

ÁFRICA Y LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Resumen:

Las amenazas y riesgos marítimos con que se enfrenta África son a un tiempo variados y profundos, y afectan al desarrollo económico del continente y su estabilidad política. Europa percibe el problema, pero de una manera selectiva, focalizando su atención en riesgos específicos, como la piratería o el tráfico de seres humanos, que afectan a la UE de manera más inmediata. El efecto perverso es que África desconfía de lo que acertadamente percibe como acciones egoístas, mientras que Europa descuida otras acciones que podrían ayudar a África, sus naciones y sus organizaciones políticas continentales y regionales, a valerse por sí mismas y convertirse en el socio de la UE que por su población y riqueza deberían ser.

Abstract:

Africa faces maritime risks and threats which are both diverse and significant, affecting the continent's economic development and political stability. Europe does perceive the problem, albeit selectively, focusing on specific risks, such as piracy or traffic of human beings, that affect the EU directly. The perverse consequence is that Africa mistrusts what rightfully recognises as self-serving actions, while Europe neglects other actions that might help Africa, its nations and its political organisations, continental and regional, to stand on their own feet and become the EU partner that its population and resources deserve.

Palabras clave:

África, seguridad, marítimo, estrategia, Unión Africana, Unión Europea, piratería, tráfico de droga, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, contrabando, polución, pesca, inmigración, terrorismo.

Keywords: Africa, security, safety, maritime, strategy, African Union, European Union, piracy, drug trafficking, arms trafficking, human beings trafficking, smuggling, pollution, fishing, immigration, terrorism.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

ÁFRICA Y LA MAR

En un reciente trabajo (*La mar nunca está en calma*, Real Instituto Elcano, febrero 2014) resaltaba este autor la tradición marítima europea, y dentro de ella la española, que ha hecho de Europa un emporio marítimo desde la antigüedad conocida. Las causas de ello sin duda serán múltiples, pero teniendo en cuenta lo antiguo y continuado de este predominio habrá que concluir que los factores geográficos, por permanentes, deberán tener un lugar preferente en esa lista de causas.

En su excelente libro *“The Revenge of Geography”*¹, Robert Kaplan analiza los perdurables efectos de la geografía en la historia de los pueblos, siguiendo en ello los ilustres pasos de Mackinder². Pero Kaplan, al estudiar las interacciones entre los distintos pueblos, tiende a poner el énfasis en los obstáculos terrestres – cordilleras, desiertos – que dificultan el comercio y las relaciones de todo tipo. Sin llegar a los argumentos un tanto extremados de Mearsheimer³ para el que los mares son los verdaderos obstáculos para la guerra y la conquista, que, no lo olvidemos, han sido desgraciadamente el principal vehículo de expansión de las culturas, Kaplan pone su acento indiscutiblemente en la tierra.

Pero dentro de esta mirada terrestre al devenir de la historia, Kaplan hace una significativa excepción al mencionar el escaso desarrollo de África y relacionarlo con la limitada longitud relativa de su costa, con el pequeño número de puertos (Kaplan exceptúa el Índico, con poco acierto, como veremos) y con la inaccesibilidad desde la costa de los pocos ríos navegables.

La simple observación de un mapamundi sustenta esas apreciaciones, pero conviene objetivarlas y ponerlas en un contexto más amplio. Para ello el mejor medio es una comparación numérica entre la longitud real de costa de los continentes y la que tendrían si su área estuviese contenida en un círculo⁴. Los cocientes resultantes son realmente sorprendentes por la solidez con que apoyan lo que la intuición nos dice del desarrollo marítimo – y en consecuencia económico – de las civilizaciones.

¹ *The Revenge of Geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Robert D. Kaplan, Random House, N.Y., 2012.

² *The Geographical Pivot of History; Democratic Ideals and Reality*. Halford. J. Mackinder, The Geographical Journal 1904, 1919.

³ *The Tragedy of Great Power Politics*, John J. Mearsheimer, University of Chicago, W.W. Norton and Co., N.Y. 2001

⁴ Las cifras de área y longitud de costa se han tomado de la base de datos Wolfram Alpha. La costa es una línea fractal, y por lo tanto su medición está sujeta a convenciones, especialmente la longitud de las líneas de base recta unitarias, pero para los cálculos de este trabajo es suficiente con que la convención sea la misma para todos los continentes, lo que se asegura usando la misma base de datos.

La lista es encabezada por Europa, con un relación de 12,8, y cerrada por África con un mísero 2, que la caracteriza como una figura casi sin concavidades. En medio de esos extremos están Asia (9,1), Australia (2,6) y América del Sur (2,2). América del Norte presenta un caso particular, pues sus datos están distorsionados por la inmensa extensión de la costa del norte de Canadá y sus archipiélagos, que le dan un coeficiente incluso mayor que el de Europa (16,9), pero que carece realmente de significado, históricamente hablando, pues esa costa y su dédalo de islas no han sido nunca utilizables para la navegación y el comercio – ni realmente las tierras lindantes para la habitación humana – a causa de los hielos permanentes.

Con la salvedad antedicha, las cifras se alinean con gran precisión con la historia marítima de los pueblos que habitan esos continentes. Los pueblos de Europa, desde la más remota antigüedad, se han visto impelidos a hacerse a la mar por la gran cantidad de mares, golfos y penínsulas que intensifican y ensanchan la interacción entre la mar y la tierra, que llevan la influencia de la mar hasta el corazón del continente, y que proporcionan trampolines para acometer aventuras en tierras lejanas. Asia, desde el Japón y la China hasta las tierras árabes, fue también cuna de navegantes y comerciantes, y un emporio de comercio por derecho propio, antes incluso de que desarrollara sinergias - como más tarde hizo - con los más avezados navegantes europeos. Mientras tanto, las tierras africanas sobre todo, pero también las americanas y australianas daban cobijo a culturas para las que la mar era lo desconocido e incluso amenazante⁵, y que en consecuencia nunca llevaron a cabo una significativa actividad comercial, y su desarrollo no alcanzó sino las migajas que deja la explotación llevada a cabo por otros. Hoy, las memorias históricas que la Unión Africana (UA) cita en sus documentos en relación con la mar son las referentes al tráfico de esclavos y el colonialismo.

Pero como Kaplan señala, las desventajas de África no terminan en la relativamente escasa longitud de costa. Los puertos son poco numerosos, poco protegidos y de escaso calado, además de estar mal distribuidos, con relativa concentración en el Mediterráneo, Golfo de Guinea y Sudeste (Sudáfrica y Mozambique). Sólo tres puertos africanos están en la lista de los 120 más activos del mundo, y los tres están en Sudáfrica.

Los 44 puertos de tamaño mediano o superior⁶ con que cuenta África se distribuyen entre: 20 en los estados mediterráneos, 12 en la costa Atlántica (Sahara Occidental a

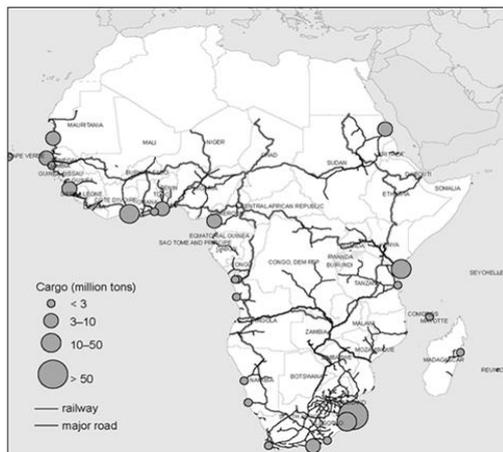
⁵ Anecdóticamente, pero a menudo las anécdotas reflejan realidades más amplias, con motivo del fallecimiento de Nelson Mandela se ha contado la historia de que los presos políticos, mayoritariamente *xhosa* como el propio Mandela, que el gobierno segregacionista sudafricano enviaba a la cárcel en la isla Robben, experimentaban al menos tanto horror ante la perspectiva de atravesar un trecho de unas 5 millas de agua desde Ciudad del Cabo como ante los años de prisión que les esperaban.

⁶ Fuente *World Port Source*

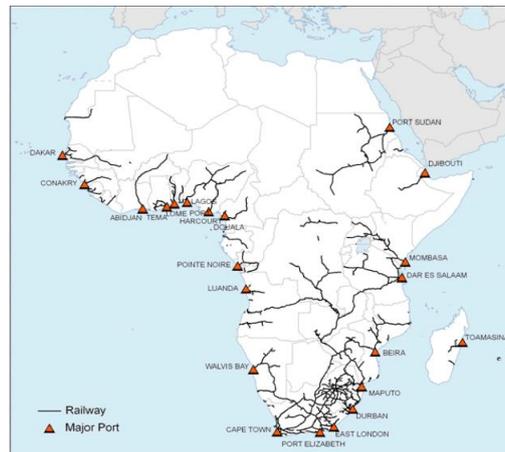
Namibia) y 12 entre el Índico y el Mar Rojo, (de Sudáfrica a Sudan; 14 si se incluyen los estados archipelágicos de Madagascar, Mauricio, Seychelles y Comoros). Como vara de medir, España, con una longitud de costa inferior a la octava parte de la de África, cuenta con 22 puertos de esas categorías, es decir su densidad de puertos es aproximadamente cuatro veces superior.

Pero un puerto no tiene significado económico si no es servido por una red adecuada de comunicaciones terrestres, pues los puertos no son meramente refugios para los barcos, sino nodos de intercambio de sistemas de transporte. África está también mal servida en este respecto. El continente es una gran meseta que sólo desciende al nivel del mar en las inmediaciones de la costa, con lo que los ríos, muchos de ellos de gran caudal por la aportación de las lluvias tropicales, no permiten sin embargo la navegación por los desniveles que la estructura geológica impone. El poderoso Congo, por ejemplo, está separado del océano por las cataratas Livingstone, que impiden su uso como arteria comercial abierta al globo; sólo el Nilo, y sólo hasta Asuán, permite alguna medida de penetración al interior del continente.

Carreteras y ferrocarriles son difíciles y costosos de construir por similares razones, además de las propias del bosque denso tropical, la fragmentación política y tribal y lo precario de la economía, que inicialmente es consecuencia de las malas condiciones geográficas, pero que se une a ellas convirtiéndose también a su vez en causa, en una perversa realimentación.



Source: Mundy and Penfold 2008



Principales carreteras y ferrocarriles de África

Fuentes:

- Mundy and Penfold 2008, Citado en *Africa's Infrastructure. A Time for Transformation* editado por Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia
- AICD background paper17. *Off Track: Sub-Saharan African Railways*, Richard Bullock

Poco a poco, sin embargo, el atraso del continente está empezando a ceder ante la penetración de las nuevas tecnologías, que permiten atajar etapas que han formado parte

inevitable de la evolución del mundo desarrollado⁷. Como resultado, según el *African Economic Outlook*, en 2013 África mantuvo un crecimiento medio de alrededor del 4%, que se compara favorablemente con el 3% de la economía global, y que se espera acelere hasta cerca del 5% en 2014, y entre el 5% y el 6% en 2015, alcanzando así cifras no vistas desde el comienzo de la recesión global en 2009. Sus exportaciones a Europa representan hoy sólo el 9% de lo que Europa recibe del exterior, y la mitad de ello son productos energéticos. El potencial de crecimiento es por lo tanto excelente.

Estas saludables cifras, sin embargo, distan de ser uniformes en el continente: en la llamada África sub-sahariana el crecimiento en 2013 fue del 5%, y se espera que termine el 2014 con el 5,8%, y si se excluye la República de Sudáfrica las cifras respectivas son 6,1% y 6,8%; pero los países más prósperos del norte y del sur no se espera alcancen siquiera un 3%. Es notorio que los mayores crecimientos se obtienen cuando se parte de cifras más bajas, y que la parte optimista de estas previsiones descansa en la hipótesis de un crecimiento global sostenido, pero aún así es reconfortante que la economía africana parece converger tanto dentro del continente como con el mundo exterior.

LA UNIÓN AFRICANA Y LA SEGURIDAD MARÍTIMA DE ÁFRICA

La importancia de un entorno marítimo seguro que pueda ser soporte y motor del desarrollo no ha escapado a los dirigentes políticos africanos. De manera sorprendente para un continente compuesto por 54 naciones, 16 de las cuales carecen de costa, muy dispares todas en su desarrollo, cultura y organización política, en enero pasado la UA en sesión de Jefes de Estado o de Gobierno aprobó en Addis Abeba un documento llamado *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy (AIMS 2050)*⁸, adelantándose así en seis meses a la Unión Europea (UE), que ha necesitado más de cuatro años para pasar de la decisión de elaborar una estrategia de seguridad marítima (EMSS) a su aprobación final.

AIMS 2050 es un notable documento, razonablemente conciso y bien estructurado, que analiza la inseguridad marítima principalmente desde el punto de vista del obstáculo que ésta supone para el desarrollo y bienestar de África, que parte de un, según el propio documento, 46% de su población sumida hoy en la pobreza. Aunque con alguna

⁷ El ejemplo paradigmático, aunque ciertamente no el único, es la adopción masiva de la telefonía móvil sin haberse llegado a desarrollar aceptables densidades de telefonía fija, fenómeno este no exclusivo de África. También se ha dotado África de una considerable red de cables ópticos submarinos, que conducen la práctica totalidad de las comunicaciones por internet, incluyendo las bancarias.

⁸ La UA sigue así los pasos de dos de sus organizaciones regionales, ECCAS y SADC, y de dos naciones la República Sudafricana y Somalia, y se ha adelantado a otra organización regional, ECOWAS, que tiene una estrategia de seguridad marítima en fase de borrador.

incongruencia, como la de estimular a los estados miembros a construir acuarios gigantes (párrafos 49 y 50) y una regata anual africana (p. 96) cuya relación con la seguridad marítima se puede reputar, aún con la mejor voluntad, de tenue, AIMS 2050 presenta un enfoque ortodoxo que parte de una conceptualización (*vision statement*) para plantear un objetivo global (*strategic end state*). Para ello establece objetivos parciales, principios, valores y, naturalmente, define amenazas y riesgos.⁹

La comparación de estos últimos con la lista de los que la UE percibe - África incluida - y refleja en la EMSS es instructiva, pues a priori la lista de amenazas y vulnerabilidades debería ser la misma sea cual sea el analista, ya que la mar es única y no existen fronteras en ella, aunque la incidencia pueda variar por razones geográficas o culturales. Sin embargo, la lista de AIMS 2050 presenta:

- agrupados en una sola voz llamada “crimen organizado transnacional” todos los producidos por la maldad humana¹⁰, (con excepción de la pesca ilegal, no informada o no regulada [IUU], que presenta por separado)
- los peligros de la naturaleza (como desastres naturales, pero mezclados con la degradación medioambiental)
- los debidos a la estupidez humana (accidentes y sus causas, como la carencia de ayudas a la navegación, que es una vulnerabilidad)¹¹,
- las vulnerabilidades en comunicaciones o el deficiente marco legal.

El resultado visible de esta un tanto extraña clasificación es rebajar en el documento la importancia relativa de las actividades delictivas individuales agrupadas dentro del “crimen organizado transnacional”, especialmente el terrorismo y el uso de armas de destrucción masiva, correctamente realzados de manera individual en la EMSS. Es inevitable la reflexión de que la selectividad que ello muestra nace de la percepción subliminal de que esos delitos afectan menos al desarrollo económico de África que p.ej., la sobrepesca o los

⁹ Aunque un tanto marginal al contexto de este trabajo hay que mencionar un novedoso concepto que AIMS 2050 introduce, la CEMZA (*Combined Exclusive Maritime Zone of Africa*) que combina elementos de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) que el nombre sugiere con otros propios de las *autopistas de la mar* y *Schengen marítimo* que la UE está poco a poco implantando. Tal vez la UE debería estudiar las potenciales ventajas de esta idea.

¹⁰ Para la AIMS 2050 son: lavado de dinero negro, tráfico de armas y drogas, piratería y robo armado, trasiego de combustible ilegal y robo de crudo, terrorismo, contrabando, tráfico de seres humanos, y contrabando de seres humanos y solicitantes de asilo.

¹¹ La lengua inglesa, en la que está redactado el documento, presenta frente a la española y otras muchas la ventaja de diferenciar entre la prevención y corrección de peligros naturales y accidentales (*safety*) y las de los ocasionados deliberadamente por el hombre (*security*). EL AIMS 2050 sin embargo no ha aprovechado de esta ventaja lingüística para presentar las fuentes de inseguridad marítima, mezclando todo de manera un tanto indiscriminada.

desastres naturales, porque aquellos, aunque ocurran en África, están dirigidas no contra África sino contra el primer mundo, del que no se siente solidaria sino más bien acreedora por el histórico expolio humano y económico a que se ha visto sometida.

Pero la UE no está tampoco libre de este síndrome de apreciar los riesgos con un solo ojo, con la visión exactamente opuesta, como veremos enseguida.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA SEGURIDAD MARÍTIMA DE ÁFRICA

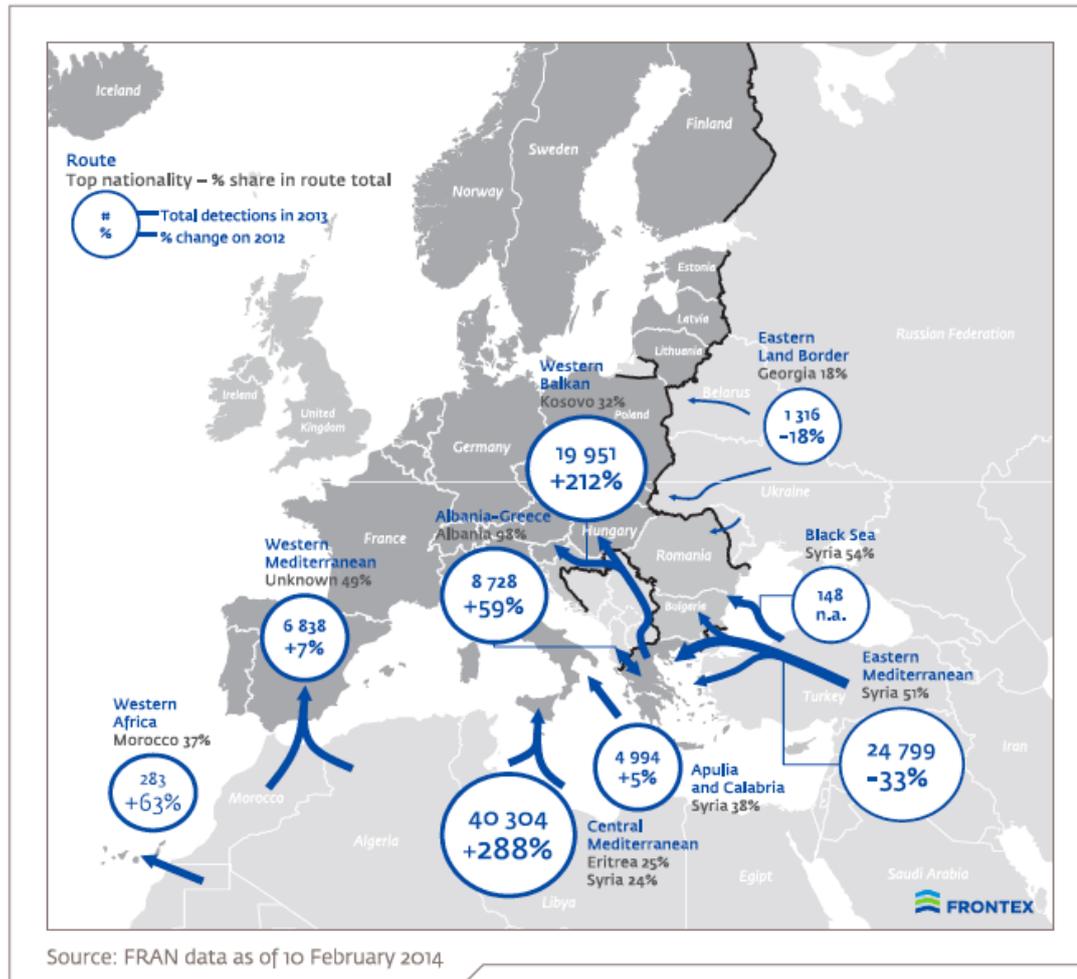
La UE despertó solo recientemente a la evidencia de que la seguridad marítima es indivisible. Cualquier debate o estudio sobre vigilancia y seguridad marítima partía en Europa hasta hace poco de la premisa de que tan sólo se trataba de acción policial en las aguas territoriales, o en la zona económica exclusiva para ciertos fines específicos. No faltaron incidentes y acontecimientos que señalaban que las preocupaciones marítimas no deberían detenerse ahí, pero el más sonoro campanazo fue el surgimiento de la piratería en África, ciertamente lejos de Europa pero afectando directamente a una de sus rutas más frecuentada, la que pasa por el Golfo de Aden. Las capturas por piratas somalíes en poco espacio de tiempo del lujoso yate francés *Le Ponant*, el pesquero español *Playa de Baquio* y el petrolero de registro abierto liberiano *Sirius Star* (la noticia de cuya captura provocó una inmediata subida global del precio del petróleo en un 1,4%) fueron el toque a rebato que hizo reaccionar a la autocomplaciente Europa. La condición de estado fallido de Somalia es, desde luego, la causa que propició la aparición de la piratería en el Índico, pero al mismo tiempo fue lo que permitió que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) autorizase sin mayores escrúpulos éticos o políticos la intervención en sus aguas e incluso en tierra.

Otro riesgo marítimo que Europa percibe en África es el tráfico de estupefacientes, particularmente de cocaína, que llega a Europa procedente de Sudamérica por vía marítima, haciendo frecuentemente escala en África para mejor sortear los obstáculos que las agencias de la ley ponen.

Estas preocupaciones han teñido la visión europea de la seguridad marítima en lo que a África atañe de tal modo que la gran mayoría de los programas de ayuda en el ámbito marítimo (EUCAP Nestor, EU Training Mission Somalia, MASE, PMAR, CRIMLEA, MARSIC, CRIMGO, etc) están dedicados con más o menos exclusividad a la piratería, dos (SEACOP y CORMS) a combatir el tráfico de cocaína por mar, uno a la pesca (ACP Fish II), y sólo dos (INTRA-ACP, PAPS2) tienen un declarado objetivo más amplio de mejorar la seguridad marítima en general.

Por otro lado, las muy diferentes condiciones económicas a uno y otro lado del Mediterráneo han provocado un flujo migratorio por vía marítima, numéricamente inferior a otras vías¹², pero humanamente terrible, de pobres emigrantes ilegales a los que negreros – bien se puede rescatar la antigua y denigrante denominación de los que traficaban con esclavos, una de las vergüenzas más profundas de la humanidad – sin escrúpulo de ninguna clase explotan ofreciéndoles el paraíso europeo a cambio de sus pocos ahorros y de su

Detections of illegal border-crossing in 2013 with percentage change on 2012 by route and top nationality detected



pasiva participación como aterrados pasajeros en todo tipo de embarcaciones absolutamente inadecuadas hasta para un estanque, cuanto menos para navegar de Senegal a las Canarias, o de Libia a Lampedusa.

¹² El componente más importante de la inmigración ilegal en Europa está formado por los viajeros que obtienen visado temporal y simplemente exceden su duración pasando a la clandestinidad (344.888 detectados en 2013). Por comparación los cruces ilegales de frontera terrestre detectados fueron en el mismo período 47.192. Del componente marítimo (60.173) el flujo más numeroso con diferencia (45.198) es el del Mediterráneo central, que se dirige desde Libia a Malta, Sicilia, Lampedusa e Italia continental. No obstante los datos recogidos por FRONTEX sufren considerables variaciones de año a año debido a las cambiantes circunstancias políticas. Así por ejemplo la nacionalidad de origen más frecuente el último año ha sido Siria. (Datos del *Anual Risk Analysis 2014* de Frontex).

La UE, por medio de su agencia FRONTEX, lleva años prestando atención a las distintas manifestaciones de la inmigración ilegal, pero la vía marítima, el tráfico de seres humanos¹³, no ha recibido hasta ahora la atención de un programa específico, en parte por su escasa significación relativa, y en parte tal vez porque el problema está limitado prácticamente a Italia y en segundo lugar a España. Es difícil encontrar solidaridad cuando el problema atañe a pocos. Pero el clamor de los medios, las informaciones escritas y gráficas sobre este tráfico, empiezan a surtir efecto y se habla de un nuevo programa específico para esto. Por otro lado, muchas de las ayudas económicas directas a África no sólo de la UE, sino también de sus miembros, de las Naciones Unidas, Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, están más o menos ostensiblemente dirigidas a reducir la emigración a Europa¹⁴.

Esta situación explica claramente por qué África desconfía de la ayuda europea a su seguridad marítima, que percibe dirigida en realidad a ayudarse a sí misma. En efecto, piratería, tráfico de droga y de seres humanos son problemas serios para Europa, y sólo en pequeña medida para África, el originador.

Procede, pues, en este punto preguntarse en cuáles de entre todas las necesidades de África en cuanto a seguridad marítima, descritas o no en AIMS 2050, puede Europa ayudar sin que sea un demasiado evidente ejercicio de egoísmo. No quiero con ello decir que la acción sea totalmente altruista, pues tal sentimiento elevado no existe en el plano en que se relacionan las naciones, además de que inevitablemente la mejora de las condiciones económicas de ese inmenso continente siempre serán beneficiosas para el nuestro, pues será un mercado creciente y un proveedor más eficiente, pero al menos hay que evitar que sea percibida como una prueba más de la voracidad occidental.¹⁵

¹³ Es hora de dejar de llamar a este problema “inmigración ilegal”, con lo que se rebaja el impacto emocional que debería producir su contemplación. Cuando hablamos de hacerlo por mar, el término “tráfico de seres humanos” se acerca mucho más a la descripción que este aborrecible delito merece.

¹⁴ En el caso español la contención del tráfico de seres humanos incluye una operación conducida por la Guardia Civil en Mauritania y Senegal. El hecho de que sea una operación policial no contribuye precisamente a mejorar la percepción africana de las intenciones europeas.

¹⁵ Se dice que Henry Morton Stanley, el descubridor del curso completo del Congo y del paradero de Livingstone entre otras hazañas exploratorias, razonaba en el Parlamento británico la conveniencia de civilizar aquellas tribus primitivas, que vivían en el paganismo y la desnudez, haciendo imaginar al auditorio el formidable mercado potencial que su conversión al cristianismo representaría para los tejidos de Manchester. No se trata aquí de emular tal cinismo colonialista, sino de recordar la evidencia de que el progreso de África es también beneficioso para Europa.

LOS PROGRAMAS DE AYUDA

Existen varias dificultades para desarrollar cualquier programa de ayuda a África en seguridad marítima. La primera es que la UE tiene, en este momento, activos aproximadamente una docena de programas en este sector, dirigidos por el Consejo, la Comisión (DG MARE), DEVCO/Europeaid/IFS, el European Development Fund (EDF), el Servicio de Acción Exterior (EEAS)... todos en olímpica ignorancia unos de otros, solapando responsabilidades y zonas, en un notable ejercicio de desorganización. Ello sin contar los que algunos de los miembros de la UE, sobre todo Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido desarrollan con carácter bilateral, en varios casos apoyados en las relaciones existentes con ex-colonias. Insertar un nuevo programa en esta maraña se antoja tarea imposible, que incluso de llevarse a cabo con éxito sólo añadiría confusión a la inmanejable situación actual. Nuevos programas por tanto sólo deben acometerse si reemplazan a uno o mejor varios de los existentes.

La segunda dificultad es la notoria corrupción en la administración de muchos países africanos. Ello hace que a menudo las ayudas se pierdan por el camino y se dirijan a los bolsillos de políticos venales y aprovechados varios.

En tercer lugar es preciso tener en cuenta que los medios locales, en los que toda ayuda debe apoyarse, son muy limitados. Como referencia, sólo Argelia, Egipto, Marruecos y Sudáfrica tienen buques del Servicio de Guardacostas o de la Marina de porte suficiente para operar en alta mar, siendo el resto una colección abigarrada de patrulleros, válidos en general para patrulla de puertos y poco más. Y no sorprendentemente, en muchos casos la organización y disciplina de las fuerzas navales, militares o de guardacostas, deja considerablemente que desear.

Con estas dificultades *in mente* debemos contemplar qué puede hacer Europa, y ciertamente cómo puede España contribuir, para mejorar la seguridad marítima de África. Las premisas iniciales son:

- En primer lugar debemos asumir que se trata de la seguridad marítima de África, no en África. Es decir, que se trata de ayudar a África a ayudarse a sí misma, no de simplemente proteger nuestros intereses. Esto último vendrá por sí solo como resultado.
- Cualquier acción que se tome o programa que se inicie debe ser multinacional, para eliminar cualquier sospecha remanente de egoísmo o mercantilismo. El organismo multinacional de preferencia para ello debería ser la UE, pero es indispensable que ésta reorganice la ayuda a África en cuestiones marítimas, poniendo todos los programas existentes bajo una

supervisión común que garantice la coordinación y termine con los particularismos y rivalidades de las distintas agencias y direcciones generales que actualmente compiten por el protagonismo.

- Muy importante, todo programa debe estar presidido por la condición de que los destinatarios de las ayudas deben de ser varias naciones que se asocian para este fin, o que están ya asociadas en una de las numerosas organizaciones regionales económicas de África (ECOWAS, ECCAS, SADC, UMA, EAC, IGAD, COMESA, CEN-SAD, etc). Esto es crucial para prevenir en lo posible el efecto deletéreo de la corrupción, que encuentra más dificultades para desarrollarse en un contexto multinacional. Mejor aún, la UA sería un receptor ideal de las ayudas, además de que con ello aumentaría su estatura respecto a las organizaciones regionales, lo que mejoraría la gobernanza general en África. La inminente creación en la Comisión de la UA de una organización dedicada a la seguridad marítima, dependiendo directamente de la *chairperson*, refuerza esta idea.

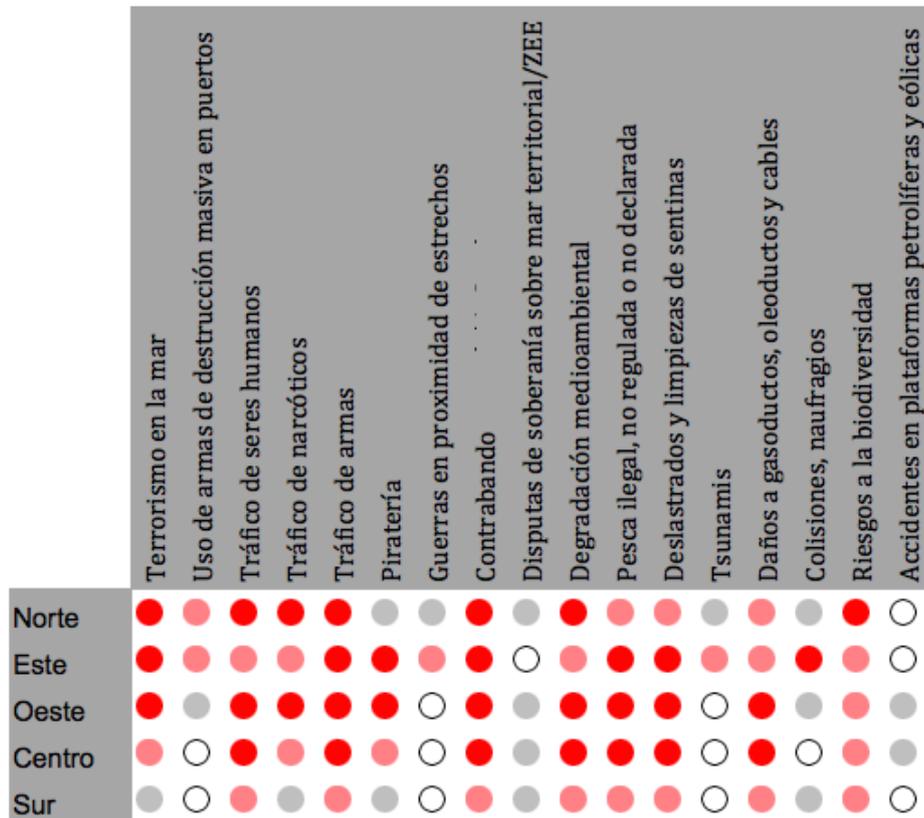
RIESGOS Y AMENAZAS

Es preciso también establecer las prioridades de ayuda de manera objetiva, de modo que ni los intereses europeos ni la percepción africana dominen. La siguiente tabla, resultado de un proceso Delphi limitado con expertos en seguridad marítima puede dar una idea de dónde están y cuáles son las necesidades más perentorias. En ella se han clasificado las distintas fuentes de inseguridad en cada una de las cinco regiones marítimas de África¹⁶ con arreglo a los siguientes niveles estimados de incidencia: alto ●, medio ●, bajo ●, insignificante ○).

¹⁶ Las regiones utilizadas en la construcción de la tabla están basadas en las que declara (sin definir límites) la Resolución CM/Res. 464 (XXVI) del antiguo Consejo de Ministros de la OUA, ajustadas para acomodarse lo mejor posible a las actuales organizaciones regionales. El resultado es: Oeste, desde la frontera norte de Senegal hasta la oriental de Nigeria, incluido Cabo Verde; Central, de la frontera occidental de Camerún hasta la sur de Angola, incluido São Tomé e Príncipe; Sur, desde la frontera norte de Namibia hasta la norte de Tanzania, incluyendo Madagascar, Mauricio, Seychelles y Comoros; Este, desde la frontera sur de Kenia hasta la oriental de Egipto; Norte, desde la frontera oriental de Libia hasta la sur de Mauritania.

El resultado es alarmantemente uniforme, con un notable predominio de las altas incidencias. No obstante, de su estudio se puede deducir que las zonas más afectadas por la inseguridad marítima son en primer lugar la oriental, seguida a poca distancia por la norte y oeste, y con una zona sur considerada por los expertos como comparativamente tranquila.

Respecto a los riesgos, dominan por este orden: la pesca ilegal, no regulada o no declarada



Fuente: Coordination for Maritime Safety and Security in Africa through the Joint Africa-EU Strategy (JAES) Support Mechanism Scoping Study. Wise Pens International. Jan 2014. P. VII Annex A.

declarada; el terrorismo en la mar; el contrabando; los tráficos de armas, de seres humanos y de narcóticos; la piratería, y los desastres de petroleros. Este orden, sin embargo, está afectado por el hecho de que varios de estos riesgos son específicos de una zona: la piratería es un fenómeno hasta ahora limitado a las costas somalíes (en retroceso) y nigerianas (en ascenso); el tráfico de seres humanos es casi privativo del norte y oeste; y los desastres ocurren principalmente en las zonas petrolíferas del Golfo de Guinea, con lo que lo agudo de sus incidencias aparece algo rebajado al considerarlos en el conjunto de las zonas.

CONCLUSIÓN

El menú, en consecuencia, de amenazas y riesgos marítimos en África es considerablemente variado. Este es un argumento adicional a los expresados más arriba para sustituir los programas específicos, especialmente contra la piratería, por otros que, como algunos antibióticos, sean de amplio espectro. Así, mecanismos como los llamados *Maritime Security Sector Reform*, y *Regional Maritime Capacity Building*¹⁷, que tratan de reconstruir una maquinaria de la ley y el orden arruinada y desorganizada por revoluciones o por la simple dimisión del estado de derecho, son preferibles a las operaciones directas o programas con un único objetivo, como EUNAVFOR *Atalanta* o ACP Fish II, entre otros muchos. En pocas palabras, lo que es preciso hacer es ayudar a la UA, a las organizaciones regionales y a las naciones africanas a ayudarse a sí mismas, sin tratar de imponer la ley desde el exterior, empresa gigantesca si consideramos el número y entidad de las carencias, y para la que en todo caso Europa no tiene fuerzas suficientes.

Un uso juicioso de visitas de unidades navales – las visitas de buques de guerra son, tal vez paradójicamente para algunos, siempre amistosas¹⁸ – coordinadas entre las marinas europeas, cuyas relaciones mutuas son afortunadamente excelentes, con oficiales capaces de explicar de manera persuasiva los cómo y por qué de la seguridad marítima, las ventajas de unirse a sistemas globales de vigilancia marítima, como el MSSIS o, esperamos que pronto, el MARSUR global que la Agencia Europea de Defensa espera lanzar, podrían tener mucho más efecto, y sobre todo más permanente, que todos los mecanismos puestos en marcha por la UE, con escasa o nula coordinación entre sí, para atajar sólo lo que a Europa le conviene.

En definitiva, Europa debe tomar conciencia de que la inseguridad marítima es uno de los factores que ponen trabas al desarrollo de África, que su ayuda para superarlo es fundamental, y que el resultado de hacerlo será conseguir continente más próspero y estable, y como consecuencia un socio económico y político sólido y eficiente.

*Fernando del Pozo García**
Almirante (R)

¹⁷ A este último grupo pertenecen la misión EUCAP Nestor y el programa MARSIC, aunque otros programas como CMR y su numerosa familia de programas derivados, o PAPS2 tienen similares características.

¹⁸ Si alguien duda de este aserto sólo tiene que comparar la visita de una fragata a un puerto extranjero en tiempo de paz con la de un batallón de infantería cruzando la frontera con armas y bagajes.

BIBLIOGRAFÍA

2050 Africa's Integrated Maritime Strategy

Annual Risk Analysis 2014. Frontex

African Peace and Security Architecture Study. 2010 Assessment Study. AU's Peace and Security Department

Coordination for Maritime Safety and Security in Africa through the Joint Africa-EU Strategy (JAES) Support Mechanism Scoping Study. Wise Pens International, VAdms Fernando del Pozo, Sir Anthony Dymock, Patrick Hebrard. January 2014

Declaration of the Fourth EU-Africa Summit. 2-3 April 2014, Brussels

La mar nunca está en calma. Almte (Ret) Fernando del Pozo, Real Instituto Elcano, Feb 2014.

The Geographical Pivot of History; Democratic Ideals and Reality. Halford. J. Mackinder, The Geographical Journal 1904, 1919

The Revenge of Geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate. Robert D. Kaplan, Random House, N.Y., 2012

The Tragedy of Great Power Politics, John J. Mearsheimer, University of Chicago, W.W. Norton and Co., N.Y. 2001

Trafficking in Human Beings in the EU. EUROPOL.