratas por distintas razones jurídicas no se encuentra en función de qué juzgarlos.

La solución de emergencia que consiste en el acuerdo por el cual Kenia recibirá los piratas apresados para juzgarlos en sus tribunales, aunque todavía (28 de abril de 2009) el Presidente de Kenia no ha promulgado la ley derivada del acuerdo, suena como una mofa al verdadero orden político y compromiso moral que implica.

Toda la estructura del derecho internacional y de los distintos derechos nacionales, deben finalizar en unas adecuadas "Reglas de empeñamiento" que permitan una eficaz libertad de acción. Es interesante hacer notar que el actual derecho del mar fue concebido y codificado teniendo como paradigma la preservación de la soberanía de los estados costeros y de sus posibilidades de explotación de los recursos renovables y no renovables en el mar territorial y en la ZEE, previendo entre otras cosas la persecución en caliente hacia afuera de las áreas jurisdiccionales cuando se perseguía a un infractor del derecho que había sido localizado dentro de las zonas jurisdiccionales, pero la inversa, que permitiría perseguir a los piratas no está prevista.

Además de lo anterior, durante el período de análisis y codificación del derecho del mar, la piratería como tal no estaba entre los peligros que acechaban en los mares. De la misma manera la piratería ha sido clasificada como delito de “alta mar”, excluyendo en principio para el derecho internacional lo que ocurre principalmente en las aguas del Estrecho de Malaca y alrededores.

En resumen la piratería ha renacido y existe con presencia alarmante en lo que podríamos llamar su “versión clásica”, pero ahora en aguas de Somalía y el Golfo de Aden ha aparecido una nueva versión, a la que los piratas consideran como una actividad económica profesional equiparable a las que sustentan la vida civilizada, que está “quasi estatalmente” organizada, que comienza a cerrar lazos con actores del fundamentalismo político-religioso, lo que uniría la piratería y el terrorismo, hasta hoy separados, aumentando en forma alarmante su peligrosidad.

Por usar como base y soporte logístico un verdadero estado fallido, por haberse profesionalizado y ser el sistema en su totalidad autofinanciable, por tener lazos con el terrorismo, no queda, a mi juicio, ninguna duda que la versión de piratería surgida en aguas de Somalía y Aden constituye el mayor peligro para la navegación, pudiendo generar riesgos políticos que sobrepasen a los propios relacionados con la navegación y el comercio internacional.

La adecuación del derecho internacional actualizando en sus detalles la figura de piratería, la adopción de una postura acorde con las necesidades por parte del Consejo de Seguridad y la modernización de los derechos nacionales de los países intervinientes en forma que contemplen la piratería, tomará un largo tiempo, si es que se encara.

En el mientras tanto, para hacerle frente con éxito es necesario:

- Que los países interesados vuelquen un esfuerzo mayor y que lo coordinen adecuadamente entre sí, pues las fuerzas de EEUU, tienen la sede de su comando en Bahrein, las de la Unión Europea en Northwood,

Inglaterra, las rusas, japonesas, chinas e indias, en lo que es de mi conocimiento, en sus respectivos países.

- Que las fuerzas actuantes tengan reglas de empeñamiento aptas para hacer frente a la amenaza, lo cual exigirá claras decisiones políticas; de no ser así, se corre el peligro que las fuerzas navales se conviertan en meros espectadores de un drama creciente.
- Hasta tanto se disponga de una fuerza adecuada, quizás sería conveniente adoptar medidas defensivas directas, como por ejemplo establecer el convoyado entre ciertos puntos.
- Realizar las acciones necesarias para eliminar el apoyo del “estado pirata” de Somalía, nueva y moderna Isla de la Tortuga, aunque este paso implica el gran riesgo de encender los nacionalismos y volcar el factor político-religioso haciendo que se unan la piratería con el terrorismo.

La opción es convivir con la piratería.

San Isidro, 26 de abril de 2009

Enrique E. Molina Pico

Almirante VGM

Desarrollo del debate.

AC. PRESIDENTE: Le doy la palabra al Académico Molina Pico, el tema es "Piratería en el mar".

AC. MOLINA PICO: Señores académicos, buenas tardes, muchas gracias por la atención, yo llamaré al tema que hoy voy a encarar "Nuevas amenazas en el ámbito marítimo" porque abarca tanto la piratería como el terrorismo:

Las informaciones diarias nos anuncian del incremento sin fin de la piratería en aguas del Golfo de Aden y en forma general en las próximas a Somalía, mostrando cada vez una mayor capacidad organizativa y operacional de las bandas que llegan a interceptar buques en lugares, que por su distancia a la costa y a los puntos de apoyo, hubieran parecido increíbles poco tiempo atrás.

La sucesión creciente de hechos y la adopción de un "modus operando" característico nos invitan a analizar el problema en detalle y considerar la forma como ha evolucionado desde que, a raíz de los hechos en Aden y Somalía, ha pasado a ser, quizás, el principal problema marítimo internacional.

Para ello me basaré en un análisis de la piratería que realicé hace menos de cinco años atrás y lo compararé con la situación actual, especialmente luego de la captura del "Maersk Alabama" y la liberación de su capitán por parte de la Marina americana. Comenzaré por el estudio general de piratería:

La mención a la Piratería y el Terrorismo como nuevas amenazas en el mar nos obliga a realizar algunas precisiones para extraer conclusiones sobre lo que nos aparece como una novedad y que a la vez nos orienten sobre las posibles medidas a tomar.

La seguridad en el mar:

Podemos encarar el tema desde el punto de vista del transporte marítimo en sí, cuando éste es víctima de actos de violencia, o bien desde el punto de vista del Estado cuando se lo ataca a través de su transporte marítimo y los buques son las víctimas de atentados o se convierten en agentes de una

cadena de ejecución de actos terroristas, en esa forma renovada de la guerra como lo es el terrorismo moderno.

Simplificando, podemos decir que el primer caso se corresponde con la figura clásica de la piratería y el segundo con el terrorismo propiamente dicho; ambas formas afectan la seguridad en el mar, si bien se originan en distintas causas y exigen enfoques diferentes.

El tema de la seguridad en el mar, en forma genérica, es uno de los aspectos más importantes que trata la Organización Marítima Internacional (OMI). Desde hace tiempo, la OMI ha encarado todo lo que hace a la piratería y a la violencia contra la navegación, y cuenta con estadísticas bien preocupantes por cierto, desde comienzos de la década del 90.

A partir de los hechos del 11 de septiembre (atentados terroristas contra EE.UU. de Norteamérica), las exigencias de la seguridad internacional, en especial por el requerimiento de los EE UU, han cobrado una nueva dinámica y se han acelerado innovadores enfoques para tratar de encontrar una vía de acción apta ante la preocupante realidad.

Es así como la OMI ha tomado entre manos el asunto del terrorismo en su relación con la navegación, pero lo ha hecho con la visión de la seguridad del Estado como objetivo, y así ha definido tres aspectos principales para su tratamiento: el primero, cuando los buques son el blanco de actos terroristas; el segundo, cuando el transporte marítimo se emplea para facilitar un ataque terrorista transportando cargas o equipos peligrosos y el tercero, cuando el esquema financiero del “shipping” internacional se utiliza para el financiamiento de actividades terroristas o de apoyo a las mismas.

De estos tres aspectos, solamente nos interesa aquí el primero, es decir lo relacionado con la seguridad del transporte en sí mismo. Los otros dos si bien se cruzan con lo marítimo se relacionan con aspectos que hacen a la seguridad propia de las distintas naciones involucradas y escapan al tema de esta exposición pues no está en riesgo la seguridad de la navegación en sí misma.

Tenemos así una visión del problema de la seguridad en el mar, en el que coexiste una violencia propia de la delincuencia con fines de lucro y otra derivada del terrorismo.

Pero la piratería hoy existe ¿por qué?:

Si lo miramos desde el punto de vista del transporte marítimo, o sea cuando éste es la víctima elegida para un acto de violencia, podemos decir que, desde tiempos inmemoriales, la operación naviera no consistió solamente en un desafío a los efectos de la naturaleza, sino que también hubieron de ser enfrentadas voluntades humanas fuera del control de quienes ejercían la autoridad política en cada zona. Había por entonces piratas y filibusteros, que en muchos lugares se constituyeron en señores de los mares.

Hoy en día, el desarrollo de las ciencias y las técnicas nos han puesto a cubierto, dentro de rangos aceptables, de los riesgos de la naturaleza.

Por otra parte, el desarrollo político a partir de mediados del siglo XIX y el subsiguiente establecimiento del control del mar desplazaron la piratería a los libros de historia o las novelas. Los mares podían ser navegados con tranquilidad y a salvo, sin temor ni a la naturaleza ni a las palabras del Capitán de Espronceda cuando se vanagloriaba de que ".. veinte presas hemos hecho a despecho del inglés.."

En los últimos años, sin embargo, comenzó a notarse un alarmante incremento de violencia contra los buques, que podemos calificar como piratería propiamente dicha o sea, la que cae dentro de la configuración del derecho del mar y que es la más preocupante y de actos de violencia perpetrados en puertos o fondeaderos bajo la jurisdicción de un Estado; estos últimos no dejan de ser hechos policiales que no requieren más que una acción local.

Importa sí analizar aquéllos comprendidos en la definición de piratería: el ejercicio de actos de violencia con fines privados efectuados contra buques,

aeronaves, personas o propiedades en alta mar o fuera de la jurisdicción de un Estado.

Algunas cifras para ubicarnos en la dimensión:

En el primer trimestre de este año (2004) se declararon, en aguas de Indonesia, veintiún ataques. Por su parte, en el estrecho de Malaca fueron ocho en el primer trimestre de este año contra tres en el mismo período del año pasado. Y para el mismo lapso, las cifras en aguas de Singapur subieron de cero a seis. En este período, los tripulantes asesinados fueron veintidós contra cuatro en el inicio del año pasado. Se constata que la zona más peligrosa es el sudeste asiático.

¿Por qué este incremento que parece haberse salido de cualquier control posible?

En la antigüedad, la piratería podía existir por cuatro razones principales:

Se conocía la existencia de ciertas rutas en las que se transportaban bienes de valor;

Se disponía de mercados para el botín, limitados la mayor parte de las veces, pero siempre suficientes;

Las rutas podían ser atacadas con poca o ninguna protección por parte de un Estado y Los medios técnicos permitían que los piratas igualaran en velocidad y poder de fuego a los buques mercantes.

O sea que había cierta inteligencia sobre los tráfico; se podía actuar y comerciar libremente, y los piratas podían acceder a medios ofensivos eficaces para su tarea.

El desarrollo político de los Estados modernos impidió el libre accionar de los piratas en el mar, así como su posibilidad de comerciar en escala

significativa, mientras que el desarrollo técnico puso en manos del transporte mundial buques tales que no podían ser alcanzados y atacados por eventuales piratas, ya que éstos no lograban acceder a medios aptos para atacar a la navegación comercial de altura.

La segunda Guerra Mundial acabó con el orden político vigente hasta entonces y con el control real de los mares que de él se derivaba. Ese orden fue substituido por la formación de estados independientes, parte de los cuales, ya sea por carecer de los medios necesarios o por falta de voluntad política, dejaron de ejercer aquel control.

Vale decir que en ciertas zonas, desapareció así el orden, el poder del Estado y el control efectivo del mar.

De la misma manera, las formas en que están organizadas algunas sociedades aseguran la existencia de los mercados necesarios para absorber el producto de la piratería, debiendo especialmente ponerse de manifiesto que una parte importante de las poblaciones costeras de los países ribereños del sudeste asiático ven con simpatía la piratería y colaboran en la comercialización de sus productos. Y en algunas ocasiones, por razones políticas, los piratas reciben el apoyo o la benevolencia de algunos gobiernos.

Hoy en día, los piratas pueden disponer, con buenos beneficios, del producto de sus delitos.

Por su parte, el desarrollo de la técnica de embarcaciones menores ha permitido que éstas puedan obtenerse a precios relativamente bajos, con prestaciones de velocidad y capacidad de navegación suficientes para poder atacar a prácticamente todo tipo de blancos. Como complemento, para conseguir las armas, no hay problemas.

Por otra parte, también el desarrollo de la técnica ha favorecido a los atacantes, pues hoy las tripulaciones mercantes se componen de pocas personas, lo que las hace más vulnerables.

O sea, hoy hay con que atacar y es más fácil hacerlo.

Finalmente, la inteligencia sobre el tráfico sigue disponible, facilitando a ello sin duda el incremento de la navegación, de sus agentes y de los medios de difusión, especialmente por vía de Internet.

Hoy es más fácil conocer qué cargas se mueven, en qué buques, cuándo y por dónde pasarán.

Resumiendo: estados débiles, en el aspecto de control marítimo, mercados accesibles, medios aptos y disponibles para los delincuentes e información sobre los tráfico, marcan el renacimiento de la piratería.

Tipos de piratería. Su relación con el terrorismo:

Vale la pena diferenciar dos calidades de piratería: la que podríamos llamar de pequeña escala, que recurre al abordaje del buque, al ataque o aún al asesinato de la tripulación para requisar los bienes que puedan encontrar a bordo, abandonando el buque, a veces sin dotación y en piloto automático con el producto del ataque y la piratería en gran escala llevada a cabo por bandas que cuentan con una buena organización de apoyo, en cuyo caso la operación consiste en apoderarse del buque, adecuarlo en algún fondeadero o puerto y reinscribirlo con un nuevo nombre por medio de una red de corrupción adecuada, en un registro internacional sin demasiadas exigencias.

Aparece aquí un factor adicional para favorecer esta piratería que es la gran difusión de las banderas de conveniencia y de los registros complacientes que permiten un verdadero anonimato en el mar. Valga como ejemplo el

caso del petrolero “Erika” que luego de su siniestro en aguas francesas, el tribunal especializado que intervino en el hecho no pudo, después de un año de investigación, establecer quién era el propietario del buque y responsable civil del accidente.

Podemos agregar la situación en la que el ataque a un buque no sea llevado a cabo para realizar un acto de piratería que podríamos llamar clásico, sino uno esencialmente terrorista, en el que la captura del buque tenga como objetivo su eventual utilización como arma política, como arma, para hacer explotar la carga en un acto suicida en algún puerto abierto o pasaje de mar próximo a ciudades, o bien para producir algún desastre marítimo. Pioneros en ello han sido las capturas del “Santa María” por el capitán Galvao en enero de 1961 y del “Mayagüez” por el Khmer Rouge en mayo de 1975.

En los casos de operaciones terroristas aparece una característica de la tecnología moderna que incide en el tema y es la capacidad de infligir daño en una medida que no guarda relación con el agente atacante y que se corresponde, entre otras cosas, con cargas químicas o gasíferas o hidrocarburos en general.

¿Cómo enfrentamos esto?

Una primera respuesta a nivel individual abarca los aspectos más variados, desde el desarrollo de métodos de entrenamiento y alistamiento contra ataques, hasta la provisión de equipos especiales que electrifican la borda o los accesos a los buques; desde proyectores para enceguecer a quienes quieran dirigirse a las partes elegidas como centro de defensa del buque, hasta el embarco de dotaciones de apoyo especializadas en operaciones de defensa.

La segunda respuesta individual es la instalación a bordo de una alarma que es disparada por el buque en caso de encontrarse en emergencia, valiéndose de posicionamiento GPS y comunicaciones satelitales con equipos instalados en lugares no visibles y que alerta al centro de control más próximo para iniciar posibles operaciones de ayuda.

Para ello, las técnicas actuales, como control satelital en sus diferentes formas, posicionamiento, radar, rutas predeterminadas, etc., permiten el control preciso de las aguas de interés; pues debemos recordar que la piratería existe allí donde hay navegación, es decir, en estrechos y pasos obligados. O sea, que las aguas a proteger son amplias y a la vez, relativamente reducidas.

No obstante, la respuesta no será verdaderamente eficaz en tanto los Estados, ribereños o no, no restablezcan la situación preexistente, es decir, hasta que se vuelva a ejercer el poder de policía por parte de una autoridad constituida.

Para que la acción contra los actos de piratería sea eficaz, se deben satisfacer tres requisitos: conocer la existencia de un ataque o amenaza; saber la posición geográfica del hecho y disponer de los medios navales o aéreos que puedan concurrir a tiempo al lugar indicado.

El equipamiento disponible permite satisfacer en tiempo y forma los dos primeros requisitos; sin duda, la satisfacción del tercero exige poseer las fuerzas adecuadas y una organización acorde para operar en aguas bajo distintas jurisdicciones, como así también una planificación y una coordinación que exceden el ámbito nacional.

El requerimiento está dado. Ahora, en ese contexto,

cómo inciden la tecnología y la política en las posibilidades reales de armar las fuerzas necesarias?

El primer aspecto está relacionado con el costo y la complejidad del equipamiento. Solamente los Estados Unidos y en mucha menor medida algunos países europeos y quizás Japón están en condiciones de hacer frente a la demanda de unidades navales y aéreas en cantidades

significativas en lugares alejados de sus bases, y de mantenerlas en operaciones durante períodos prolongados, así como de aportar los sistemas de información e inteligencia necesarios. Dificultades que aumentan a medida que se debe operar lejos de las bases naturales.

Por ello cualquier solución requerirá una real colaboración internacional y un sólido apoyo local.

El segundo aspecto de la incidencia de la tecnología en los conflictos podemos centrarlo en las armas de gran alcance y precisión. Hoy se puede impactar a gran distancia y donde se desee, logrando que normalmente, salvo que se enfrentaren potencias de niveles tecnológicos equivalentes, el atacante se ubique a distancias que lo ponen a salvo de la reacción del ofendido.

Se puede así seleccionar blancos y no arriesgar al propio personal. Lo que parecería ser la forma ideal de operar, tiene un efecto que la trasciende y dificulta cualquier acción de riesgo, pues las operaciones que una sociedad no reconoce como de propio interés y que tienen altos riesgos se han tornado imposibles, conllevando como efecto secundario la aparición de mercenarios y soldados de fortuna.

Un ejemplo límite es el número de soldados americanos en Irak, en la actual guerra, el número que fue reducido de aproximadamente 250.000 como solicitaba el alto mando a 135.000 por estas razones, independientemente de la incidencia que pudiera tener en el éxito de las operaciones de ocupación, a la par que se encuentran en el terreno unos 20.000 mercenarios actuando en distintas tareas.

Esto sin duda influye en la posibilidad de establecer despliegues multinacionales integrando países no directamente involucrados.

El tercer aspecto, a mi juicio, se refiere a la capacidad de obtener información sobre los piratas y terroristas relacionados con el mar. Tradicionalmente, el horizonte, la amplitud del mar, así como los numerosos fondeaderos y puertos, eran suficientes para ocultar a quien quería ocultarse e impedir a la vez conocer sus intenciones.

Hoy, la red satelital y de interceptación de comunicaciones develan, para ciertas potencias, una cantidad increíble de datos. No obstante, persiste la necesidad de interpretarlos correctamente. El punto más débil en las decisiones pasó ahora a ser la interpretación de la información, o sea convertir la información en inteligencia. Distintos aspectos de la guerra de Irak ponen de manifiesto esa debilidad y su grave incidencia en los resultados.

Para enfrentar esta nueva amenaza, se requiere una certera apreciación de conductas y hechos que responden a patrones culturales muy diferentes a los nuestros, lo que dificulta la tarea; y quizá se requiera también del conocimiento de circuitos financieros y movimientos de registros marítimos que incluso los mismos Estados a veces no están dispuestos a revelar.

Podemos establecer que una acción eficaz sólo es posible con la cooperación real entre los Estados involucrados, no solamente en el aspecto operativo, sino también a los controles de registros y movimientos financieros, cosa que hoy resulta difícil de poner en práctica en el grado necesario.

En mayo del 2004, el Ministro de Defensa de Singapur, Contralmirante Teo Chee Hean ha dicho que asegurar la navegación en el estrecho de Malaca contra las nuevas amenazas es una tarea muy ardua para las fuerzas de los Estados ribereños. Se hace en la ocasión, un llamado a todos los países que tienen intereses marítimos en la región, empleando para ello la palabra "stakeholders".

Este es el primer reconocimiento público de una autoridad oficial de la zona en el sentido de constituir una fuerza multinacional para controlar la piratería. Quizás sea una respuesta a la oferta genérica del Comandante en Jefe del Pacífico de los EEUU, Almirante Thomas Fargo, quien recientemente lanzó la idea de la necesidad de una fuerza en la que intervengan todos los interesados. Un análisis ulterior lleva a la conclusión de que sería más factible que fuese bajo un mandato de la ONU y no bajo

comando americano, si bien la experiencia dice que las fuerzas americanas no actúan bajo mandos extranjeros.

¿Qué posibilidades ciertas tiene esta idea de ser llevada adelante?

Aparentemente reducidas, por ahora, debido a la reticencia a colaborar entre sí de Singapur e Indonesia, y en un plano más extendido de China.

Quizá, como en muchas otras cosas, la solución técnica exista, pero falta la decisión política que permita la acción en conjunto de los países interesados; solución que, desde mi punto de vista, hoy, debido a la guerra en Irak, es aún más difícil, ya que la participación de los EE. UU. ya sea con sus fuerzas navales, con sus sistemas de información satelital o con sus capacidades de inteligencia, aparece como algo ineludible. Y mediando la realidad del enfrentamiento musulmán con Occidente, no solamente con los EE.UU. como consecuencia de la situación en Medio Oriente, la participación activa de sociedades fuertemente musulmanas, como tienen la mayoría de los países ribereños, en alianzas o acuerdos en los que prevalezcan los EE. UU. no se presenta como algo fácilmente factible en el corto plazo.

Cerrando este punto podemos agregar que con fecha 8 de mayo de 2004, Malasia e Indonesia rechazaron cualquier participación norteamericana en las fuerzas de patrulla.

Como conclusiones, podemos decir que, irónicamente, el desarrollo de la tecnología y la evolución del desarrollo político de los países ribereños han permitido el regreso de la piratería, pero también que el estado de la tecnología actual permite enfrentarla eficazmente, con la sola, aunque no desdeñable condición, de que las naciones involucradas tengan la voluntad política de llevarla a cabo sobre una base de cooperación internacional.

Hoy la comunidad internacional, a través del costo de los fletes, de las primas de seguros y de la inseguridad general está pagando un alto precio, quizás este precio, en aumento permanente, sea el que en el futuro obligue

a las autoridades pertinentes a demostrar voluntad política para establecer la cooperación internacional indispensable.

¿Qué pasa hoy?

La primera plana de los diarios nos alimenta en forma continua con las noticias del flagelo en las aguas del Cuerno de Africa, si queremos aplicar a este problema el razonamiento, tal cual ha sido delineado en los puntos anteriores, vemos que conserva su total validez, no obstante, una importante evolución va marcando una profesionalización de la piratería, la que pasa a ser considerada en Somalía, y en menor medida en el Yemen, como una actividad económica normal.

Se establecieron como necesarias cuatro condiciones para la existencia de la piratería, de ellas, dos no han variado en su esencia y siguen vigentes con toda su intensidad:

El conocimiento de las rutas, y las oportunidades, en la que se transportan bienes de valor y que los medios técnicos de los piratas, por su velocidad y poder de fuego, permitan el ataque.

Una tercera: la necesidad de la existencia de un mercado donde negociar, ha aumentado el poder de los piratas en forma increíble; antes eran poblaciones en los estados costeros, especialmente Indonesia, que por cultura y tradición actuaban como mercado de los botines de presa, otros estados que ocasionalmente habían permitido, aunque sea marginalmente, ese tipo de actividades, como China, han cambiado su política internacional y se han adecuado a patrones de conducta propios de la convivencia internacional, pero en el nuevo foco geográfico de la piratería, Somalía es un verdadero estado fallido en el cual no rige el concepto de orden tal cual nosotros lo conocemos y donde actúan libremente las bandas piratas.

Podemos decir que con la verdadera existencia de un estado pirata cuyo territorio, en función del derecho internacional y a la poca vocación política de las naciones involucradas para intervenir, se ha convertido en un santuario pirata, una edición moderna de la famosa Isla de la Tortuga, centro de la piratería en el Caribe en el siglo XVII.

La tranquilidad de poder actuar con total impunidad, ha cambiado la dimensión de la pretensión del botín. Hasta hace poco en aguas de Malaca o Indonesia, el botín eran los bienes materiales y dinero que podía encontrarse a bordo de la nave asaltada, eventualmente se capturaba una nave para transferir su carga completa, o aún disponer de ella en algún registro complaciente.

Hoy se ha variado, y se desprecian los botines menores, mutándose poco a poco hacia lo que podríamos llamar un “secuestro express marítimo”, dejando de ser la carga el botín deseado, para pasar a ser, el buque, su tripulación y su carga, una prenda de negociación para obtener el pago de un cuantioso rescate a cambio de la liberación.

Los piratas somalíes consideran la piratería una actividad económica normal y debemos aceptar que el mismo tratamiento recibe, hasta ahora, por parte de los armadores y fletadores y de las autoridades internacionales, pues en forma casi unánime, hasta ahora, han adoptado por omisión la decisión de no enfrentar la amenaza y pagar los rescates, en un sobreentendido acuerdo, que luego de efectuado el pago se recupera la carga, el buque y la tripulación.

Las primas de seguro oscilan en los U\$S 30.000 para enfrentar lo correspondiente a la tripulación y al buque cubriendo hasta una responsabilidad de U\$S 5.000.000, este valor corresponde por cada día de permanencia en la zona de peligro, mientras que la póliza de daños normal del buque se incrementa en U\$S 60.000 para un buque valuado en U\$S 30.000.000; lógicamente armadores que operan varios buques negocian paquetes de primas más convenientes. Por su parte los seguros a la carga quedan a cuenta de los cargadores.

Nos encontramos, de hecho, ante un sistema que no condena la piratería como un delito y un flagelo impensable en el mundo moderno, sino como una actividad económica cuyos costos pueden transferirse a los fle

tes y a la sociedad en general.

Esto ha sido posible en un período de auge económico mundial y con cierto grado de cinismo, en lo que hace al desentendimiento de la persona humana, pues no están en general afectadas tripulaciones de naciones del mundo desarrollado, que son las que tienen capacidad de actuación naval, ya que el 55% de la totalidad de los tripulantes de las flotas mundiales son filipinos, a los que se agregan otros orientales y europeos del este.

Demás está decir que el pago de rescates millonarios en dólares fortalece las organizaciones y no solamente les permite armarse y equiparse con los materiales más modernos, sino que ha pasado a ser una actividad en la que se enrolan lugareños que han estudiado en los Estados Unidos y en Suecia, donde existe una colonia de emigrados somalíes, dándose el caso que algunos radicados o nacidos en esos dos países han decidido regresar a Somalía a dedicarse a la más rentable actividad existente en la zona. Por su parte Dubai es uno de los puntos de aprovisionamiento de armamento.

Este perfeccionamiento ha llevado a que se desarrollase la práctica de emplear embarcaciones madres o nodrizas, generalmente pesqueros, para permitir el ataque final por parte de lanchas de alta velocidad adecuadamente armadas a grandes distancias de la costa (200, 300 millas náuticas), antes consideradas aguas sin riesgo. Esto agrega un factor adicional: la inmensidad de la superficie marítima cruzada por líneas de navegación, que conforma un área enormemente superior a la clásica de la piratería e impone una carga enorme a cualquier tarea de defensa o prevención.

Ratificando el punto anterior las intervenciones militares han respondido a capturas de dotaciones francesas o en el caso del “Maersk Alabama”, uno de los raros buques con bandera norteamericana, que por ley deben llevar tripulación de esa nacionalidad. La captura por primera vez en muchos años de un buque con tripulación totalmente norteamericana ha endurecido totalmente la opinión pública de los EE UU en forma tal que hoy piden acciones directas en el mar y desembarcos en las costas somalíes, de la misma manera que lo hicieron en 1815 en Túnez para eliminar la piratería

que poblaba esa zona del Mediterráneo. Con respecto al tratamiento a dar a los piratas capturados se expresan: " si la ley pone limitaciones, dénselos, a los piratas prisioneros, a los buques de la Marina China que ellos sabrán qué hacer".

Finalmente nos queda por ver el cuarto punto:

La protección de los Estados.

Cuando analizamos la piratería en la zona de Malaca e Indonesia, hicimos ver que era imprescindible la cooperación internacional, que solamente los EE UU y en menor medida Europa y Japón, estaban en condiciones de asegurar la presencia naval en la cantidad suficiente como para enfrentar la amenaza, siempre y cuando se asegurase la cooperación internacional, de ser posible la de los países costeros.

Hoy la situación se ha agravado, y para dar algunas cifras solamente indicativas, para abril de 2009, durante 2008 se realizaron 111 ataques, en lo que va del 2009, aproximadamente 75, tienen 300 tripulantes secuestrados, así como 15 buques y han cobrado en los últimos meses cifras millonarias en dólares.

Enfrentar la amenaza requiere un esfuerzo mucho mayor, pues los piratas cuentan con un Estado pirata, Somalía, que goza de indemnidad territorial y se encuentra profesionalmente organizada. El éxito de la piratería, o sea su incremento más allá de límites aceptables y la fuerte incidencia económica en momentos en los que se reduce el comercio internacional en un 30% y los fletes en porcentajes aún mayores, han determinado que:

Las compañías armadoras comenzasen a cambiar las rutas, desviando por el Cabo de Buena Esperanza a lo que antes empleaba Suez, con una o dos semanas de viaje adicional según las derrotas, haciendo no redituable muchos de los viajes.

Después determinar que los países interesados en esas líneas de navegación desplazasen buques de guerra a la zona peligrosa y que

lograsen que las Naciones Unidas emitiesen las Resoluciones del Consejo de Seguridad N 1816 y 1838 de 2008, por las que se autoriza temporalmente, hasta el 2 de diciembre de 2009, a entrar en el mar territorial somalí.

Sin duda es un buen paso, pero dista mucho de lo necesario para poder enfrentar adecuadamente el problema. En primera y principal instancia aún ahora los Estados interesados, EEUU, la Unión Europea, Rusia, Japón, China no están dispuestos a correr los riesgos políticos que implica la operación, que puede resumirse en considerar estas operaciones como operaciones de guerra y no como actos de policía, en forma que en el mar se posean reglas de empeñamiento claras y adecuadas, y si es necesario, se realicen operaciones en tierra, que sin duda son las que más resistencia política generan y que se dé a los piratas un tratamiento penal adecuado, no como sucede en ciertas naciones, como por ejemplo Alemania, donde una vez capturados los piratas no se encuentra en función de qué juzgarlos.

Toda la estructura del derecho internacional y de los distintos derechos nacionales, deben finalizar en unas adecuadas reglas de empeñamiento que permitan una eficaz libertad de acción. Es interesante hacer notar que el actual desarrollo del derecho del mar fue concebido y codificado teniendo como paradigma la preservación de la soberanía de los estados costeros y de sus posibilidades de explotación de los recursos renovables y no renovables en el mar territorial y en la zona económica exclusiva, previendo entre otras cosas la persecución en caliente hacia afuera de las áreas jurisdiccionales cuando se perseguía a un infractor del derecho que había sido localizado dentro de las zonas jurisdiccionales, pero la inversa, que permitiría perseguir a los piratas no está prevista.

Además de lo anterior, durante el período de análisis y codificación del derecho del mar, la piratería como tal no estaba entre los peligros que acechaban en los mares. De la misma manera la piratería ha sido clasificada como delito de "alta mar", excluyendo en principio para el derecho internacional lo que ocurre principalmente en las aguas del Estrecho de Malaca y alrededores.

En resumen la piratería ha renacido y existe con presencia alarmante en lo que podríamos llamar su versión clásica pero ahora en aguas de Somalía y el Golfo de Aden ha aparecido una nueva versión, a la que los piratas consideran como una actividad económica profesional equiparable a las que sustentan la vida civilizada, que está quasi-estatalmente organizada, que comienza a cerrar lazos con actores del fundamentalismo político-religioso, lo que uniría la piratería y el terrorismo, hasta hoy separados, aumentando en forma alarmante su peligrosidad.

Por usar como base y soporte logístico un verdadero estado fallido, por haberse profesionalizado y ser el sistema en su totalidad autofinanciable, por tener lazos con el terrorismo, no queda, a mi juicio, ninguna duda que la versión de piratería surgida en aguas de Somalía y Aden constituye el mayor peligro para la navegación, pudiendo generar riesgos políticos que sobrepasan a los propios relacionados con la navegación y el comercio internacional.

Para hacer frente al éxito es necesario:

Que los países interesados vuelquen un esfuerzo mayor y que lo coordinen entre sí, pues las fuerzas de EEUU, tienen la sede de su comando en Bahrein, las de la Unión Europea en Northwood, Inglaterra, las rusas, japonesas, chinas e indias en lo que es de mi conocimiento, en sus países respectivos.

Que las fuerzas actuantes tengan reglas de empeñamiento aptas para hacer frente a la amenaza, lo cual exigirá claras decisiones políticas; de no ser así, se corre el peligro que las fuerzas navales se conviertan en meros espectadores de un drama creciente.

Y hasta tanto se disponga de una fuerza adecuada, quizás sería conveniente adoptar medidas defensivas directas, como por ejemplo establecer el convoyado entre ciertos puntos.

Finalmente, realizar las acciones necesarias para eliminar el apoyo del estado pirata de Somalía, nueva y moderna Isla de la Tortuga, aunque este paso implica el gran riesgo de encender los nacionalismos y volcar el factor político-religioso haciendo que se unan la piratería con el terrorismo.

La opción es convivir con ella.

AC. TANZI: Me acuerdo de la época posterior al descubrimiento de América, las dos flotas escoltadas totalmente porque si no las atacaban los piratas, ahora vamos a terminar en eso.

AC. MOLINA PICO: Y vamos a terminar en eso, primero porque hay un problema político de aceptación de la realidad, leyendo los diarios americanos piden acción, pero también aparece el miedo a actuar como hundir un barco pirata y después tener que responder penalmente, yo siendo comandante de la flota en determinado momento ordené el ataque a pesqueros y fui procesado por el Juez federal por daño intencional. Ese miedo lo tienen muchos de los actuantes, no tanto los americanos sino los europeos, por temor a ser enjuiciados de acuerdo al Código Penal y segundo la convención, hay destructores chinos y japoneses, estuvo una Fragata, la única que actuó fue la fragata india, pero el resto está limitado y además no coordinan sus actividades entre sí, y, a mi modo de ver, se caería de maduro que la unión europea y las fuerzas americanas se arreglaran, pero operan sin coordinación y lo que yo he dicho de la hipocresía, es cierto, hasta ahora no ha habido mucha preocupación entre los distintos países porque desde el punto de vista comercial todo el costo aparece en las primas de seguros que se transfiere al flete y el flete a la carga; mientras que la ecuación económica funcionara, hoy con la baja del tráfico marítimo y la baja de los fletes, por ese lado comienza a apretar, pero han comenzado a afectar a tripulaciones occidentales, y Francia reaccionó cuando atacaron su velero y yate; y cuando reaccionó EE UU cuando atacaron el barco Alabama porque atacan dotaciones nacionales. Mientras no fueron afectadas dotaciones nacionales y el peso económico podía ser trasladado a la ecuación final no había problema, ahora que comienza la parte económica a ser más ajustada y por otro lado, el éxito de la piratería lleva a que sean atacados los connacionales, la cuestión cambia. Pero es un tema preocupante, han salido una serie de libros en Estados Unidos e Inglaterra y apareció la captura del buque de bandera saudí que llevaba un millón de barriles de petróleo, con

carga evaluada en 100 millones de dólares; de esa dimensión pasan 15 buques por día por el estrecho de Malaca.

En estos momentos la reacción de los piratas se ha vuelto una reacción religioso-política, los musulmanes contra occidente y hará un mes fue capturado en Afganistán quien tenía una filmación con los buques cruzando el estrecho de Malaca; por eso digo que la relación entre el terrorismo y la piratería está en el aire dando vueltas y algún día puede aparecer.

AC. DE LAS CARRERAS: Ante todo quisiera felicitarlo, está muy meditado todo lo que usted ha escrito. Yo quisiera hablar sobre el futuro, las Naciones Unidas ha tardado muchos años en actuar pero han definido la agresión, de manera que es un delito internacional agredir a otro; la piratería no puede desarrollarse sin apoyo terrestre, de manera que estados como Somalía pueden considerarse estados agresores porque están agrediendo a la comunidad internacional, a buques de cualquier bandera. Yo creo que quien tiene que intervenir es las Naciones Unidas porque las legislaciones locales no son suficientes para detener un agresor de esta categoría; me parece que por ahí va a andar el futuro; que las Naciones Unidas aplique la convención contra el agresor, declare agresiones a quienes apañan desde tierra a la piratería y la comunidad internacional, que puede tener una fuerza internacional, entonces atacará por tierra.

AC. MOLINA PICO: Es cierto, ya las Naciones Unidas dieron el primer paso con estas dos resoluciones que mencioné que permiten entrar en aguas territoriales; el segundo paso que sería el desembarco en la zona es resistido políticamente. Después viene el problema real, Naciones Unidas ponen su fuerza, “animémonos y vayan”, no hay voluntad política por ahora por parte de Estados Unidos, que desembarcó en Somalía en el 90 ó 91, y fracasó completamente y se fue corrido por las bandas de Somalía porque transmitieron por la TV americana el cadáver del piloto siendo arrastrado por un Jeep de los somalíes y eso motivó a que el Presidente de EE.UU. en aquel momento tuvo que retirar toda la fuerza.

Cuando yo dije que los malayos pidieron apoyo, no querían apoyo militar de Japón por el acuerdo de la segunda guerra mundial, pero sí pidieron presencia de los suecos y holandeses y cuando llega el momento de actuar aparecen los que cuestionan las acciones.

AC. DE LAS CARRERAS: Es una obligación internacional lo que hay que poner contra el agresor y declarar el país agresor para que los habitantes de ese país intervengan.

AC. PUIGGROS: Primero me pareció completísimo y excepcional lo del Académico Molina Pico; segunda cosa, este tema me trae cierta nostalgia, porque me acuerdo de lo que yo he leído sobre piratas cuando tenía 13 ó 14 años, en ese momento era Inglaterra la que facilitaba a los filibusteros y a los piratas la acción, porque formaban parte de un interés nacional, y hoy existe en todos los órdenes humanos exactamente lo mismo, por eso Estados Unidos no hace nada y a usted un Juez Federal lo acusó por haber llevado a puerto a un pirata; le quiero decir entonces que en todos los órdenes de la vida y en esto y en política, hay un tema que es fundamental que es un criterio de prioridades frente a lo que tenía que resolver el Juez Federal, la prioridad era una y optó por lo contrario.

AC. PRESIDENTE: Si no hay más preguntas, se levanta la sesión.