

## ¿Puede aplicarse la misma política exterior y de seguridad común de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea?

Carlos Cordón Scharfhausen

### Capítulo quinto

#### Resumen

La primera parte analiza la situación de Somalia, el nacimiento de la piratería y sus causas, y cómo empieza a implicarse la UE en 2008 en la lucha contra la piratería, llegando a lanzar la primera operación naval Eunavfor Atalanta. En 2011 se aprueba la estrategia de la UE para el Cuerno de África (HoA, en sus siglas en inglés). Se analizan los resultados de la lucha contra la piratería entre 2006 y 2014, sus costes en 2012 y todas las iniciativas desarrolladas bajo el «paraguas» de la UE en el HoA.

La segunda parte analiza la situación de Nigeria, y el nacimiento y causas de la piratería, presentando las cifras de la piratería de 2003 a 2013 en el golfo de Guinea (GoG, en sus siglas en inglés). También se trata el terrorismo autóctono de Boko Haram, para luego presentar la gran diferencia cualitativa y cuantitativa entre ambas piraterías en el HoA y GoG.

La última parte trata de responder qué acciones puede aplicar la UE para mejorar la seguridad en el GoG, a la vista de su estrategia aprobada por el Consejo el 17 de marzo de 2014, y acaba con unas conclusiones, la más importante, que la piratería frente a las costas de Somalia difiere de la existente en el GoG, y que por tanto las respuestas aplicadas en la lucha contra la piratería somalí en el HoA no pueden ser las mismas en la lucha contra la piratería nigeriana y otros riesgos en el GoG. Conclusiones hacia el futuro.

### Palabras clave

Somalia, lucha contra la piratería en el Cuerno de África, costes económicos, Atalanta, estrategia de la UE para el Cuerno de África, Nigeria, piratería en el golfo de Guinea, *bunkering*, MEND, Boko Haram, Ansaru, diferencias entre piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea, estrategia de la UE para el golfo de Guinea, ejercicios Flintlock y Obangame Express, conclusiones hacia el futuro.

## Abstract

*The first part analyses the situation in Somalia, the root causes of piracy, and how the EU started to be involved in 2008 in the fight against piracy, launching the first EU naval Operation, EUNAVFOR Atalanta. In 2011 the EU discussed and approved the Horn of Africa (HoA) Strategy. It analyses the results of combating piracy between 2006 and 2014, economic cost of Somali piracy in 2012, and gives an overview of actions carried out in the HoA under the EU umbrella.*

*The second part analyses the situation in Nigeria, the root causes of piracy in the Gulf of Guinea (GoG) and the number of piracy incidents from 2003 to 2013. Boko Haram's jihadist activity is also addressed. The piracy in the HoA and in GoG are contrasted, concluding that both remain qualitatively and quantitatively distinct.*

*The last part tries to answer the question: «what actions could the EU apply in order to improve the security situation in the GoG, in view of the EU Strategy on the GoG adopted by the Council on 17 March 2014. The main conclusion is that piracy off the Somali coast differs vastly from piracy in the GoG, so that the actions taken to combat piracy by the EU in the HoA cannot be the same to fight piracy and other security risks in the GoG. Looking ahead.*

## Key Words

*Somalia, fight against piracy in the Horn of Africa (HoA), economic cost, EUNAVFOR Atalanta, EU Strategy on the HoA, Nigeria, piracy in the Gulf of Guinea (GoG), «bunkering», MEND, Boko Haram, Ansaru, differences between piracy in the HoA and the GoG, EU Strategy on the GoG, Flintlock, Obangame Express, looking ahead.*

## La lucha de la UE contra la piratería en el Cuerno de África

### *Situación en Somalia hasta 2009. Nacimiento de la piratería y sus causas*

El Cuerno de África es un escenario geopolítico y económico de importancia capital desde la guerra fría. En el arranque de este siglo XXI la piratería en dicha zona empezó a alcanzar cotas preocupantes como amenaza a la seguridad del tráfico marítimo internacional, ya que se calcula que anualmente por esas aguas hay un tránsito de más de 30.000 buques mercantes, dedicados en su mayoría al transporte de materias primas entre Asia y Europa. Hay que tener en cuenta que por las aguas que rodean el Cuerno África pasan petroleros, portacontenedores con múltiples mercancías procedentes de Asia Central y oriental, así como mercantes de carga a granel (*bulkcarriers*) de minerales, y además es zona de pesquerías para flotas de muchos países asiáticos y europeos, incluidos los de bandera española.

Somalia alcanzó en 1960 la independencia de las administraciones coloniales establecidas en el siglo XIX por los italianos y por los británicos: Por aquel entonces era un país muy homogéneo, de unos nueve millones de habitantes, la inmensa mayoría analfabetos, ganaderos nómadas, que hablan la misma lengua, el somalí, eran todos musulmanes suníes moderados (sufíes), con una misma cultura, y pertenecían a un mismo grupo étnico, por lo que, en principio, parecía tener todo a favor para lograr la integración nacional y como Estado. Sin embargo, el elemento que marca la cohesión entre los somalíes es la pertenencia al clan, gobernados por los respectivos Consejos de ancianos. El pueblo somalí se divide en una decena de clanes (Darod, Hawiye...) que a su vez se dividen en numerosos subclanes (ver figura 1), con lo que en realidad solo existe cohesión a nivel local.

Además, la dinámica de confrontación de la guerra fría hizo que el país se llenase de armas procedentes de la URSS para los clanes que parecían más afines, lo que provocó que EE.UU. a su vez suministrase armas para apoyar a otros clanes rivales. Como resultado, prácticamente cualquier varón somalí disponía de armas, como símbolo de poder y para autodefensa, y los jefes de cada clan se convirtieron en señores de la guerra, «protectores», que ejercían su influencia y proporcionaban «seguridad» en un determinado ámbito territorial que controlaban, imponiendo «tasas e impuestos», y que además extorsionaban a los que no pertenecían a su propio clan.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

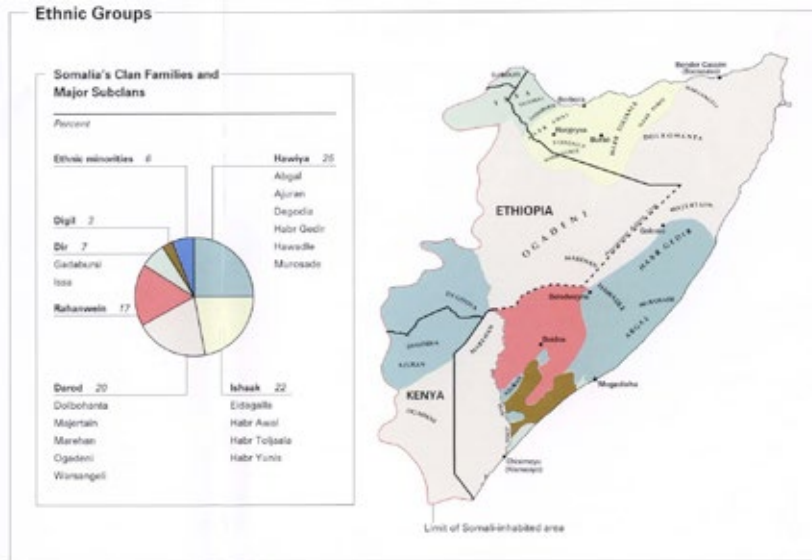


Figura 1. Grupos étnicos en el Cuerno de África. Clanes somalíes. Fuente: [http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/somalia\\_ethnic\\_grps\\_2002.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/somalia_ethnic_grps_2002.jpg)

Mohamed Siad Barré gobernó la Administración central de Somalia tiránicamente y de forma despótica entre 1969 y 1991, año en el que fue derrocado por los jefes de los clanes, que empezaron a combatir entre ellos, por cualquier cosa que pudiera proporcionar ganancias económicas, provocando el caos y el colapso de la Administración central e incluso de las regionales, cometiendo todo tipo de atrocidades como robos, asaltos a mano armada, asesinatos, violaciones, venta de armas, narcotráfico, redes de inmigración ilegal hacia Yemen...

En las zonas del sur de Somalia y puertos, como el de Kismayo, donde había posibilidades de controlar y beneficiarse del comercio, como el de carbón vegetal, el azúcar o de la ganadería, el jefe de cada clan «administra» cualquier tipo de negocio lícito dentro de su territorio.

Ya no hay guerra fría, las potencias abandonan a su suerte a Somalia y el espacio somalí es ocupado por grupúsculos árabes wahabíes, suníes muy radicalizados, que empiezan a llenar el país de escuelas coránicas.

Ante la ausencia de cualquier ley o administración, la población somalí aceptó de muy buen gusto la aplicación de la *sharía* (la ley islámica), porque por fin veían detener a los ladrones y ajusticiar a los asesinos, y nació la Unión de Tribunales Islámicos, que al menos logró imponer un cierto orden y ley, aunque fuese localmente.

Otra consecuencia del desgobierno en Somalia fue que llevó a la independencia de facto de toda la parte norte y noreste de Somalia, y se creó una cierta Administración regional en Somalilandia (antigua zona de influen-

cia británica, frente al golfo de Adén y contigua a Yibuti) y en Puntlandia (en el propio Cuerno de África, zona que estuvo bajo influencia británica e italiana). La región de Galmudug, en el centro del país, también desarrolló una Administración y Policía propias (ver figura 2).



Figura 2. Control de las regiones autónomas de Somalia en 2012 Fuente: [http://www.tothepointnews.com/images/stories/2012/somalia\\_map.png](http://www.tothepointnews.com/images/stories/2012/somalia_map.png)

Es a partir de 2005 cuando los piratas somalíes se hacen omnipresentes en las aguas del Cuerno de África. Esto es una consecuencia directa de más de dos décadas de desgobierno y de Estado fallido en Somalia, el país es sometido a una cruenta guerra civil entre clanes y entre islamistas moderados y radicales. Si a ello sumamos unas instituciones, las que sobreviven, muy débiles, una corrupción generalizada, capaz de lucrarse incluso con la ayuda humanitaria, y donde los señores de la guerra, de cada clan y facción, luchan encarnizadamente por el poder y el control de amplias zonas del territorio, no es de extrañar que la piratería se convirtiese en un lucrativo negocio para muchos somalíes que vivían en zonas áridas del norte (Puntlandia) y centro (región de Galmudug) de Somalia, donde la poca pesca y ganadería eran de mera subsistencia ante la falta de carreteras, medios de transporte y desarrollo comercial. De ahí las bases piratas en Eyl, Harardhere, Hoby...

Además, la ausencia total de cualquier tipo de Administración en el centro y norte de Somalia, en especial en sus costas frente al océano Índico, hizo que algunos pescadores, empobrecidos por la desaparición del comercio, e incluso algunos miembros de las antiguas fuerzas de guardacostas y de seguridad de Somalia, empezasen a formar parte de un complejo entramado de grupúsculos de crimen organizado para lucrarse con la piratería en el golfo de Adén y en océano Índico occidental.

Esto se produjo debido a que frente a las costas de Somalia existía una gran concentración de buques «accesibles» (francobordo relativamente bajo, como es el caso de los petroleros o los *bulkcarriers*), sin proteger, y la gran mayoría moviéndose de forma lenta, a velocidad «económica», o incluso parados, como los pesqueros al recoger las artes.

La piratería se constituye en un negocio de bajo coste material para los jefes de los clanes locales y de elevadísimos réditos económicos, y cuya «mano de obra», los piratas, son personas cuya vida transcurre en la más absoluta pobreza, adormecida por el consumo de *khat*<sup>1</sup> y sin expectativas de futuro, dispuestos a asumir los mayores riesgos, incluso el de perder la vida, con tal de salir de su extrema miseria.

El desgobierno en las costas somalíes contribuyó a la impunidad de los jefes piratas para establecer sus bases y fondeaderos en la parte central y norte, donde retener a sus presas durante tiempos muy prolongados, incluso años, mientras se negociaban los rescates de los miembros de las tripulaciones, si eran occidentales, y los correspondientes a la de las cargas o buques secuestrados si los consideraban valiosos, como es el caso de buques de carga general o petroleros.

Los yates eran capturados solo para pedir el rescate de sus tripulantes, y los pesqueros, balleneros y buques menores, como los tradicionales *dhow*s (ver fotografía 1), pasaban a engrosar la lista de buques nodriza que les permitieran operar a grandes distancias de las costas somalíes, incluso durante la época de los monzones.

En 2006 se crea el Consejo (*Shura*) Supremo de las Cortes Islámicas (SCIC en sus siglas en inglés) donde estaban representados prácticamente todos los clanes y subclanes somalíes más importantes, logrando un breve intervalo de seis meses de paz y orden en toda Somalia, aplicando la *sharía*. En ese periodo tuvo lugar el menor número de ataques piratas de

---

<sup>1</sup> Planta que contiene de forma natural anfetamina, y por tanto está considerada como droga por la mayor parte de los Estados miembros de la UE, no así por el Reino Unido, la propia Somalia y muchos de sus países vecinos como Kenia o Djibuti. El tráfico de *khat* es la fuente principal de ingresos para muchos jefes de clan.



Fotografía 1: Dhow con piratas somalíes y remolcando un esquife. Fuente: <http://c-level.us.com/ms-skiff.jpg>

toda la década, porque la *Shura* había declarado que la piratería era contraria a la *sharí*a e incluso las milicias de la Unión de las Cortes Islámicas atacaron y desmantelaron las bases piratas en Hobyo porque interferían el comercio marítimo regional que empleaba los *dhow*s.

Etiopía, con una población mayoritaria cristiana copta,<sup>2</sup> pero con una minoría musulmana suní y con problemas territoriales en la zona fronteriza del Ogadén, invadió Somalia ese año 2006, con apoyo militar de EE.UU., preocupados por, a sus ojos, la deriva islamista del SCIC, que pudiera ser tomada como modelo por los suníes etíopes o la exportación del islamismo radical fuera de Somalia, pero lo único que consiguió el Gobierno etíope fue avivar el odio de la población somalí contra Occidente y contra los propios etíopes, y se llegó a una rebelión de casi todo el pueblo somalí (formando la ARS, Alianza para la Reliberación de Somalia), y de cuyos elementos más radicales se formó Al Shabab. Con apoyo de la comunidad internacional, y el militar de Etiopía, se crea el Gobierno de transición federal (TFG) para Somalia sobre la base de algunos jefes de clanes y sus milicias armadas, que apenas son capaces de controlar algunos barrios y parte del puerto de Mogadiscio. El SCIC se desintegra en varias facciones más o menos islamistas como la citada ARS, Hizbul Islam, Islamic Front of Somalia (JIS), Ras Kamboni Brigade, y los más radicales se pasan a engrosar las filas de Al Shabab que combate fieramente en Mogadiscio contra los etíopes.

<sup>2</sup> El término copto se aplica a los egipcios que profesan algún tipo de fe cristiana.



La Unión Africana, con el apoyo de la ONU (Resolución 1744 del CSNU de 20 febrero 2007), EE.UU., la UE, Emiratos Árabes Unidos..., crea la misión —fuerza militar de imposición de la paz— en Somalia, denominada AMISOM (*African Union Mission in Somalia*), con unas fuerzas iniciales de 3.400 hombres, el grueso y mando de las cuales es de Uganda y un pequeño contingente de Burundi. Esto permitió que las fuerzas etíopes se retirasen de Mogadiscio en enero de 2009, aunque manteniéndose dentro de parte del territorio de Somalia, próximo a su frontera.

Por otro lado, la anarquía continuaba en Somalia con el TFG, que no lograba recuperar territorio a Al Sahab, ni siquiera en el propio Mogadiscio, en gran parte en manos de los clanes y las milicias islamistas radicales, a las que se enfrentaban las escasas y desorganizadas fuerzas del TFG somalí. En estas circunstancias se impedía o dificultaba la llegada de la ayuda humanitaria, en especial la del Programa Mundial de Alimentos (PMA o, en sus siglas en inglés, WFP), a todo el centro y sur de Somalia.

Además, a las hambrunas y horrores derivados de la guerra civil entre clanes en Somalia hay que sumar las recurrentes hambrunas y toda clase epidemias y enfermedades como consecuencia de pertinaces épocas de sequías, muchas de ellas seguidas de esporádicas inundaciones torrenciales que convierten los torrentes secos en impetuosos ríos de lodo que lo arrasan todo en cuestión de horas.

### ***Implicación de la UE en el Cuerno de África y en Somalia. Periodo de 2008 a 2011***

No es de extrañar que en septiembre de 2008, ante el alarmante aumento de piratería en el Cuerno de África, las cifras del número de buques secuestrados, alguno de ellos de bandera o armador europeo,<sup>3</sup> y el caso muy relevante de la captura por los piratas del mercante *Faina* en junio que transportaba 33 carros de combate T-72 rusos para Kenia, la correspondiente elevación de las primas de los seguros marítimos de los buques que transitaban por el golfo de Adén y frente a las costas de Somalia, y la degradación sin límites de la situación de seguridad y humanitaria en Somalia, la Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas urge a la comunidad internacional a tomar medidas contra la piratería.

La UE decide crear EUNAVCO, como acción de la política europea de seguridad y defensa (PESD). EUNAVCO, Célula de Coordinación «Naval» de la UE, fue creada para el intercambio de información marítima sobre la piratería en el Cuerno de África con un gran número de organismos y

<sup>3</sup> El detonante de la implicación de la UE en la lucha contra la piratería, a instancias de España y con el apoyo de Francia, fue el secuestro del pesquero Playa de Bakio.

organizaciones internacionales, tales como la Organización Marítima Internacional (OMI, o en sus siglas en inglés IMO), el Bureau Marítimo Internacional (IMB, en sus siglas en inglés), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP o, en sus siglas en inglés, DPKO) y el PMA de la ONU, y los recientemente creados como el SAGMAS<sup>4</sup> y el Comité para la Seguridad Marítima (MarSec).

Al frente de EUNAVCO fue nombrado por el Consejo de la UE el capitán de navío español Andrés Breijo, quien a pesar de contar con un equipo mínimo de colaboradores,<sup>5</sup> dotó a la célula de la UE de gran visibilidad y eficacia, hasta la transferencia de sus cometidos de coordinación al activarse el Cuartel General Operacional (OHQ) de Northwood en diciembre de ese año 2008, como OHQ de la recién lanzada operación Eunavfor Atalanta, la primera operación militar naval de la UE, gracias al impulso de Francia (en ese momento presidencia semestral rotaria del Consejo) y de España, que pusieron el núcleo central de escoltas y aviones de patrulla marítima<sup>6</sup> imprescindibles para lograr la operatividad real en un escenario tan alejado y tan extenso.

Esta iniciativa naval de la UE promovió la implicación activa de otras potencias navales como EE.UU. (liderando y formando su V Flota el núcleo de las Fuerzas Navales internacionales TF 150 de lucha contra el terrorismo y de la TF 151 de lucha contra la piratería), Rusia, China, India e incluso el propio Reino Unido (UKMTO) actuando de modo autónomo, buscando posicionarse en este escenario por el que bascula la geoeconomía mundial. La propia OTAN también decidió implicarse por medio de la operación Ocean Shield, con lo que se llega a alcanzar la mayor presencia naval de la historia en el océano Índico.

Sin embargo, desde el principio de la operación Atalanta, a comienzos del 2009, la UE sabía que la operación militar solo atacaba los síntomas de la piratería, pero no alcanzaba a la raíz del problema, que como ha quedado indicado anteriormente, era el desgobierno y la anarquía en Somalia, a pesar de que la resolución del CSNU autorizaba a luchar contra la piratería somalí en sus aguas territoriales e incluso en la costa. Por tanto el objetivo final se fija en conseguir la consolidación de su Gobierno de transición federal (TFG) que llevase la paz a Somalia, su reconciliación, reconstrucción y progresiva reunificación del país, la creación de instituciones y de una Administración libre de la lacra de la corrupción, que pudiese tener un control de su propio territorio.

No hay desarrollo sin seguridad, y por eso la UE decide aplicar el «enfoque global» (*Comprehensive Approach*) de su PESD a la lucha contra la pi-

<sup>4</sup> Stakeholder Advisory Group on Maritime Security.

<sup>5</sup> Un capitán de fragata francés y un capitán de corbeta chipriota.

<sup>6</sup> España ya tenía desplegado al destacamento Orión operando bajo mando nacional y pasó a operar en el marco de Atalanta.

ratería, un asunto complejo que requiere emplear instrumentos políticos, esfuerzos diplomáticos, acciones militares, de seguridad, en el ámbito legal, ayuda al desarrollo, asistencia humanitaria y una gran coordinación internacional como única forma efectiva de atajar, a la vez, los síntomas y las causas profundas del problema, y muy especialmente en el marco de la ONU impulsando y adoptando las resoluciones de su Consejo de Seguridad sobre la piratería en Somalia.

En 2009 se crea el Grupo de Contacto sobre la Piratería frente a las Costas de Somalia (CGPCS) como un mecanismo de cooperación internacional que sirve como punto de contacto entre los Estados afectados y los contribuyentes, organizaciones internacionales, grupos industriales o económicos afectados, en todos los aspectos relevantes para combatir la piratería. La UE y sus Estados miembros participan activamente en las sesiones plenarias y grupos de trabajo del CGPCS: para la coordinación militar y de desarrollo de capacidades regionales, aspectos legales, medidas de autoprotección, política de difusión pública e investigación de los flujos financieros. Durante este año 2014 la UE ostenta la Presidencia del Grupo de Contacto, ejercida por el secretario general adjunto del Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS) Macej Popowski.

El mismo año de 2009 se firma el *Djibuti Code of Conduct*, bajo los auspicios de la IMO, y en 2010 en islas Mauricio la estrategia regional y plan de acción para la región África del sur y oriental y océano Índico, como forma de asegurar que las acciones de la UE sean propiedad de los Estados de la región.

En dicho año 2010, con fondos de los Emiratos Árabes Unidos, se crea la Fuerza de Policía Marítima de Puntlandia (PMPF), y con fondos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD o, en sus siglas en inglés, UNODC)<sup>7</sup> se construye una nueva cárcel.

### *El marco estratégico de la UE para el Cuerno de África*

Fue adoptado por el Consejo de Ministros de la UE el 14 de noviembre de 2011. En palabras de la propia alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad y también vicepresidenta de la Comisión (HR/VP), Ashton:<sup>8</sup> «El deseo de la UE es, en primer lugar conseguir apoyar a los pueblos de Somalia y de la región, reconociendo que mucha gente está sufriendo de una hambruna terrible; el apoyo al WFP y continuar con la “misión” [sic] Atalanta, que permite escoltar los buques de transporte contratados por el WFP para asegurar que los alimentos realmente

<sup>7</sup> United Nations Office on Drugs and Crime.

<sup>8</sup> COMM-SPP-HRVP-ASHTON@ec.europa.eu A 455/11 Remarks by HR Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council, 14 de noviembre de 2011.

llegan, a la vez que se lucha contra la piratería en la región; ayudar para apoyar el tráfico marítimo en la región; pero será la construcción de la paz en tierra y la ayuda al desarrollo de la economía lo que proporcionará la mejor manera de afrontar la piratería, y trabajando colaborativamente con diferentes países de la región».<sup>9</sup>

Como se ha indicado anteriormente, la implicación de la UE en el Cuerno de África está determinada por la importancia geoestratégica de la región, relación, de muchos años, con varios países de la zona, su implicación en la lucha contra la piratería desde el 2008, el deseo de la UE de ayudar a los pueblos a salir de la pobreza y a tener un crecimiento económico sostenible, y también a la necesidad para la UE de proteger a sus propios ciudadanos de amenazas a la seguridad.

El marco estratégico de la UE para el Cuerno de África pretende guiar la implicación «multisectorial» (con enfoque global) de la UE en la región, trabajando con socios de la propia área, en particular con la UA, y con otros socios internacionales claves (sobre todo EE.UU., pero sin nombrarlo). Define cinco prioridades para la acción de la UE: construcción de estructuras políticas robustas y responsables, contribuir a la prevención y resolución de conflictos, mitigar las amenazas a la seguridad que emanan de la región, promover el crecimiento económico y apoyar la cooperación económica regional.

Un ejemplo de este enfoque regional que alienta la UE puede verse en noviembre de 2011,<sup>10</sup> cuando se inauguró una nueva base naval en Seychelles, cuyo objetivo principal era incrementar la eficacia de la lucha contra la piratería, que estaba afectando gravemente al turismo y a la industria de la pesca de las islas. La construcción de la nueva base naval había sido financiada enteramente (15 millones de dólares) por los Emiratos Árabes Unidos (UAE), cuyo jeque Califa bin Zayed había, además, donado cinco de los siete buques guardacostas de Seychelles. Unos meses antes, en agosto de 2011, las fuerzas de seguridad del TFG, parte de ellas adiestradas por la UE (EUTM Somalia) en Uganda, y de AMISOM<sup>11</sup> fueron capaces de recuperar los barrios de Mogadiscio que estaban bajo el control de Al Shabab, pero que mantenía su capacidad para llevar a cabo ataques terroristas en Mogadiscio.

Para coordinar todos estos esfuerzos, los propios de la UE y los regionales, la UE nombró como representante especial para el Cuerno de África a Alexander Rondos desde el 1 de enero de 2012.

<sup>9</sup> En el siguiente párrafo hace una mención expresa a «India, Kenia, Tanzania, Mauricio, Seychelles and so on».

<sup>10</sup> Europe Diplomacy & Defence (EDD), Bruxelles: The Agence Europe Bulletin on CSDP and NATO núm. 465, 22 de noviembre de 2011.

<sup>11</sup> Gracias al aumento gradual de las aportaciones de militares y policías que en 2013 alcanzaron los 17.270 efectivos en AMISOM: 6.230 Uganda, 5.430 Burundi, 4.650 Kenia y 960 de Yibuti.

Por las presiones de cambio de las naciones donantes y de la ONU, de la UE y también de EE.UU., el mandato del TFG, acusado ininterrumpidamente de corrupción desde su creación en 2007, y cuyo mandato había sido prorrogado por un año en 2011, finalmente expiró en agosto de 2012, dando paso al primer Gobierno federal de Somalia (FGS) y tuvo lugar la ratificación de la nueva constitución provisional por la recién creada Asamblea Constituyente, que había sido elegida por un Consejo (*Shura*) de Ancianos procedentes de los distintos clanes.

Kenia, que había invadido el sur de Somalia a finales de 2011, apoyada por la milicia pro TFG del clan Ras Kamboni, dirigida por el señor de la guerra Ahmed «Madobe», logró desalojar en septiembre de 2012 a Al Shabab del importante (por el negocio del carbón vegetal y del azúcar) puerto de Kismayo, haciéndose cargo Madobe a partir de entonces del gobierno local. A mediados de 2013, el Consejo de Ancianos del clan Ras Kamboni, eligió a Madobe como presidente de Jubaland, región autodeclarada como «semiautónoma», apoyada por Kenia, y que comprende las regiones fronterizas con Kenia de Juba Baja, Juba Media y Gedo y es reconocida por la importante organización regional africana IGAD (*Inter-Governmental Authority on Development*), lo que coloca al Gobierno federal de Somalia (FGS) en una situación muy incómoda, pues de facto su control o gobierno ahora se extiende a una parte mínima de Somalia, al descontar las regiones autónomas de Somalilandia, Puntlandia, Galmudug, y Jubaland, que cada una cuenta con sus propias milicias e incluso servicios de inteligencia.

### ***Resultados de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África de 2006 a 2014***

Según los datos proporcionados por el IMB (*International Maritime Bureau*), el número de incidentes de piratería frente a las costas de Somalia y en el golfo de Adén fueron: 20 en 2006, 44 en 2007, 111 en 2008, 194 en 2009, 192 en 2010, un máximo de 237 en 2011, con una fuerte caída a 75 incidentes en 2012, y el menor número de incidentes en todo el periodo analizado con trece incidentes en 2013, sin que los piratas consiguiesen secuestrar ni un solo buque en dicho año 2013. En el primer trimestre de 2014 solo se produjeron cinco incidentes.

Más recientemente, el pasado 17 de abril, un petrolero fue atacado a la entrada del golfo de Adén, pero los piratas suspendieron el ataque y se alejaron cuando fueron amenazados por el equipo de seguridad privada embarcado en el buque.<sup>12</sup>

Estos buenos resultados de la lucha contra la piratería son una consecuencia de la progresiva implementación y consolidación de medidas

<sup>12</sup> ED&D núm. 696, 29 April 2014 p. 2.

promovidas por la comunidad internacional, empezando por el intercambio de información, sobre todo en las reuniones SHADE,<sup>13</sup> coordinación (EUNAVCO), establecimiento de un Corredor Internacional de Tránsito (ITRC) por el golfo de Adén, la creación de tres fuerzas navales internacionales contra la piratería (Eunavfor Atalanta, OTAN Ocean Shield, y la TF-151 liderada por la V Flota de los EE.UU.), encausamiento y entrega de piratas en los países de la zona (Puntlandia, Kenia, Seychelles, Tanzania...) o en los países de pabellón buques atacados (EE.UU., España...).

Además también se contribuye al éxito por la implementación en los buques que navegan por la zona de una serie de protocolos y medidas preventivas denominadas BMP (*Best Management Practices*), como por ejemplo aumento de la velocidad de tránsito, creación de compartimentos de refugio (ciudadelas), mangueras con agua a presión, concertinas alrededor de la borda, etc., embarque de equipos militares de protección denominados VPD (*Vessel Protection Detachment*) en buques fletados por PMA o AMISOM (*African Union Mission to Somalia*), pero sobre todo la iniciativa española, muy criticada al principio por muchas naciones y el propio IMB, de embarcar equipos de seguridad privados armados (con armas «militares») de la nación que arbola el pabellón, práctica que al final ha sido adoptada por casi todas las naciones, ante una estadística apabullante: ningún buque con equipos PCASP<sup>14</sup> de seguridad privados embarcados ha sido asaltado por piratas, lo que ha llevado recientemente a la propia OMI a desarrollar una guía para armadores y compañías marítimas, así como recomendaciones para los Estados en cuanto al uso de dichos equipos de seguridad privada.

### Costes de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África en 2012

Existe una organización denominada *Oceans Beyond Piracy*<sup>15</sup> que produce un informe anual muy interesante de los costes de la piratería marítima a la economía global. Sus informes son la referencia para prestigiosas empresas de información e inteligencia cuando abordan el tema de los costes de la piratería, como por ejemplo la empresa IHS (Information Handling Services)<sup>16</sup> en sus *Janes's Intelligence Review*.

El informe de los costes económicos de la piratería somalí en 2012,<sup>17</sup> examina su variación con respecto al año precedente, 2011, con una caí-

<sup>13</sup> ED&D núm. 696, Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) meetings, 29 April 2014 p. 2.

<sup>14</sup> Privately Contracted Armed Security Personnel.

<sup>15</sup> V., el portal web: <[www.oceansbeyondpiracy.org](http://www.oceansbeyondpiracy.org)>.

<sup>16</sup> V., el portal web: <[www.ihs.com](http://www.ihs.com)>.

<sup>17</sup> V., el portal web: <[www.oceansbeyondpiracy.org/publications/economic-cost-piracy-2012](http://www.oceansbeyondpiracy.org/publications/economic-cost-piracy-2012)>.

da del 12,6% al pasar de 7.000 millones de dólares en 2011 a unos 6.000 millones en 2012, con el siguiente desglose por conceptos de mayor a menor importancia en el coste durante 2012:

- 1) *Equipamiento de seguridad y guardias armados privados*: 29% del total, cerca de 2.000 millones de dólares, con un incremento muy importante con respecto a 2011, debido a la mayor aceptación del uso de guardias armados privados (PCASP).
- 2) *Costes asociados al incremento de la velocidad de los buques para prevenir los ataques piratas*: 27% del total, unos 1.530 millones de dólares, con una bajada del 43% con respecto a 2011, debido a una menor observancia de la recomendación por la percepción de la disminución del riesgo de la piratería somalí en 2012 con respecto a 2011.
- 3) *Coste de las operaciones militares*: 19% del total, con un coste de 1.090 millones de dólares (en 2011 habían sido 1.270 millones) incluyendo los costes de operación de aviones de patrulla marítima, UAV, VPD..., e incluso los costes administrativos de los cuarteles generales, medios de mando y control y gastos de las reuniones SHADE.
- 4) *Costes de las primas de los seguros asociados a la piratería*: 10% del total, por un valor de unos 551 millones de dólares, con una caída del 13% con respecto a 2011, por disminuir las primas a los buques que embarcan a equipos de seguridad privada (PCASP) que incrementaron su presencia en 2012.
- 5) *Pago de costes «laborales»*: tales como pluses, por navegar por aguas de alto riesgo, y en caso de captura por los piratas, la compañía sigue abonando los salarios de los cautivos; alcanzan el 8% del total de los costes, y en 2012 se pagaron 472 millones de dólares.
- 6) *Re-routing para evitar las zonas de alto riesgo*: las derrotas de los buques se modifican para evitar dichas zonas o acomodarlas a corredores más vigilados y protegidos como el IRTC. Han supuesto en 2012 el 5% del gasto total con un gasto en este apartado cifrado en 290 millones de dólares, con una caída superior al 50% con respecto a 2011, observándose que en 2012 solo los buques considerados como muy vulnerables y valiosos (petroleros y *bulk carriers*) veían alteradas sus derrotas y hacían *re-routing*.
- 7) *Costes por pagos de rescates, negociadores, abogados, consultorías, y reparación de daños producidos al buque durante su cautiverio*: no alcanzan el 1% del total. En particular los pagos por rescates fueron de solo 32 millones de dólares con una caída del 80% con respecto a 2011, que se atribuye precisamente a los pocos buques capturados y liberados en 2012. El coste total de este apartado fue de 63,5 millones de dólares.

- 8) *Gastos financiación organizaciones contra la piratería* (incluyen desde agencias de la ONU a diversas ONG): 24 millones de dólares en 2012.
- 9) En último lugar, *los gastos asociados a los tribunales que juzgan los casos de piratería y a la ejecución de las sentencias en prisión*: unos 15 millones de dólares en 2012.

*Tendencias y prospectiva de los costes de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África.*

Como resumen de los costes de la lucha contra la piratería en 2012 comparados con los de 2011, aunque por un lado hay una parte muy positiva por la reducción interanual en los costes, superior al 12%, la realidad es que la disminución tan acusada de incidentes de piratería en el Cuerno de África en 2012, hace que el coste «por incidente» se haya disparado a tres veces superior al coste por incidente en 2011, por lo que probablemente a corto y medio plazo se producirá una bajada de las medidas de seguridad, para seguir reduciendo costes, al ser la percepción del riesgo menor, lo que podría suponer un rebrote de la piratería, pues es imposible su total erradicación, y como siempre habrá buques navegando, siempre existirá la posibilidad de que reaparezca en zonas deprimidas y sin administración o control, como es el caso de Somalia. Desgraciadamente, habrá que esperar a que haya de nuevo un secuestro en las aguas de Cuerno de África para volver a levantar la guardia.

### **Las acciones de la UE en su lucha contra la piratería en el Cuerno de África<sup>18</sup>**

A continuación se repasan de modo general todas las acciones e iniciativas principales bajo el paraguas de la UE, sin relacionar las contribuciones directas o posibles iniciativas de los Estados miembros de la UE, fuera de dicho «paraguas» de la Unión.

#### *1) Contención y lucha contra la piratería: operación Eunavfor Atalanta*

Como se indicó, su lanzamiento fue en diciembre de 2008, con los siguientes cometidos principales:

- Protección y escolta de los buques del PMA que transportan alimentos y ayuda a las personas desplazadas en Somalia y la protección de los buques fletados por AMISOM;
- disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y asaltos armados frente a las costas de Somalia;

<sup>18</sup> Factsheet 131223/03. The EU fight against piracy in the Horn of Africa. Bruselas, 23 de diciembre de 2013. Recuperado de: <[www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)>.



- la protección de tráfico marítimo vulnerable<sup>19</sup> frente a la costa somalí, caso por caso;
- monitorización de actividades pesqueras frente a las costas de Somalia.<sup>20</sup>

Los costes comunes suponen unos ocho millones de euros, sin contar con la aportación, voluntaria, de los Estados miembros en buques de guerra (entre cuatro siete) y aviones de patrulla marítima (tres o cuatro) y sus costes asociados, desplegados al sur del mar Rojo, golfo de Adén, océano Índico occidental, incluidas las Seychelles, en un área equivalente el de toda la UE.

Por poner un ejemplo, solo en el citado año de 2012 la participación en Atalanta le costó a España unos noventa millones de euros.

El Cuartel General de la Operación (OHQ) está en Northwood, y solo Francia y España contribuyen regularmente con escoltas y aviones de patrulla marítima. Desde su lanzamiento, el éxito en la protección de los buques fletados por PMA y AMISOM ha sido del 100%. Hasta la fecha, 149 somalíes sospechosos de piratería han sido arrestados y transferidos para su enjuiciamiento. En 2013, cuatro grupos de acción de piratas somalíes fueron desmantelados, por Atalanta.

## *2) Cooperación judicial internacional para acabar con la impunidad*

La UE ha firmado acuerdos de transferencia de sospechosos de piratería con Seychelles en 2009, islas Mauricio en 2011, y se firmó el pasado 10 de marzo de 2014 otro con Tanzania.

Al principio de 2009 efectuó algunas transferencias a Kenia, pero estos países no están preparados para afrontar la complejidad y carga de trabajo que supone la transferencia de sospechosos de piratería, por lo que en mayo de 2009 se lanzó un programa conjunto entre la UE y la ONUDD de apoyo al sistema judicial de Kenia por dos años por un valor de 3,6 millones de euros, pero al final no se consiguió firmar el acuerdo con Kenia, y actualmente las entregas se hacen caso por caso.

Seychelles y Mauricio recibieron un programa de ayuda por valor de 780.000 euros y 1,08 millones respectivamente. La UE y sus Estados miembros son los mayores contribuyentes a los programas contra la piratería de ONUDD.

<sup>19</sup> Varios Estados miembros se opusieron a que se mencionara expresamente a los pesqueros.

<sup>20</sup> Para contentar a los que daban como excusa de la existencia de la piratería que se habían «esquilado» todos los caladeros somalíes por buques pesqueros extranjeros, lo que era cierto para los países del Índico, como Yemen, Irán o Pakistán, pero no era el caso de los pesqueros de la UE que faenaban mucho más lejos de las 200 millas de la costa, a pesar de no tener declarada Somalia zona económica exclusiva.

Acabar con la impunidad de los piratas, y por tanto que puedan ser detenidos y encausados, es un componente clave de la lucha contra la piratería. Sobre unos 1.200 sospechosos están siendo actualmente encausados en veintiún países, incluyendo Estados miembros de la UE, como España, que incluyó en su código penal el delito de piratería, pero también es cierto que se ha tenido que liberar a un 90% de los piratas que se han llegado a detener, alguno de ellos en varias ocasiones, por no poder ser encausados por no aceptarlos ningún país.

Además la UE está activamente apoyando el establecimiento de un mecanismo de cooperación de la investigación criminal contra los instigadores, flujos financieros, etc., con una colaboración muy estrecha entre Europol e Interpol, quienes reciben información relevante directamente Eunavfor Atalanta.

### *3) Construcción de capacidades marítimas regionales*

En julio de 2012 la UE lanzó una nueva misión CSDP (Common Security and Defence Policy) «civil», pero con apoyo de expertos militares, EUCAP Nestor, con el objetivo inicial de aumentar las capacidades marítimas de cuatro países de la región: Yibuti (Cuartel General de la misión), Kenia, Seychelles, y Somalia (el desarrollo de una Fuerza Costera Policial en las regiones de Puntlandia y Somalilandia). La intención es extender el apoyo de EUCAP Nestor a Tanzania cuando sea posible.

Además se pusieron en marcha otros programas complementarios con fondos de la UE como el programa de Rutas Marítimas Críticas, el programa MARSIC que apoyo a la seguridad Marítima en la región por medio de aumentar la Información que se comparte y las capacidades de adiestramiento. Está dotado con 6 millones de euros, e incluye la asistencia para establecer un centro regional de adiestramiento para asuntos marítimos en Yibuti y un centro de intercambio de información regional marítima en Sana'a (Yemen).

Otro proyecto, dotado con 37 millones de euros es el programa MASE (Maritime Security) para desarrollar una estrategia para afrontar la piratería en tierra en Somalia: aumentando las capacidades judiciales para arrestar, transferir, detener y enjuiciar sospechosos de piratería; mejorar las capacidades nacionales y regionales en funciones de seguridad marítima, incluyendo la vigilancia y los guardacostas.

Por último varios programas están diseñados contra la pesca ilegal o sin regular en el océano Índico, como el financiado por la Comisión Europea con 10 millones de euros para el plan de vigilancia regional de pesquerías en el suroeste del océano Índico, para contribuir a la conservación de los atunes, o el programa de 21 millones de euros actualmente en curso denominado SmartFish para lograr una industria pesquera somalí sostenible.

*4) Estrategia de salida: Estabilización de Somalia por medio de la ayuda política, de seguridad y desarrollo. Coordinación de la acción de la UE*

La UE está convencida que solamente a través del establecimiento de la ley y el desarrollo económico en Somalia se puede erradicar el crimen organizado, y su compromiso para ayudar a superar la crisis en Somalia es duradero, cubriendo los aspectos políticos, de seguridad, desarrollo y humanitarios.

Desde 2008 la UE se ha convertido en el mayor donante de Somalia, aportando cerca de 500 millones de euros para gobernanza, seguridad y crecimiento económico. Una parte de estos fondos se ha dirigido a apoyar la industria pesquera y ayudar a las comunidades costeras, y así afrontar las causas profundas de la piratería.

Muy importante también es la ayuda que la UE presta al desarrollo de capacidades de seguridad somalíes, de forma que el Gobierno federal ejerza sus responsabilidades proporcionando seguridad a la población. La UE adiestra y paga a los policías somalíes, y desde 2007 ha prestado un apoyo financiero muy importante a la misión de mantenimiento de la paz de la UA en Somalia (AMISOM) con más de 420 millones de euros.

Desde principios de 2010, durante la presidencia española del Consejo de la UE, se lanzó la misión militar CSDP de adiestramiento (EUTM) de las fuerzas de seguridad de Somalia, y fueron España la nación marco y el coronel Ricardo González Elúl su primer comandante; se llevó a cabo el adiestramiento de más de 3.200 soldados y algunos oficiales somalíes en Uganda, y al mejorar la condiciones de seguridad en Mogadiscio, a principio de 2014 se trasladó el cuartel general de la misión de Kampala a Mogadiscio.

Toda estas acciones de la UE en apoyo a Somalia son coordinadas por medio del dialogo continuo con el Gobierno federal y otras Administraciones de Somalia como forma más eficaz de erradicar y luchar contra la piratería en el Cuerno de África.

Entre los instrumentos activados<sup>21</sup> a raíz de la intervención de la UE en el Cuerno de África está el EU Operations Centre for CSDP missions and operation in the Horn of Africa (EU OPCEN, situado en el Estado Mayor Militar de la UE, EUMS), para dar respuesta a la necesidad de mejora de la coordinación entre la operación y las dos misiones CSDP activadas en la zona (Eunavfor Atalanta, EUTM Somalia y EUCAP Nestor), y en el contexto del «Strategic Framework for the HoA».<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Council Decision 2012/173/CFSP on the activation of the EU Operations for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa. 23 de marzo de 2012.

<sup>22</sup> Council Conclusions on the Horn of Africa (3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting). Bruselas, 14 de noviembre de 2011.

El capitán de navío Francisco Cornago asumió la Jefatura del EU OPCEN el 23 de marzo de 2014, y otros tres oficiales españoles están comisionados en el EU OPCEN, entre los que destaca el capitán de Fragata Parente, como oficial de Acción de Atalanta, y el comandante (ET) Caselles como jefe de la Célula de Apoyo.

Los cometidos del EU OPCEN incluyen apoyo al planeamiento, facilitar la coordinación entre las misiones y la operación, mejorar la sinergia entre ellas y facilitar la interacción con las estructuras de Bruselas. Desde su activación, el centro ha ganado progresivamente peso entre las instituciones de la UE, que reconocen su creciente papel en beneficio del esfuerzo integral de la UE en el Cuerno de África. En este sentido destaca como muy valioso el establecimiento de un oficial de enlace del OPCEN en la División de Cooperación y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO), división que mantiene importantes proyectos en el Cuerno de África, entre los que destaca en proyecto MASE (Maritime Security). El valor añadido que ofrece este enlace supone un importante hito en la cooperación civil-militar en la acción exterior de la UE.

Otro de los desarrollos capaz de dar valor añadido y generar mayor sinergia en la acción integrada es el portal web SCOPE HoA (*EU Synergies and Coordination Portal*),<sup>23</sup> que el OPCEN ha desarrollado y ha puesto a disposición de los actores implicados en la región para el conocimiento de la acción global de la UE.

En el ámbito nacional, la coordinación se lleva a través del Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM), situado en Cartagena, y que depende del almirante de Acción Marítima, y proporciona al comandante del Mando de Operaciones (CMOPS) y al OHQ de la operación Atalanta en Northwood, información sobre el tráfico marítimo en el Área de Operaciones Conjuntas (JOA) del Cuerno de África para contribuir al mantenimiento y actualización de la situación marítima MSA (*Maritime Situational Awareness*), incluyendo todos los buques de guerra en la zona, y los buques mercantes, pesqueros y embarcaciones deportivas o de recreo de pabellón español o vinculados a intereses nacionales, así como la situación de los buques secuestrados por los piratas y la de buques que han sido declarados sospechosos.

El COVAM mantiene enlace directo con la Dirección General de la Marina Mercante, la Secretaría General del Mar, asociaciones de armadores y navieras con buques de pabellón español o vinculado a intereses na-

---

<sup>23</sup> Incluye una base de datos con actividades financiadas por la UE, calendarios CSDP, mapas, resúmenes semanales de seguridad, etc. La web, ubicada en la intranet del EEAS/SEAE, será accesible a través de internet con la debida acreditación y pretende ser una fuente de información fiable y actualizada, lo que hará que en los próximos meses su puesta al día y mantenimiento sea objetivo de especial atención por parte del personal del OPCEN.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

cionales, proporcionando información y asesoramiento para operar o transitar por la zona. También mantiene coordinación directa con el Centro del Tráfico Marítimo para el Cuerno de África (MSCHOA) del OHQ de Northwood para el intercambio de información y transferencia de datos consolidados del COVAM, así como para transmitirle solicitudes de información o apoyo recibidas de buques mercantes de pabellón no español o no vinculados a intereses nacionales.

### Diferencias entre la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea

#### Golfo de Guinea. Situación de Nigeria. Nacimiento de la piratería y sus causas

Geográficamente el golfo de Guinea baña las costas de los siguientes Estados: Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón, y Santo Tomé y Príncipe. Además, el delta del Níger, la mayor desembocadura del planeta, ha creado dos golfos interiores, al noroeste el de Benín y al sueste el de Biafra (ver mapa figura 3).



Figura 3. Golfo de Guinea Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Golfo\\_de\\_Guinea](http://es.wikipedia.org/wiki/Golfo_de_Guinea)

La región es muy rica en recursos naturales que incluyen grandes yacimientos de hidrocarburos y gas natural, pesca, cacao, maderas nobles, diamantes, uranio y minerales estratégicos como el hierro, manganeso, bauxita, cobalto y coltán, que se exportan a todo el mundo. Por ello, el golfo de Guinea es actualmente una de las zonas de gran importancia geoestratégica y económica, especialmente para EE.UU. y Europa, ya que ha experimentado un notable incremento del tráfico marítimo con ambos continentes por su relativa cercanía para proveerse de materias primas en comparación con Asia.

Hoy en día EE.UU. importa un 15% de su crudo del golfo de Guinea, y muchos Estados miembros de la UE diversifican sus fuentes de petróleo y gas licuado importándolos de la región,<sup>24</sup> en el caso de España, de Gabón. La importancia económica de la región tampoco ha pasado desapercibida a potencias emergentes como China y Brasil, con gran presencia en la zona, a pesar de los grandes y numerosos retos en seguridad presentes y que comparten todos los países de la zona, pudiendo afirmarse que en la actualidad el golfo de Guinea es una de las zonas marítimas más inseguras del mundo.

El país central del golfo de Guinea es Nigeria, y toda la piratería existente tiene sus raíces y causas de nacimiento en la propia Nigeria, y por ello conviene centrarse en este país para compararlo con Somalia y ver las diferencias en la lucha contra la piratería, aunque todo el área del golfo de Guinea está plagada de amenazas a la seguridad. Además Nigeria es la potencia militar regional, y ha empleado sus fuerzas militares en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU,<sup>25</sup> de la UA y de la propia ECOWAS<sup>26</sup>, así como bilateralmente con otros países de África.

Es común a todos los países de la región la existencia de reclamaciones territoriales y movimientos independentistas, que tienen sus raíces en los procesos de descolonización en África, que no respetaron líneas étnicas ni culturales ni lingüísticas ni de religión, dado que el trazado de las fronteras fue absolutamente arbitrario, basado en lo determinado por la antigua potencia colonial.

También afectan a toda la región el crimen organizado, el tráfico de drogas (cocaína procedente de Sudamérica y heroína de Asia), el tráfico de personas (mujeres y niños), ser vía de inmigración ilegal hacia Europa, el tráfico de armas y la presencia de terrorismo islamista. Es común a todos los países la corrupción a todos los niveles de la Administración y de las Fuerzas Armadas y Policía, la falta de seguridad (son muy frecuentes la extorsión, los robos, los asaltos, los asesinatos...), la impunidad, la injusticia social y económica...

Nigeria, con una extensión que dobla la de España, es el país más poblado de África, se estima que actualmente supera los 175 millones de

<sup>24</sup> Según la Comisión Europea, el golfo de Guinea representa el 13% de las importaciones de petróleo y el 6% de las de gas de la UE (EDD núm. 574, de 17 de enero de, p. 4).

<sup>25</sup> UNMIL en Liberia, UNOCI en Costa de Marfil, MONUSCO en RD Congo, UNMISS en Sudán del Sur, UNAMID y UNISFA en Sudán, y siete observadores en MINURSO (Sahara occidental).

<sup>26</sup> Siglas en inglés correspondientes a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) formada por quince países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, y Togo). Nigeria tiene 160 militares en la misión de ECOWAS denominada ECOMIB en Guinea Bissau.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

habitantes. Es un país con una gran diversidad étnica (unos 250 grupos), idiomática (más de 500 idiomas hablados) y de religión (musulmanes, católicos, anglicanos, evangélicos, etc. y animistas). El grupo étnico mayoritario en toda la parte norte del país es el hausa fulaní, de cultura árabe, casi todos musulmanes, aunque hay una minoría de cristianos, y utilizan como idioma el hausa (de raíz árabe). Sin embargo, en el noreste (sobre todo en el estado de Borno) está el importante grupo étnico de los kanuri, musulmanes de origen nilo-sahariano, que hablan dicha lengua kanuri, que es también lengua y etnia mayoritaria en el sureste de Níger, el este de Chad y noroeste de Camerún (ver figura 4).



Figura 4. Distribución de idiomas principales en Benín, Nigeria y Camerún Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Nigeria\\_Benin\\_Cameroon\\_Languages.png](http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Nigeria_Benin_Cameroon_Languages.png)

En el cinturón central (*Middle Belt*) del país están los grupos étnicos más grandes como los ijaw, efik, ogonis o annang, todos con diferentes idiomas, y algunos de ellos pueden comunicarse en inglés, porque parte de la población lo hablaba durante la colonización británica, y por eso fue establecido el inglés como idioma oficial, para facilitar la comunicación y la unidad del país.

Por otro lado, es normal que los nigerianos hablen varios idiomas, entre ellos los más hablados, como son el hausa, el yoruba y el igbo. Precisamente la etnia yoruba es la más predominante en el sur y oeste de Nigeria, más de la mitad son cristianos, la cuarta parte, musulmanes y el resto, animistas. El grupo étnico igbo es el mayoritario en la región del delta del Níger y en el golfo de Biafra, y la gran mayoría son católicos, aunque también hay minorías importantes de ogonis y de ijaw.

Nigeria se divide en cuatro zonas geográficas, que determinan unas líneas sociales y económicas: la zona costera, de 853 km de longitud, principalmente dedicada a la pesca o al tráfico de cabotaje, es zona de ensenadas, manglares, riachuelos, marismas y pantanos, que pueden extenderse hasta 100 km de la costa en el delta del Níger, hacia el interior; la siguiente zona es un cinturón boscoso (zona maderera y de producción de cacao, cacahuètes y caucho) o selvático que se va elevando gradualmente hacia el norte formando mesetas; en el cinturón central empieza la región de sabana africana, la principal región agrícola nigeriana; y en el extremo norte del país se encuentra la zona semidesértica saheliana, principalmente dedicada a la ganadería nómada por los hausa y fulanís, y en la zona del lago Chad a la pesca.

Nigeria fue protectorado británico en 1901 y colonia en 1914.

En 1956 la empresa holandesa Shell descubre unos grandes yacimientos de petróleo en la región del Delta.

El Reino Unido le concedió la independencia en 1960 como un Estado formado por una federación de tres regiones, una al norte que albergaba una mayoría de hausa fulanís, los yorubas en la parte sur y occidental, y los igbos en la región sur y oriental.

A principio de la década de los 60, se concedieron numerosas concesiones de exploración y explotación petrolífera a varias compañías extranjeras.

En 1966 se produce un golpe de Estado estableciendo un Gobierno militar y reemplazando las tres regiones por doce Gobiernos federales para dar más poder político a otros grupos étnicos en su área de influencia, en especial a los ijaw.

En 1967 los igbos declaran la independencia de la región oriental como República de Biafra, alegando que la gran mayoría de los pozos de producción de petróleo les pertenecían, pero que ellos no recibían nada de la riqueza que generaban, que se quedaba en manos del Gobierno federal.

Estalla la guerra civil en Nigeria, en la que se llegaron a exterminar más de 30.000 igbos en los estados al norte de la región del Delta, y los rebeldes biafreños capitularon en enero 1969; muchos de ellos huyeron hacia Camerún y se refugiaron en la península de Bakassi, donde se establecieron.



Nigeria y Camerún se han disputado la soberanía de Bakassi desde entonces.

La corrupción como un tema serio aparece en Nigeria durante la crisis del petróleo de los 70, por las enormes ganancias inesperadas que se generaron para el Estado nigeriano, aplicándose por los gobernantes políticas económicas populistas, que al poco tiempo se convirtieron en instrumentos personales para propósitos privados de los políticos en el poder.<sup>27</sup>

En 1975 tiene lugar un sangriento golpe militar de Estado para acabar con el Gobierno de la Primera República. Adquieren de la Unión Soviética aviones MIG-21, carros de combate y artillería. La situación de la corrupción se deteriora durante la Segunda República bajo Shehu Shagari, donde el Estado no solo se convierte en un dispensador de prebendas, sino que muchos lo califican de «depredador».

Se redacta una nueva Constitución en 1977 (tomando como modelo de Gobierno federal a EE.UU.) con nueva división en más estados federales, y se celebran elecciones en 1979, asimismo se aprueba la nueva Constitución en la que se declara que todo el petróleo y el gas del país es propiedad federal.<sup>28</sup>

El *boom* del petróleo de finales de los 70 provocó que numerosos mercantes tuviesen que esperar fondeados para su turno de entrar a puerto para descargar, sobre todo los que llevaban material de construcción (se les denominó «*Cement Armada*»), y comenzaron los ataques de los piratas nigerianos, muchos de ellos efectuados desde cayucos y armados de machetes para robar todo lo que tuviese valor, y que luego era revendido en los mercados de Lagos, Port Harcour o Calabar.

El negocio de la piratería florece en muy poco tiempo, formando grupos de cinco a seis individuos fuertemente armados embarcados cada uno de ellos en cuatro o cinco botes a motor fuera borda (algo que no podía permitirse ningún pescador), y que disponían de información privilegiada sobre las víctimas más rentables, con lo que se podía sospechar de cierta connivencia con funcionarios del puerto o de aduanas.

El número de ataques, y la violencia y amenazas de los piratas aumentaban exponencialmente sin que aparentemente las autoridades nigerianas se dieran por aludidas, hasta que en 1979 se produjo el ataque al mercante *Lindinga Ivory* en que resultó muerto su capitán y heridos catorce de sus tripulantes.

<sup>27</sup> Sobre la corrupción en Nigeria hay un artículo excelente de Daniel Agbibo, de la Universidad de Oxford, que lleva por título «One step forward, two steps back: the political culture of corruption and cleanups in Nigeria», publicado por la Central European University en su *Political Science Journal*, vol. 8, núm. 3, marzo de 2014.

<sup>28</sup> Para más información v. el libro *Small Boats, Weak States, Dirty Money* de Martin N. Murphy, publicado por Hurst&Company, Londres, 2008, en especial las pp. 111 a 122, dedicadas a West Africa-Nigeria.

El Gobierno nigeriano decide comprar equipamiento militar moderno, sobre todo al Reino Unido, pero también a Francia, a Italia y a EE.UU.

Algunas medidas que tomó el Gobierno nigeriano y la caída del precio del petróleo, que redujo el tráfico de petroleros por el golfo de Guinea, hicieron que la piratería pasase a ser un asunto de índole menor con poca repercusión en la prensa, pues en 1981 Nigeria y Camerún estuvieron muy cerca de ir a la guerra por la demarcación de la frontera común al norte de la península de Bakassi y en el lago Chad.

En 1982 se incorpora como buque insignia de la Marina de Guerra de Nigeria, desde Alemania, la fragata clase MEKO 360 *Aradu*<sup>29</sup> con capacidad para llevar embarcado un helicóptero Lynx.

El segundo golpe militar de 1983, con la entrada en escena del general Babangida (1985-1993), el régimen, además de alcanzar la máxima corrupción, promovió la impunidad de los corruptos, siempre y cuando fuesen absolutamente leales y comprometidos con el presidente Babangida, quien crea de facto una autocracia militar pretoriana de individuos y grupos étnicos que se dedican a la sistemática supresión de los oponentes al régimen, ya sean reales o simplemente sospechosos.

Los países occidentales deciden imponer un embargo de equipamiento militar a Nigeria, que entonces opta por continuar armándose con equipamiento militar procedente de China, Rusia, India e, incluso, Corea del Norte.

Nigeria en los últimos años del régimen de Babangida, gracias a la nueva subida de los precios de los carburantes con motivo de la guerra de Irak de 1991, sus exportaciones de petróleo, que suponen el 80% de los ingresos del Estado, pasa a ser por PIB unos de los países más ricos de África, pero la corrupción generalizada de políticos, militares, policías, jueces, etc. impidió que se trasladase al pueblo nigeriano los beneficios, por lo que aumentaron las diferencias sociales y económicas, así como el paro y se abandonaron las fuentes productivas tradicionales como la pesca, la industria maderera, la ganadería, agricultura (la producción agrícola nigeriana cae en vertical, de forma que ya no puede exportar, y necesita importar para evitar la hambruna de su población), etc., por lo que la extrema pobreza alcanzó a cada vez mayores capas de la sociedad nigeriana, que afecta a casi 100 millones de personas, una tasa de pobreza solo superada por India y China.

Los nigerianos sufren la absoluta carencia de servicios sociales como sanidad, educación, etc. y, también de servicios públicos considerados como básicos como el agua potable, el alcantarillado y la electricidad. Incluso, no se hicieron infraestructuras que permitiesen progresar al país, por lo que muchas zonas, sobre todo del norte del país, quedaron sin electricidad ni carreteras ni, por supuesto, control de fronteras.

---

<sup>29</sup> El autor fue oficial de enlace durante su escala en Vigo.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

En realidad Nigeria tiene una ausencia total de administración civil efectiva a nivel del Gobierno federal, de los Gobiernos estatales e, incluso, a nivel local.

Precisamente es a principios de los años 1990 cuando se producen varios incidentes armados entre Nigeria y Camerún, coincidiendo con la aparición en la región del delta de grupos étnicos armados, que se levantan contra el Gobierno federal, resentidos por no beneficiarse del petróleo, a pesar de residir en la mayor zona de explotación, como los ogonis que crean el MOSOP (*Movement for the Survival of Ogoni People*).

El Gobierno de Babangida, para asegurarse la permanencia en el poder y sumar más apoyos y reclutar nuevos integrantes de la red de corrupción, decide crear más Estados, repartiendo prebendas entre los nuevos gobernadores para asegurarse su lealtad, a la vez que restaba poder y dividía a la oposición.

Se alcanzan en Nigeria los actuales 36 estados federales y un distrito federal de la capital Abuja<sup>30</sup> (en el cinturón central, para que sirviese de amalgama de la federación. Ver figura 5).



Figura 5. Mapa político de Nigeria Fuente: [http://upload.wikimedia.org/Wikipedia/commons/d/d2/Nigeria\\_political.png](http://upload.wikimedia.org/Wikipedia/commons/d/d2/Nigeria_political.png)

<sup>30</sup> Capital de Nigeria con más de 1 millón de habitantes, aunque Lagos, la anterior capital, sigue siendo la ciudad más poblada con 8 millones de habitantes (datos de 2006). En Lagos está el principal aeropuerto de Nigeria, y su puerto de Apapa (Lagos) es uno de los más importantes junto con Port Harcourt y el de Calabar al lado de la península de Bakassi.

Nuevo golpe militar en 1993 en Nigeria, del general Abacha, que anuló los órganos del Estado, prohibió los partidos políticos y dismanteló las estructuras civiles, a la vez que retiraba a los jueces la posibilidad de investigar las acciones llevadas a cabo por cualquier miembro del régimen. Implanta una dictadura y un régimen de terror, con corrupción generalizada a todos los niveles de la Administración, incluidas sus Fuerzas Armadas y la Policía.

En 1994, el presidente nigeriano Abacha mandó el ejército a Bakassi para controlar a los igbos; como respuesta Camerún mandó una reclamación territorial a la Corte Penal Internacional de Justicia en La Haya.

En los informes de corrupción de la organización Transparencia Internacional, figuró Nigeria en los años 1997 y 1998 como el país más corrupto del mundo. En junio de 1998 muere Abacha. En 1998 se crea en la región del delta, en las zonas habitadas por los ijaw, un grupo que promueve «la libertad, la autodeterminación y la justicia» y que se autodenomina IJC (*Ijaw Youth Council*).

En 1999 se vuelve al régimen civil «democrático», y se elige como su primer presidente democrático a Olusegun Obasanjo (1999-2007), con lo que los países occidentales levantan el embargo de armas a Nigeria. EE.UU., Reino Unido y Alemania se ofrecen para proporcionar ayuda técnica militar para tratar de poner en servicio y operativo el equipamiento militar nigeriano que sea factible.

Aunque Nigeria ya es teóricamente un país inmensamente rico y con un crecimiento anual económico espectacular gracias a sus exportaciones de petróleo y gas natural procedentes de la zona del delta del Níger, la realidad es que debido a que la corrupción continúa sin freno y con total impunidad, la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y servicios básicos sigue siendo inexistente. Aunque Obasanjo prometió al pueblo acabar con la corrupción y creó las Comisiones de Lucha contra la Corrupción ICPC<sup>31</sup> y EFCC (Comisión contra el Crimen Económico y Financiero), la realidad es que al final se demostró que las ICPC y la EFCC fueron usadas por Obasanjo como un arma política contra sus enemigos, especialmente contra los gobernadores que aspiraban a presentarse a las elecciones presidenciales, mientras por otro lado alentaba la corrupción de sus leales asegurándoles la impunidad.

En 2002 la Corte Penal Internacional de Justicia adjudicó la soberanía sobre la península de Bakassi a Camerún y ordenó a Nigeria transferir la soberanía del territorio, pero sin que los habitantes tuvieran que emigrar o cambiar de nacionalidad. Nigeria se negó a retirar sus tropas; el veredicto fue apoyado por la ONU que amenazó a Nigeria con sanciones y, si fuese necesario, el uso de la fuerza.

<sup>31</sup> Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission.

En 2003 se crean otros dos grupos ijaw en el delta, el NDPVF (*Niger Delta People's Volunteer Force*) y el NDV (*Niger Delta Vigilante*).

En febrero de 2006 fuerzas del Gobierno arrasan un poblado ijaw y, como respuesta, aparece en escena el grupo ijaw más importante, el MEND (*Movement for the Emancipation of the Niger Delta*), una coalición de milicias armadas procedentes del NDPVF y del IJC, con elementos procedentes del crimen organizado, dedicados a la piratería y al robo de combustible (conocido en el argot como «*bunkering*»), todos puestos bajo un mando colegiado.

El *bunkering* en la mayoría de las ocasiones se hacía colocando una barcaza bajo un oleoducto que hacía de puente entre dos orillas de un río del delta. Se taladraba la tubería y se dejaba caer el chorro de combustible hasta llenar la barcaza, que era remolcada hasta un «buque depósito» que esperaba frente a la costa, y se le trasvasaba el combustible para que fuese vendido en otros puertos de África. De los beneficios, el MEND obtenía financiación para comprar armas, y también fondos para pagar sobornos a policías y marinos,<sup>32</sup> y evitar ser capturados por las patrullas de la Marina nigeriana. El sistema también implicaba riesgos como demuestra los más de 200 muertos que dejó una explosión en Nigeria al taladrar una tubería de gasolina.

En marzo de 2006 el Gobierno de Nigeria firma un acuerdo con una empresa israelí, por valor de más de 250 millones de dólares, para adquirir un sistema de vigilancia costero para sus 853 km de costa, con estaciones radar, centros de vigilancia costera, vehículos aéreos sin piloto, y un centro de mando y control marítimo en Lagos.

En julio de 2006 Nigeria retiró a sus militares de Bakassi, unos 3.000 soldados, y realizó la entrega formal de la soberanía de la parte norte de la península. Sin embargo, la parte sur permaneció bajo control de autoridades civiles nigerianas, hasta que finalmente en 2008 Nigeria, bajo la presidencia de Umaru Yar'Adua (2007-2010), un musulmán antiguo gobernador del norte, entregó completamente Bakassi a Camerún en presencia de una delegación de la ONU.

Entre 2007 y 2009 Nigeria afrontó una lucha sin cuartel frente al grupo MEND en su lucha de emancipación frente al Estado nigeriano reclamando que el pueblo (ijaw) no recibía las compensaciones económicas procedentes de los ingentes beneficios del petróleo que se extraía del delta, y el Gobierno era opresor y corrupto, y exclusivamente se beneficiaban ellos y sus allegados.

<sup>32</sup> En julio de 2007 la propia Marina de Nigeria cesó a diez oficiales, entre ellos un contralmirante, por estar implicados en robo de combustible.

Los robos de combustible, la piratería y los secuestros han sido endémicos en Nigeria desde décadas antes de la aparición del MEND, pero ahora se produce una simbiosis entre el crimen organizado nigeriano y el MEND, que abarca todo el espectro, desde el robo a mano armada y el secuestro, al robo del buque completo, ya sea por su carga o para ser utilizado como transporte del petróleo robado.

En 2009 el Gobierno nigeriano de Yar'Adua pactó una amnistía con el MEND, y aunque desde entonces algunos grupúsculos reclaman pertenecer al MEND para justificar políticamente sus fechorías, la realidad es que el MEND, si existe, carece de la capacidad que tenía antes de la amnistía.

En mayo de 2010 muere, después de una larga enfermedad, el presidente Yar'Adua, que es sustituido por su vicepresidente, un cristiano del sur, el actual presidente Goodluck Jonathan, que al igual que sus predecesores ha abrazado el sistema, para mantenerse en el poder, de recompensar la corrupción más que castigarla.

Un informe al Congreso de los EE.UU. de abril de 2013 por el secretario de Estado, dice que «la corrupción afecta a todos los niveles del gobierno y de las fuerzas de seguridad en Nigeria».

Sin embargo, en noviembre de 2013 el Departamento de Defensa de los EE.UU. anuncia un contrato para mejorar el sistema de vigilancia marítima nigeriano (de la empresa israelí IADS), para que pueda integrar varios sensores, incluyendo la información de los radares aéreos y embarcados, cámaras de TV, de infrarrojos e incluso los datos que proceden del sistema AIS (*Automatic Identification System*), sistema obligatorio para todos los buques mercantes de eslora igual o superior a treinta metros.

EE.UU. decide incluir el contrato de mejora citado en su programa RMA-C,<sup>33</sup> un programa de ayuda a los Estados africanos para controlar sus aguas territoriales incrementando las capacidades y el adiestramiento de sus fuerzas de seguridad marítimas, en realidad el mismo concepto de programa que EUCAP Nestor para el Cuerno de África.

El 30 de mayo de 2014 el MEND declara un alto el fuego, un día después de que el presidente Goodluck Jonathan ofreciese una amnistía a «todos los grupos armados que quieran y estén listos para renunciar a la violencia y buscar la senda del diálogo y la reconciliación». La amnistía le proporcionará más votos al actual presidente en las futuras elecciones presidenciales de 2015, pero no afectará significativamente a la reducción del riesgo de piratería o de robo de combustible en las costas de Nigeria.

En resumen, se puede concluir que la piratería practicada en el golfo de Guinea ha evolucionado desde una piratería como crimen organizado a una piratería que busca objetivos políticos, sociales y criminales, por lo

<sup>33</sup> Regional Maritime Awareness Capability.

que en realidad los grupos insurgentes actúan como criminales, y los criminales se apoyan en los insurgentes y en los corruptos de la Administración del Estado para mantener su negocio.

### ***Cifras de la piratería en Nigeria periodo de 2003 a 2013***

Durante el Gobierno de Obasanjo, las acciones de la piratería pueden ser atribuidas en su gran mayoría a crimen organizado, y tuvo su mayor pico en 2003 que hubo 39 incidentes, bajando a 27 en 2004, 16 en 2005 y terminó 2006 con solo 12 incidentes.

En 2007, como consecuencia de la irrupción del MEND en la piratería, los incidentes subieron al máximo de 42 ataques piratas, en 2008 fueron 40 y en 2009, como consecuencia de la amnistía al MEND, cayeron a 28 incidentes, y en 2010 bajaron a 19 incidentes.

En 2011 se registra la cifra más baja de la serie, con solo diez incidentes; sin embargo, los piratas habían atacado a un petrolero en algún lugar entre el puerto de Lagos y la costa de Benín (que no llega a los 120 km de longitud), trasvasando su carga a otro buque, antes de liberarlo, siguiendo un patrón que se repetía. Por eso, en septiembre de 2011 Nigeria y Benín deciden establecer un programa de patrulla marítima conjunta (operación Prosperity).

En 2012 sube el nivel de violencia de los piratas en sus acciones de abordajes, y a 58 el número de incidentes, el récord de todos los registros anuales, algunos de ellos en Benín (dos incidentes), Togo (con solo unos 55 km de costa, tuvo quince incidentes), Ghana y Costa de Marfil, y con un rebrote importante del número de ataques en la región del delta achacables a milicias armadas que todavía no se han acogido a los beneficios de la amnistía al MEND, junto con la percepción por los nigerianos de que el actual presidente Goodluck Jonathan poco o nada está haciendo para luchar contra la corrupción y para lograr un reparto más justo de los beneficios del petróleo a las comunidades locales de donde se extrae.

Se constata que las bandas de piratas están mejor organizadas que nunca, que tienen acceso a información de movimientos de buques mercantes, y disponen de materiales y armas muy sofisticadas. Esto fuerza, por fin, al Gobierno nigeriano a actuar, y pone en marcha la operación Pulo Shield, creando una fuerza conjunta que integra a militares de la Marina, del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como a policías, con la misión de vigilar y proteger las instalaciones de petróleo y gas, combatir el *bunkering* y la piratería marítima, así como cualquier otro delito (pesca ilegal, vertidos contaminantes —ver foto—, contrabando de drogas, contrabando de armas...) que se pueda cometer en el mar y en las aguas interiores bajo su responsabilidad.



Foto 2. Una refinera ilegal abandonada cerca de Bayelsa (zona ijaw del delta del Níger) Fuente: <https://janes.ihs.com/externalitems/janes/images/mags/jiwb/jiwb2014/data/images/p1565434.jpg>

A pesar de ello, en 2013 se contabilizaron 31 ataques de piratas nigerianos de un total de 51 cometidos en el golfo de Guinea, donde se tomaron como rehenes a 49 personas y se secuestró a 36 personas. Dos buques fueron secuestrados frente a las costas de Nigeria, con trece buque asaltados y otros trece sobre los que se disparó. Los piratas utilizaron embarcaciones de alta velocidad escondidas en los estuarios del delta del Níger, aventurándose hasta las aguas de Gabón, Costa de Marfil y Togo, y al menos cinco de los siete secuestros de buques efectuados en el Golfo de Guinea estaban relacionados.<sup>34</sup>

De estos datos de 2013, se puede concluir que actualmente los ataques piratas en el golfo de Guinea no son en un número alarmante, pero que evidentemente no se puede permitir esta situación, que es muy particular del golfo de Guinea, y que en realidad atañe a los propios Estados ribereños el atajarla; queda mucho camino que recorrer, pues carecen de una auténtica política marítima, al haberse enzarzado entre ellos en múltiples cuestiones fronterizas y de reclamación de territorios. Sus fuerzas navales son obsoletas, están mal adiestradas, mal equipadas y mal mantenidas, porque los corruptos se apropian de los recursos financieros, algo endémico en todas las FAS, y la lealtad, integridad, espíritu de servicio y honorabilidad de sus mandos es muy cuestionable. El caso de

<sup>34</sup> Datos extraídos del artículo «Is Piracy Eradicated?» de abril de 2014 por James Kraska para ISN.



Nigeria, la potencia militar del golfo, es paradigmático,<sup>35</sup> aunque desde el 2012, y dados los retos que plantea la situación en el delta del Níger y la piratería nigeriana extendiéndose por todo el golfo, le ha dado la máxima prioridad a la adquisición de cuatro patrulleras oceánicas OPV (la primera a construir en China y 50% de la segunda en Nigeria, la tercera y la cuarta en Indonesia), doce patrulleras rápidas costeras PBF (tres de Israel, tres de Francia y seis de Australia).<sup>36</sup>

Es de reseñar que Camerún ha encargado a EADS-CASA un avión militar CN-235, y que los astilleros españoles Aresa (Arenys de Mar) han entregado a la Marina de Camerún dos OPV Aresa 3200 en febrero de 2014, que se unen a los dos PBF Aresa 2400 Defender y al Lanchón de desembarco Aresa 2300 ya en servicio en Camerún.<sup>37</sup>

En un apartado posterior, compararemos la piratería en el Cuerno de África con la piratería en el golfo de Guinea, antes de poder apuntar el papel que podría llevar a cabo la UE en esta lucha contra la piratería existente en el África occidental.

Por otro lado, Nigeria se ve afectada por un terrorismo yihadista autóctono, el de Boko Haram, que afecta a su seguridad y al despliegue de sus Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad para combatirla, por lo que también puede afectar al papel que puede llevar a cabo la política común de seguridad y defensa de la UE en su vecindario próximo en el Sahel, por lo que se estima necesario tratarlo en el apartado específico que sigue a continuación de este.

### ***Terrorismo yihadista. Boko Haram. Ansaru***

Como hemos visto, Nigeria, al inicio de este siglo XXI se encuentra poblado de milicias étnicas armadas, grupos separatistas, grupos de crimen organizado, grupos religiosos o sociales reclamando justicia (se calcula que no llegan al 1% los culpables de asesinatos que son juzgados) o reclamando los más elementales servicios públicos.

Desde 2001 en los Estados del cinturón central (*Middle Belt*), único «pegamento» que mantiene unido el país, se sucedieron esporádicas algaradas muy violentas, con miles de muertos y cientos de miles de desplazados huyendo de las zonas del este del país, debido que se habían exacerbado las tensiones entre los distintos grupos étnicos y religiosos por las gran-

<sup>35</sup> Sobre el papel, mantiene las mayores capacidades militares en la región, pero, en realidad, la mayoría están fuera de servicio por falta de mantenimiento, como su fragata Aradu clase MEKO 360 construida en Alemania, o su corbeta Enymiri Clase Vosper construida en el Reino Unido.

<sup>36</sup> The Military Balance 2013: Selected Arms Procurements and Deliveries, Sub-Saharan Africa, p. 542, tabla 23.

<sup>37</sup> Revista General de Marina (RGM), marzo de 2014, NOTICIARIO, p.362.

des diferencias económicas entre los Estados del norte con respecto a los del sur. En ocasiones las disputas eran simplemente sobre posesión de la tierra o de ganado, pues muchos sufren hambruna, como consecuencia del desgobierno.

Además hay factores transnacionales que afectan a las fronteras con Benín al oeste, Níger en el norte, Chad al noreste y Camerún al este, pues son muy porosas, muchas veces no están señalizadas, y están mal controladas. Entre estos factores merecen destacarse la posibilidad de infiltración y el contrabando de armas,<sup>38</sup> movimientos de grupos terroristas yihadistas como Al Qaeda en el Magreb islámico implicados en los secuestros de occidentales, tráfico de personas,<sup>39</sup> flujos de inmigración ilegal, contrabando de tabaco, tráfico de drogas, etc., muchas veces muy fáciles de llevar a cabo por pertenecer a una misma etnia, aunque nominalmente tengan distintas nacionalidades como el caso de los kanuri, que pueden ser nigerinos, chadianos, nigerianos o cameruneses.

La ausencia de cualquier tipo de ley u orden, civil o penal en Nigeria hizo que muchos Gobiernos federales del norte del país, como el de Borno, creasen una comisión gubernamental para implementar la sharía, la ley islámica, en sus respectivos Estados, pues era la ley existente entre las comunidades hausa y fulaní antes de la colonización británica, por sus raíces nómadas y culturales árabes, y era una demanda de la mayoría musulmana para poner coto al desgobierno, y a la ausencia de justicia, al menos para resolver los casos civiles (matrimonio, divorcio, pleitos por tierras o ganados...).

El gobernador de Borno nombró a un famoso predicador y líder salafista de la Vanguardia Juvenil Islámica (*Shababul Islam*), Mohamed Yusuf, para que fuese miembro del Comité de Implementación de la Sharía entre 1999 y 2003.

Desengañado Yusuf por la falta de sinceridad y de compromiso del gobernador para llevar a delante la implementación de la sharía, empezó a emitir públicamente, e incluso a grabar, soflamas contra el gobernador por la decepción y el engaño sufrido, al que llegó a tildar de apóstata, y apelando a todos los buenos musulmanes a llevar a cabo una auténtica revolución (armada) islámica, empleando por primera vez en 2002 la palabra hausa «*boko haram*» (prohibición de la educación occidental) porque achacaba que todos los males que sufría el pueblo nigeriano venían de haber seguido una educación laica occidental, y por eso el nombre

---

<sup>38</sup> La mayoría de los fusiles AK-47 en poder de Boko Haram fueron adquiridos en Chad. Actualmente preocupan las armas que pasan por la frontera con Níger procedentes de Libia.

<sup>39</sup> Mujeres y niños muy pobres que han sido vendidos por sus familiares como empleados del hogar, ayuda doméstica o como trata sexual, negocio con una larga tradición de siglos en la región.

formal de la organización era «Personas Comprometidas con la Propagación de las Enseñanzas del Profeta y con la Yihad».<sup>40</sup>

En diciembre de 2008, el gobernador de Borno acusó de terrorismo a Yusuf ante la Corte Federal Penal en Abuya, quien había sido ya sometido a una serie de arrestos y traslados a la comisaría de policía de Abuya, y liberado después de haberse pagado las fianzas impuestas por influyentes políticos nigerianos cristianos.

En verano de 2009, hay una brutal represión militar en el norte en respuesta a algunos incidentes promovidos por Boko Haram, en la que mueren más de 800 de sus militantes. Dos días más tarde Yusuf es capturado por las tropas militares, trasladado a la comisaría de policía de Maiduguri, donde es ejecutado según Boko Haram y que resultó muerto de un disparo al tratar de huir según la policía, elevándolo a la categoría de mártir y haciendo que aumentase el apoyo popular a Boko Haram en el norte.

Se hace cargo del liderazgo de Boko Haram el lugarteniente más radicalizado de Yusuf, el kanuri Abubakar Shekau, quien empieza la venganza por la muerte de Yusuf y el resto de camaradas, cambiando la táctica seguida hasta entonces de atacar a las fuerzas de seguridad y políticos del Gobierno por una táctica de terrorismo total, incluyendo ataques a cristianos e iglesias, imanes musulmanes contrarios a su movimiento yihadista, sospechosos de colaborar con las fuerzas de seguridad, familias de los políticos, colegios «laicos», bares, agencias de la ONU e incluso contra varias ONG, asesinando a los sanitarios implicados en campañas de vacunación de la polio, alegando que dicha «campaña era en realidad para esterilizar [sic] a las niñas musulmanas». La represión de las fuerzas de seguridad durante los años 2010 y 2011 fue otra vez brutal, fueron arrestados y asesinados muchos de los líderes y miembros de Boko Haram; otros huyeron a Malí y a Somalia a través de Chad. Shekau resultó herido grave pero logró huir, moviéndose entre las fronteras con Níger, Chad y Camerún, gracias al apoyo de los kanuri.

En diciembre de 2012, aparece el grupo terrorista Ansaru, la facción más radicalizada de Boko Haram, que se declara parte del movimiento yihadista internacional, adoptando sus tácticas, como el secuestro de occidentales para financiarse, y expandiendo su área geográfica de actuación a Camerún y Níger, para establecer contactos operativos con Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI), e incluso aprovechar el tráfico de armas existente por el Sahel.

A principios de 2013 Boko Haram llega al máximo de su poder controlando grandes extensiones del estado de Borno, y el Gobierno decide tras-

<sup>40</sup> Para más información sobre Boko Haram v. el interesante y excelente «Curbing Violence in Nigeria (II): The Boko Haram Insurgency», en Crisis Group Africa Report, núm. 216, 3 de abril de 2014.

ladar el grueso de sus fuerzas militares al norte, y crear una fuerza conjunta de militares y policías, que logran infligir grandes pérdidas a Boko Haram, pero sin tomar ninguna medida de apoyo a la población del norte para aliviar su pobreza,<sup>41</sup> sin invertir en el desarrollo de infraestructuras y, sobre todo, sin proporcionar los servicios básicos ni justicia. La respuesta del Gobierno federal solo consigue escalar la situación y que aumente el grado de violencia, y por ello el presidente Goodluck tantea a Boko Haram sobre la posibilidad de proponer una amnistía, similar a la del MEND, pero se encuentra con la dificultad de encontrar unos interlocutores válidos, por ser muy opaca la cadena de mando de Boko Haram, como medida de seguridad para evitar detenciones y persecuciones a sus familiares, así como por la existencia de grandes divisiones internas en Boko Haram, como demuestra la existencia de Ansaru.

El secuestro de las más de 200 chicas en Chibok en el noreste de Nigeria por Boko Haram, y la aparición de Abubakar Shekau en todos los medios de comunicación del mundo, ha supuesto una llamada a contener la violencia, que solo puede hacerse por medio de una auténtica revolución y reforma del sector de seguridad (SSR) en Nigeria, aplicando simultáneamente medidas de desarrollo regional, imperio de la ley y respeto de los derechos humanos, con coordinación regional de los países del golfo de Guinea y del Sahel, y el apoyo de la comunidad internacional, que debe estar condicionado a que se luche contra la corrupción en Nigeria, sin amnistías ni perdón.

### ***Comparación de la piratería en el Cuerno de África con la piratería en el golfo de Guinea***

La piratería frente a las costas de Somalia difiere cualitativamente y cuantitativamente de la existente en el golfo de Guinea.

La principal diferencia puede parecer meramente terminológica o taxonómica, pues el término legal de piratería viene fijado por la Convención de Naciones Unidas de 1982 sobre la Ley del Mar (UNCLOS, en sus siglas en inglés) y se define como los actos ilícitos de violencia, detención o depredación llevados a cabo en la mar en un lugar fuera de la jurisdicción de cualquier Estado (alta mar o aguas internacionales), es decir, fuera de sus aguas jurisdiccionales, que comprenden las doce millas náuticas del mar territorial trazadas desde la base recta de la línea de costa.

Prácticamente toda la piratería somalí se lleva a cabo en alta mar, mientras que en la denominada piratería del golfo de Guinea, más del 80% de los incidentes suceden dentro de las aguas territoriales de los Estados

<sup>41</sup> Datos de 2014: En el norte el 72% de las personas viven bajo el umbral de la pobreza, comparado con el 27% de la mitad sur, la de la zona del Delta es del 35%.

del golfo, que son los responsables de su seguridad, por lo que en realidad los actos ilícitos cometidos en dicho mar territorial solo cabe calificarlos y juzgarlos por el Estado correspondiente por el delito común cometido, como asalto a mano armada, robo, secuestro, etc., si bien en los dos últimos años ha habido una tendencia creciente a incidentes fuera de las aguas territoriales de Nigeria, quizás por la presión de sus fuerzas combinadas de militares y policías.

Por tanto, la geografía de los ataques afecta directamente a la soberanía, responsabilidad, mando y control, instrumentos legales y política de respuesta que pueda darse a los incidentes por cada Estado. Merece destacarse que en el golfo de Guinea hay un elevado número de incidentes que no se comunican los por Estados afectados, tal vez para evitar una «mala prensa».

Esta diferencia legal, tiene muchas implicaciones, ya que en el caso de la piratería somalí fue posible desplegar fuerzas navales internacionales, como Eunavfor Atalanta, para luchar contra la piratería, en apoyo y cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que en el golfo de Guinea es prácticamente inviable desplegar fuerzas navales internacionales ajenas a la región para implicarse en la lucha contra la piratería, por la plétora de aspectos, muy complicados, en términos legales, jurisdiccionales (de soberanía), políticos, operacionales e incluso logísticos (escalas en puerto, aprovisionamiento...).

Nigeria, un país hegemónico en la región, y con pretensiones de influir en todo el continente africano, nunca permitirá que una fuerza naval europea, o liderada por EE.UU., se despliegue en la zona para proporcionar ayuda militar para combatir la piratería, pues sabe que afectaría a su prestigio internacional, y frente al resto de países de ECOWAS y de toda la UA. Además, para desplegar una operación naval o misión militar CSDP, es necesaria la invitación de las autoridades nigerianas para hacerlo, normalmente mediante un intercambio de cartas con el alto representante de la UE, y aunque se ha pulsado dicha posibilidad a nivel diplomático, la UE tiene el convencimiento de que nunca va a suceder.

En cualquier momento en el golfo de Guinea hay una media de treinta buques mercantes con bandera o propiedad de Estados miembros de la UE, y como no habrá fuerzas navales de la OTAN o de la UE (Eunavfor), no se les podrá prestar apoyo en forma de escolta de protección o interviniendo en caso de ataque de los piratas.

Por el mismo motivo de la soberanía sobre el mar territorial de Nigeria, medidas que han resultado tan efectivas en la lucha contra la piratería somalí como el embarque en buques mercantes de equipos de seguridad privada o de equipos de protección militar (VPD) de la nación que arbola el pabellón, serían inviables, pues obligatoriamente deberían ser nigerianos.

La geografía también afecta al *modus operandi* de los piratas, que en el caso de los somalíes, ante la presión y la disuasión de las fuerzas navales y de patrulla marítima multinacionales, tuvieron que operar cada vez más lejos de sus costas, a centenares de millas, y recurrir al empleo de buques nodrizas para alargar el radio de acción y la autonomía y aguantar la mar durante los monzones, para tratar de asaltar a los buques navegando, en algunos casos, a velocidades elevadas, lo que supone un riesgo añadido a la hora del asalto.

En el caso de los piratas nigerianos, la mayoría de sus objetivos son petroleros fondeados o incluso atracados en puerto a la espera de descargar productos refinados o de embarcar petróleo, y donde la ausencia de medidas de vigilancia, policiales o de prevención por parte de las autoridades marítimas y aduaneras nigerianas hace posible que actúen con total impunidad, especialmente moviéndose entre los riachuelos y canales del delta del Níger.

Somalia ha sido un Estado fallido, con ausencia de ley y orden, sin Administración, sin recursos naturales y sin comercio. Como hemos visto, la comunidad internacional y la propia UE se han tenido que volcar económicamente y con ayudas para tratar de que exista un Gobierno federal. Para muchos somalíes, con experiencia en navegación como pescadores o incluso como antiguos guardacostas, la piratería se convirtió en un negocio y un modo de vida para salir de la extrema pobreza.

La falta de control y administración del territorio de Somalia hizo que los piratas se decantasen por el secuestro de personas, ya que disponían de numerosos fondeaderos en una costa de 3.500 km donde poder retener a los secuestrados durante las largas negociaciones. La carga o los buques era un premio añadido al valor principal que proporcionarían los secuestrados, con lo que por lo general procuran no ser muy violentos.

Nigeria es un país muy rico en recursos naturales, pero por culpa de la corrupción no hay una Administración justa y que proporcione los servicios básicos a los ciudadanos. Por tanto, no necesita ayuda financiera exterior, y solo los propios nigerianos pueden luchar contra la corrupción. Los piratas nigerianos empezaron con móviles económicos, sobre todo de robo de combustible (*bunkering*) para venderlo posteriormente en el mercado negro, y siempre sus objetivos preferidos han sido los petroleros, para robarles la carga, con lo que el secuestro de los tripulantes no ha sido frecuente, también porque no disponen de sitios donde retenerlos en tierra fuera del alcance de las fuerzas de seguridad. Tampoco les favorece el tener una costa relativamente corta en longitud (comparada con la de Somalia), y por tanto más fácil de controlar y con menos medios. Una desgraciada derivada de esta preferencia de los piratas nigerianos por la carga es la enorme violencia de sus actos, que en muchos casos

llegan a matar o herir a los tripulantes o pasajeros de los buques asaltados después de haberles robado todo (dinero, trajes, móviles...).

Otra diferencia es la distinta implicación de la comunidad internacional, y por tanto de la movilización e intervención de fuerzas navales internacionales amparadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR), en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea. Para el periodo común de plena crisis causada por la piratería entre 2008 y 2013, hubo más de catorce UNSCR para luchar contra la piratería en el Cuerno de África, frente a dos UNSCR (2018/2011 y 2039/2012) para el golfo de Guinea, donde solo enfatizan «la importancia de apoyar a los países y organizaciones regionales, proporcionándoles adiestramiento, consejo, equipos y medios cuando sea apropiado, de forma que puedan ir incrementando la prevención o gestión de las crisis por ellos mismos», frente a las UNSCR sobre la lucha contra la piratería en Somalia, donde incluso se autorizaba a la comunidad internacional a intervenir militarmente en las aguas territoriales somalíes e incluso en la costa. Una posible explicación a la diferencia mostrada por el UNSC ante la lucha contra la piratería en el África oriental con respecto al África occidental es, objetivamente, por cálculo de los costes directos causados por la piratería en 2012, vimos que en el Cuerno de África representaban un total rondando los 6.000 millones de dólares, mientras que los cálculos de costes de la piratería en el golfo de Guinea se estimaban entre 740 y 950 millones de dólares.

Además está el problema de las malas relaciones entre los propios Estados del golfo de Guinea, muchos de los cuales no han llegado a acuerdos ni para sus fronteras terrestres, ni están reconocidos los límites marítimos, por lo que el «éxito» atribuido a la Cumbre de Jefes de Estado de Yaundé de junio 2013 es muy discutible, ya que aunque aprobaron el Código de Conducta de Cotonou, fue a título «informativo», ya que no obliga a su adopción. Si a ello sumamos que sus capacidades navales y de medios de control marítimo son muy limitados cuando no casi inexistentes, que la legislación de cada país sobre el ámbito marítimo es muy laxa o inexistente, que no existe voluntad política de luchar contra la corrupción y la impunidad, la gran desconfianza entre países vecinos, incluso de hostilidad (Nigeria-Camerún, Gambia-Senegal, Gabón-Guinea Ecuatorial...), hablar de cooperación e intercambio de información entre países del golfo plantea un reto muchísimo mayor que el encontrado entre los países del Cuerno de África y el océano Índico occidental afectados por la piratería.

Otra diferencia es que así como se conoce que la motivación de la piratería somalí es únicamente económica, y su organización y medios son rudimentarios, la motivación de la piratería nigeriana es opaca, pues puede ser crimen organizado, mezclado con grupos independentistas, milicias de corte étnico, oportunistas, políticos, etc., y además en muchos

casos, con la connivencia o complicidad de autoridades, policías, militares o simples funcionarios. La organización de la piratería nigeriana es compleja, su armamento, medios y tecnologías son más avanzados que los que emplean los somalíes.

Los piratas nigerianos se benefician de la existencia de un floreciente mercado negro donde se puede revender todo lo robado, inclusive toneladas de petróleo. Además, culpan a las multinacionales petroleras de la polución que ellos mismos causan con el *bunkering* o con sus refinerías clandestinas, a la vez que acusan al Gobierno de que los beneficios del petróleo no se invierten en la zona de extracción del delta para mejora servicios y calidad de vida de los ijaws y ogonis. El *bunkering* y los sabotajes en tierra produce daños mucho mayores a la economía de Nigeria que la piratería en el mar. El gran volumen de petróleo robado solo puede explicarse por el altísimo grado de corrupción que existe a todos los niveles de los partidos políticos, grupos insurgentes, grupos étnicos, Administración, Policía, militares y marinos, unidos todos por los beneficios que proporciona el mercado negro. Además, el sistema judicial carece de las leyes, la independencia y los medios necesarios para luchar contra la piratería y el crimen organizado.

### **¿Qué estrategias y qué medidas puede aplicar la Unión Europea para mejorar la seguridad en África Occidental?**

#### ***Introducción***

La realidad es que la implicación de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África comenzó en 2008 y, de alguna forma, al volcar todos sus esfuerzos en dicha área, lo que sucedía en el ámbito de la seguridad y la defensa, y más concretamente en la lucha contra la piratería en el golfo de Guinea, estaba apantallado y como en un segundo plano. Solo la Comisión Europea parecía seguir las vicisitudes de la piratería y situación en Nigeria, preocupada por su posible impacto sobre la economía y el comercio de la UE.

En noviembre de 2011<sup>42</sup> expertos de la UE asisten, junto con expertos de ECOWAS y ONU a un seminario organizado en Cotonou (Benín), y en el que participan militares y políticos de Benín, Togo y Ghana para desarrollar modos de cooperación para contrarrestar el incremento de la piratería en el golfo de Guinea. No asistió Nigeria a pesar de haber sido invitada como miembro de ECOWAS.

En enero de 2013<sup>43</sup> la Comisión Europea anuncia una iniciativa, la primera, para combatir la piratería en el golfo de Guinea, contribuyendo con hasta

<sup>42</sup> EDD núm. 462, 10 de noviembre de 2011, p. 3.

<sup>43</sup> EDD núm. 574, 17 de enero de 2013, p. 4.



4,5 millones de euros al programa CRIMGO (*Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea*), el cual apunta a adiestrar a guardacostas, establecer una red de intercambio de información entre las agencias y países de la región, y consolidar los sistemas legales nacionales, en concreto en siete países: Benín, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, y Togo. El programa se diseñó al identificar que las carencias más importantes eran la falta de estandarización del adiestramiento naval y marítimo, y que no se compartía información entre los países afectados.

A finales del mes de marzo,<sup>44</sup> los jefes de Estado y de Gobierno de ECOWAS y ECCAS,<sup>45</sup> adoptaron el borrador de Código de Conducta (de Cotonou)<sup>46</sup> para «la prevención y represión de la piratería, robo a mano armada contra los buques y contra las actividades ilícitas» en la región. En la misma información se añade que «Estados Unidos está muy preocupado por el desarrollo de la piratería en África occidental y sus lazos con grupos terroristas tales como Al Qaeda» y según la agencia AP, «Washington, con el apoyo de “*algunos de sus aliados*”, está reflexionando sobre cómo reforzar las operaciones contra la piratería en esa parte de África». Más adelante se informa que la posibilidad más plausible es «apoyar el adiestramiento de los guardacostas de los países de la región».

En la cumbre de Yaundé (Camerún) de los jefes de Estado y de Gobierno del golfo de Guinea, llevada a cabo el 24 y 25 de junio de 2013, sobre seguridad marítima, se aprobó la adopción del Código de Conducta elaborado en Cotonou, aunque no obliga a los Estados, pero claramente dirige los esfuerzos a mejorar la cooperación regional e internacional para mejorar la seguridad marítima en el golfo de Guinea.

A primeros de diciembre de 2013, la Comisión Europea (DG Ayuda al Desarrollo) presenta al Subcomité de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, un informe sobre el avance del programa CRIMGO, que tan solo ha conseguido empezar una cierta cooperación entre cinco de los países (excepto con Gabón y Guinea Ecuatorial), y empezar a construir un centro para intercambio de información (ICT) regional en Camerún, aunque todavía no tiene instalado ningún equipamiento. También interviene un representante del Servicio Exterior de Acción Europeo (EEAS), para indicar que lo que se necesita es «una genuina Estrategia de la UE para la región».<sup>47</sup>

<sup>44</sup> EDD núm. 597, 9 de abril de 2013, p. 4.

<sup>45</sup> Comunidad Económica de Estados del África Central, formada por Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, RCA, RDC, Ruanda y Santo Tomé y Príncipe.

<sup>46</sup> Inspirado en Código de Conducta de Djibuti de la OMI para luchar contra la piratería en el océano Índico. Destacar que enfatiza el intercambio de información, la coordinación, que cada Estado designe un punto de contacto, crear centros de coordinación de la seguridad marítima regionales, alentar a que los Estados declaren sus zonas económicas exclusivas y ejerzan y refuercen sus propias leyes sobre el ámbito marítimo.

<sup>47</sup> EDD núm. 659, 10 de diciembre de 2013, p. 4.

El 20 de diciembre de 2013, la Comisión y la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentan una comunicación conjunta (18099/13) al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, sobre «Elementos para la respuesta Estratégica de la UE a los retos en el Golfo de Guinea», documento que servirá de base para las conclusiones que adopta el Consejo sobre el golfo de Guinea, en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de marzo de 2014, y como anexo a dichas conclusiones, «se establece la Estrategia de la UE sobre el Golfo de Guinea, en asociación con la propia región y en estrecha cooperación con los socios claves internacionales. El Consejo invita al EEAS y la Comisión en consulta con los Estados miembros, a desarrollar un Plan de Acción para llevar a cabo la Estrategia, en sinergia con la futura Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y conforme con los principios del enfoque integral (*Comprehensive Approach*) de la UE, e informar anualmente sobre el progreso de su implementación [...]». El IEED, en su Documento Informativo 05/2012 de 28 marzo de 2014, con título «Unión Europea: Estrategia para la Seguridad y el desarrollo del Golfo de Guinea» presenta un excelente informe sobre dicha estrategia, e incluye como anexos las conclusiones del Consejo<sup>48</sup> y la propia estrategia,<sup>49</sup> documento de diez páginas, que se recomienda leer, ya que fija el alcance, identifica las amenazas, explicita los intereses compartidos por africanos y europeos, y la respuesta de la UE a los riesgos identificados adoptando un enfoque integral sobre cuatro objetivos específicos. Dentro del apartado «Naturaleza y evolución de la amenaza» analiza el crimen organizado, la piratería y robo a mano armada en la mar, el robo de petróleo (*bunkering*), la pesca ilegal, y el desempleo [sic]. Hay un apartado, extenso, explicativo «de lo que se ha hecho» (por ONU, ECOWAS y ECCAS, Cumbre de Jefes de Estado del golfo de Guinea, UA, IMO, países del golfo, Estados miembros de la UE, la propia UE, otros socios internacionales como EE.UU. y su Mando Estratégico US AFRICOM.

La parte más interesante empieza en la página 8 con «el camino a seguir» por la UE, basándose en tres principios: asociación con los países del golfo de Guinea y coordinación estrecha con sus organizaciones regionales y otras organizaciones internacionales activas en el región; un enfoque integral a los problemas, asegurando que la seguridad, el desarrollo y los asuntos de gobernanza están integrados en un marco estratégico único; y aplicar las lecciones aprendidas de las estrategias en otras regiones de África, especialmente las del Cuerno de África.

<sup>48</sup> Council conclusions on the Gul of Guinea, Foreign Affairs Council meeting. Bruselas, 17 de marzo de 2014. Recuperado de: <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/14576.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/14576.pdf)>.

<sup>49</sup> EU Strategy on the Gulf of Guinea, Foreign Affairs Council meeting. Bruselas, 17 de marzo de 2014. Recuperado de: <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/14582.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/14582.pdf)>.

Se fijan cuatro objetivos:

- 1) Basados en hechos, construir un entendimiento común del nivel de las amenazas y la necesidad de afrontarlas entre los países de la región y la comunidad internacional.
- 2) Ayudar a los Gobiernos de la región a establecer las instituciones y capacidades para asegurar la seguridad y el imperio de la ley.
- 3) Apoyar el desarrollo de prósperas economías en los países costeros, permitiéndoles proporcionar a sus ciudadanos los servicios básicos, oportunidades de empleo y reducción de la pobreza.
- 4) Reforzar las estructuras de cooperación entre los países de la región para asegurar una acción efectiva dentro de los límites marítimos y en las fronteras terrestres.

Termina la estrategia de la UE con unas conclusiones, donde dice que «el nivel de ambición de la UE, aunque amplio y cubriendo todas las medidas económicas, sociales, de gobernanza, y retos de seguridad y desarrollo, es el enfoque más correcto [sic] en este momento».

Desde luego, la estrategia refleja que ha sido diseñada por la Comisión Europea, y el papel de la Sra. Ashton y su EEAS en su aportación a la estrategia, en lugar de hacerlo como alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, parece haberlo hecho en su calidad de vicepresidenta de la Comisión, coordinando los instrumentos comunitarios con competencias en el exterior, aunque finalmente fuera el Consejo el que aprobó la estrategia.

En las diez páginas del documento, solo se menciona una sola vez, con sus siglas y entre paréntesis, la CSDP (la política común de seguridad y defensa, es decir operaciones militares o misiones civiles), como posible acción al cumplimiento del objetivo 2, con el siguiente tenor literal: «El uso de todos los instrumentos de la UE (incluyendo CSDP), debería explorarse [sic] como parte de un enfoque integral».

Extraña sobremanera que no se mencione la posibilidad de llevar a cabo una misión CSDP de reforma del sector de seguridad (SSR) en Nigeria, como no sea debido a que la misión SSR que la UE llevó a cabo en Guinea Bissau (2009-2010) se cerró con un absoluto fracaso al no conseguir que los militares se sometieran al poder civil.

En el caso de la estrategia de la UE para el golfo de Guinea parece que la acción exterior de la UE se centra exclusivamente en el «poder blando», sin ni siquiera atreverse a mencionar la posibilidad de una misión CSDP civil tipo EUCAP Nestor, cuando vemos que el Departamento de Defensa de los EE.UU. tiene el programa RMAC.

Si se habla en el objetivo 2 de «ayudar a [...] establecer las instituciones y capacidades para asegurar la seguridad [...]» entraría de pleno el construir o mejorar las capacidades de vigilancia marítima en los países del

golfo de Guinea, se podría apuntar a seguir el modelo de la misión civil —con fuerte apoyo de expertos militares— EUCAP Nestor— en el Cuerno de África, y llevar la coordinación de todas las misiones CSDP desde el OPCEN situado en el EUMS. La UE sigue creyendo que basta con el «poder blando»<sup>50</sup> y que el recurso a instrumentos militares debe ser la última opción.

A los Estados miembros de la UE, que preocupados por el impacto que a su seguridad pueden provocarles los múltiples retos, riesgos y amenazas existentes en la región del golfo de Guinea, solo les queda la opción de actuar individualmente con sus propios medios de seguridad y defensa, reforzando los lazos bilaterales con los países de la región, como por ejemplo el caso de Francia, que mantiene una presencia naval permanente en el golfo de Guinea con su misión *Corymbe*, implementada en 2011 dentro del proyecto ASECMAR, dedicado al refuerzo de la administración de la seguridad marítima en la región (otro similar al RMAC de EE.UU.).

Hasta Bélgica, con muchos intereses en la zona, envió al golfo de Guinea en un despliegue de tres meses de duración (23 marzo a 20 junio 2014) a su buque de mando y apoyo logístico *Godetia* (A960), como parte de una operación de creación de capacidades marítimas y de «Diplomacia de Defensa» en Benín, República Democrática del Congo, Congo-Brazzaville, Gabón, Togo, y aprovechando el tránsito, en Marruecos. Además transporta 250 m<sup>3</sup> de ayuda humanitaria de ONG belgas, especialmente para colegios y hospitales.<sup>51</sup>

Naturalmente España también es muy consciente de que además de los riesgos de la piratería en el golfo de Guinea, otros riesgos de la zona como la inmigración ilegal, tráfico de estupefacientes, terrorismo islamista, etc., vía el Sahel, llegan hasta nuestras propias fronteras y, por tanto, de la UE, en el Mediterráneo. Por tanto, también España, trata de ayudar a la seguridad en el Sahel participando en EUTM Malí, y en los ejercicios de control de fronteras auspiciados por EE.UU. *Flintlock*<sup>52</sup>, pero en el golfo de Guinea tiene que hacerlo individualmente, como por ejemplo, participando en febrero de 2013 en el ejercicio anual *Obangame Express*, organizado por Camerún, dentro de la iniciativa APS (*African Partnership Station*) del Mando Estratégico US AFRICOM, para mejorar la interoperabilidad en las comunicaciones y el intercambio de información que afecte a la seguridad marítima, junto con fuerzas navales africanas

<sup>50</sup> Como muestra, baste señalar que la estrategia de la UE en el Golfo de Guinea no se presentó en el Comité Militar de la UE (EUMC), ni por tanto se le pudo solicitar su asesoramiento, a pesar de ser el EUMC el máximo órgano de asesoramiento militar, ya que representa a los jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

<sup>51</sup> EDD núm. 688, 27 de marzo de 2014, p. 3.

<sup>52</sup> Realizado entre febrero y marzo 2014 en Níger, intervinieron ocho militares españoles del Mando de Operaciones Especiales, siete de la Fuerza de Guerra Naval Especial, cuatro de la EZAPAC y uno del CIFAS.

de Costa de Marfil, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe y Congo; europeas de Bélgica, España, Francia y Holanda (intereses importantes de la Shell en la zona); y por parte americana, Brasil y EE.UU.

Este año 2014 la Armada ha desplegado durante tres meses al patrullero de altura *Infanta Elena (P-76)*<sup>53</sup> para potenciar y estrechar las relaciones con las Marinas de Guerra de Cabo Verde, Senegal, Nigeria y Angola y efectuar los ejercicios *Sahara Express* y *Obangame Express 2014*, ambos dentro de la citada iniciativa APS de EE.UU.

## Conclusión

El éxito de la lucha contra la piratería de la UE en el Cuerno de África, que comenzó en 2008 por el impulso de Javier Solana como alto representante (mero portavoz) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y secretario general del Consejo, ha estado basado en la aplicación del enfoque global de la UE, con el empleo de todos los medios, incluyendo los militares (Eunavfor Atalanta y EUTM Somalia), con el objetivo fundamental de obtener inteligencia, que ha permitido conocer la amenaza, sus tácticas, sus medios y sus objetivos, con lo que se ha podido identificar los centros de gravedad de los piratas y las causas que provocaron el *boom* de la piratería, para hacerles frente con una respuesta holística de medios militares, civiles, legales, económicos, políticos, diplomáticos, en la que se implicaron los Gobiernos, pero también organismos internacionales y la propia industria marítima. Como ejemplo, la coordinación y el intercambio de información y de inteligencia entre las fuerzas navales internacionales para la conducción de operaciones contra los buques nodrizas piratas, o la UNSCR 1816 que permitió que Eunavfor Atalanta pudiese atacar las bases piratas en la costa, sin tropas europeas sobre el terreno.

Este trabajo trata de aportar como conclusión más importante, después de demostrar que la piratería frente a las costas de Somalia difiere cualitativamente y cuantitativamente de la existente en el golfo de Guinea, que las respuestas aplicadas en la lucha contra la piratería somalí en el Cuerno de África no pueden ser las mismas a aplicar en la lucha contra la piratería nigeriana y otros riesgos en el golfo de Guinea, a pesar de que teóricamente la UE, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dispone de mayor coherencia y eficacia en su acción exterior,<sup>54</sup> pero en realidad se ha constatado que desde 2010 la UE ha perdido visibilidad e impulso

<sup>53</sup> RGM, abril de 2014, NOTICIARIO, p. 555.

<sup>54</sup> Que salvó y recogió lo que pudo de la nonata Constitución Europea, pero que en el caso de la CSDP, todos los artículos y disposiciones contenidas se incorporaron al Tratado de Lisboa.

en el campo de la CSDP, sin que se haya lanzado ninguna nueva operación militar, empleándose los medios militares en misiones de entrenamiento (EUTM Malí) o embutidos dentro de misiones «civiles» (EUCAP Nestor).

Por ello se considera que en el caso del golfo de Guinea lo más urgente es remodelar sus fuerzas militares y de seguridad para hacer frente a retos como la piratería, el terrorismo y otras amenazas, e invertir en medios de inteligencia por parte de los Estados del propio golfo de Guinea, y también por parte de todos aquellos Estados que quieran contribuir a reducir las amenazas a la seguridad en dicha área, ya que una vez comprendidas todas las amenazas (como la piratería, las insurgencias, y el terrorismo), así como los riesgos (crimen organizado, tráfico de drogas, inmigración ilegal, tráfico de armas, corrupción...), es posible preparar la respuesta a nivel estatal, regional, de la UA y de la propia UE..., y ya vimos que no se excluye que haya que preparar la posible respuesta de cada Estado miembro de la UE con intereses de seguridad en la zona, como es el caso de España.

La causa raíz de la gravedad de casi todas las amenazas y riesgos a la seguridad del golfo de Guinea proceden de que los Estados de la región son incapaces de hacerles frente por la corrupción existente. Si Nigeria es el ojo del huracán de todos estos riesgos, la comunidad internacional, y sobre todo la UE, deberían ejercer una fuerte presión política sobre el Gobierno de Nigeria para que sus instituciones anticorrupción sean independientes e impidan la impunidad de los corruptos, que deben ser castigados y sin posibilidad de amnistías. En el pasado se aplicaron embargos de armas, es posible que la mejor opción sea la presión política a nivel internacional y económica a nivel de EE.UU. y de la UE, así como otros instituciones financieras internacionales (FMI, BM, etc.).

El segundo paso de la comunidad internacional y de la UE, aprovechando que debe producirse un relevo de AR/VP y se puede elegir una persona más europeísta y concienciada de la importancia de la CSDP, debe ser impulsar y llevar a cabo en todos los países de la región una reforma de sus sectores de seguridad, donde se conculque el respeto y el imperio de la ley, y el absoluto respeto por los derechos humanos a todos los detenidos, incluso terroristas, única forma de volver a ganar el apoyo de las poblaciones. Una seguridad para toda la sociedad del país, sin distinción de etnia, religión o género. Hay que entrar en el círculo virtuoso de a más seguridad, más desarrollo, a más desarrollo más seguridad...

Un vez conseguida la lucha contra la corrupción y la seguridad, se podrá impulsar el desarrollo económico y social, y acabar con la lacra de la pobreza y el paro, que son las causas que impulsan a los nigerianos a integrarse en las bandas de piratas, por falta hoy en día de opciones lícitas para ganarse la vida.

La estrategia de la UE debería enfocarse hacia el largo plazo, pues llevará décadas, sin ser demasiados ambiciosos en cuanto a acortar plazos, poco a poco, pero con constancia y determinando objetivos alcanzables por fases sucesivas.

Mientras tanto, lo más efectivo para la UE sería lanzar una misión CSDP de construcción de capacidades marítimas regionales (EU CAP), con cuartel general en Yaundé (Camerún) para lograr sinergias con el Centro Regional de Intercambio de Información, y hacer seguimiento del programa CRIMGO, porque ellos no pueden hacerlo solos. Ayudar a los países del golfo de Guinea que se quieran dejar ayudar, cual es el caso de Camerún.

Igual política de ofrecer ayuda debería aplicarse a posibles misiones SSR de la UE en países del golfo de Guinea que quisiesen aceptarlas.

Por su parte, los Estados miembros de la UE preocupados por la actual situación de inseguridad en el golfo de Guinea, para lograr que poco a poco se vaya mejorando en la lucha contra la piratería y disminuyendo los numerosos riesgos y amenazas en el ámbito marítimo, seguramente la mejor opción es continuar con la línea de «Diplomacia Naval», mostrando la bandera, y por tanto el compromiso firme en ayudar a ir mejorando el adiestramiento y capacidades relacionadas con la seguridad marítima de los Estados de la región, y apoyando y participando en las iniciativas promovidas por EE. UU. como los ejercicios *Flintlock* y los *Sahara Express* y *Obangame Express*.

