

118/2014

21 octubre de 2014

*Luis Carvajal Romero**

DEL CONCEPTO TEÓRICO DEL “ENFOQUE INTEGRAL” A SU APLICACIÓN PRÁCTICA.
REFLEXIONES PARA UNA FUTURA
ESTRATEGIA DE LA UE EN EL GOLFO DE
GUINEA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

DEL CONCEPTO TEÓRICO DEL “ENFOQUE INTEGRAL” A SU APLICACIÓN PRÁCTICA. REFLEXIONES PARA UNA FUTURA ESTRATEGIA DE LA UE EN EL GOLFO DE GUINEA

Resumen:

El Golfo de Guinea se ha convertido en una zona de especial interés por su situación geoestratégica y recursos naturales aún por explotar. La UE se encuentra en el proceso de desarrollo de una estrategia integral en el Golfo con la que aumentar su esfera de influencia en el mundo. En un escenario económico restrictivo, una estrategia integral puramente conceptual puede tener difícil aplicación práctica en el terreno. Es necesario, por tanto, dimensionar esfuerzos en el lugar y momento oportunos para alcanzar una Situación Final Deseada practicable. La futura estrategia global de la UE en el Golfo de Guinea debe desarrollarse a partir de una coordinación sinérgica de estrategias bilaterales ya iniciadas desde un punto de vista modular y secuencial. De otro modo, un planeamiento de “Enfoque Integral” tradicional conducirá a un “Capacity Building” sobredimensionado y poco realista.

Abstract:

The Gulf of Guinea has become an area of special interest due to its geostrategic situation and emerging natural resources. The UE, in order to increase its global geopolitics influence, is developing a comprehensive strategy concerning the Gulf. In today's clearly restrictive economic scenario, a purely comprehensive strategy may have an unrealistic application on the field. To effectively apply efforts, both in time and place, becomes necessary in order to achieve the desired end state. The future EU Global Strategy in the Gulf of Guinea must take the bilateral strategies in place as a starting point from a modular, sequential approach. Otherwise, the traditional “comprehensive Approach” will drive us to an oversized and unrealistic “Capacity building”.

***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.

Luis Carvajal Romero

Palabras clave:

Golfo de Guinea, estrategia, enfoque integral, Regional Maritime Capacity Building, Local Ownership, Unión Europea, recursos naturales, global, recursos naturales, Reforma Sector Seguridad, SSR, Cultura Operacional, Seguridad Marítima, ECOWAS, ECCAS, Cuerno de África, NESTOR, Estrecho de Malaca, Capacity Taking.

Keywords:

Gulf of Guinea, Strategy, Comprehensive Approach, Regional Maritime Capacity Building, Local Ownership, European Union, natural resources, Security Sector Reform, SSR, Operational Culture, Maritime Security, ECOWAS, ECCAS, Horn of Africa, NESTOR, Malacca Straits, Capacity Taking.

INTRODUCCIÓN

Las estrategias bilaterales de países europeos en el Golfo de Guinea persiguen, entre otros objetivos, aprovechar sus recursos naturales. Estas relaciones “punto a punto” van a dar paso a una estrategia integral de la UE en un futuro próximo. Las soluciones autónomas e inconexas del pasado pueden ser el germen de una futura respuesta europea imperfecta.

Los recursos energéticos y naturales del Golfo de Guinea suponen una gran oportunidad de crecimiento y riqueza pero también de conflictos y lucha por los recursos. La “maldición del oro negro” ha llegado a los países del Golfo y los gobiernos de países occidentales y emergentes necesitan disponer de esas fuentes de energía para seguir creciendo. Todos estos países son conscientes de que tienen que ser los primeros en aprovechar esos recursos para poder aumentar su fortaleza.

La actual crisis económica requiere la búsqueda rápida de soluciones. Esa inmediatez es totalmente contraria a los principios fundamentales del concepto de Enfoque integral. Multitud de estrategias se afanan por acuñar novedosos términos o utilizar los ya existentes de un modo reiterativo; como un fin en sí mismos. La seguridad en zonas inestables se logra atacando sus causas polemológicas profundas y no con acciones aisladas y de corto recorrido, basadas en definiciones puramente teóricas.

Las riquezas de Guinea o Nigeria comienzan a ser explotadas y existen empresas multinacionales con capacidad para hacerlo. El problema reside en cómo lograr un entorno seguro para conseguirlo lo antes posible. Una estrategia integral europea en el Golfo de Guinea está directamente ligada al desarrollo económico, social y político de toda el área lo que se traduce en tiempo, conocimiento completo del entorno y recursos pero también una situación final deseada común europea y de los países africanos; premisas difícilmente alcanzables en la coyuntura económica actual.

Esta estrategia conceptual a gran escala puede verse obligada a enfocar su núcleo duro en la Seguridad marítima. Esta “miniestrategia” no dejará satisfechos a los grandes pensadores conceptuales pero necesita ser rigurosa en su planeamiento para no caer en el error de subestimar su efectividad. Un “Capacity building” que no se limite a realizar acciones aisladas de apoyo a las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad. Un “Capacity Building Avanzado” que cree el entorno seguro necesario para fomentar el desarrollo.

Las empresas multinacionales buscan incansablemente su expansión. Los países occidentales y emergentes les apoyan con operaciones de desarrollo cívico-militares impracticables en la realidad. El modo más directo para aprovechar los recursos existentes en zonas desfavorecidas pasa por asegurar las áreas de abastecimiento y rutas de transporte. La seguridad de los países afectados se convierte en un medio legal de legitimar estas acciones.

Luis Carvajal Romero

La lucha por los recursos energéticos podría llegar a ser el iniciador de un foco de tensiones que afectarían el inestable equilibrio geopolítico del Golfo de Guinea. No hay que olvidar que la zona del Golfo es compleja por la distinta idiosincrasia de los países que lo forman así como los contenciosos existentes por motivos de delimitación de fronteras y acceso a zonas potencialmente valiosas. Todo lo anterior se acentúa por su enorme porosidad con respecto al terrorismo y a movimientos migratorios descontrolados. Los potenciales iniciadores de conflictos internos se pueden precipitar por injerencias externas de países en franca expansión. La lucha de poderes de China, Brasil, EEUU o la UE, entre otros, puede llegar a desestabilizar la zona del Golfo hasta márgenes inmanejables¹. En algunas ocasiones, el fin no justifica los medios.

Irak, Afganistán, Libia o las operaciones que se llevan a cabo en el Cuerno de África son ejemplos desiguales de la aplicación práctica de los conceptos de estabilización que se han mostrado eficaces a corto plazo pero peligrosamente inestables años después. El caso concreto del Golfo de Guinea, aún sin ser una zona completamente inestable, puede ser el siguiente error. La Unión Europea no debe precipitar soluciones imperfectas. Analizar el balance de poderes en la zona, conocer en profundidad la idiosincrasia de cada país y sus problemas y ser capaces de corregirlos, teniendo en consideración sus propias opiniones, constituyen el marco de actuación de estrategias futuras. Una estrategia integral necesita tiempo y recursos para que se desarrolle con garantías de éxito pero; ¿es realmente practicable y realista en el Golfo de Guinea?.

UN ENFOQUE INTEGRAL TOTAL O UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD LIMITADA. LA SEGURIDAD EN PAÍSES RIBEREÑOS: EL “REGIONAL MARITIME CAPACITY BUILDING”

Los conflictos actuales o las zonas inestables tienen una enorme cantidad de variables que les convierten en sistemas complejos e impredecibles. El enfoque integral (“comprehensive Approach”) utilizado en operaciones de estabilización² y zonas inestables, pretende

¹ Africa, China, the United States and oil. David H. Shinn. Center for Strategic International Studies: “Both the United States and China now depend heavily on Africa for their imported crude oil, and the projections suggest that imports from Africa will only increase in the years ahead. In countries like Angola and Equatorial Guinea, China and the United States compete for the same supply. Over the long-term, it is in the interest of both China and the United States to promote political stability, good governance, fewer human rights abuses, and less corruption in African oil producing nations. Some U.S. officials believe that China’s efforts to control energy sources in Africa and elsewhere could exclude U.S. oil companies and undermine U.S. foreign policy. There may well be Chinese officials who feel the same way about the activities of American companies.

² JP-3.07. Stability Operations P. I-2: “Stability operations are various military missions, tasks, and activities conducted outside the US in coordination with other instruments of national power to maintain or reestablish a safe and secure environment, provide essential governmental services, emergency infrastructure reconstruction, and humanitarian relief”.

Luis Carvajal Romero

solucionarlos desde un punto de vista global y multidisciplinar pero eminentemente conceptual. En la práctica, las interrelaciones humanas y las acciones puntuales de una parte del sistema pueden originar una desestabilización del conjunto que obligue a replantear todo el enfoque.

La prosperidad de una zona determinada se conseguirá planeando, con un enfoque integral, sus correspondientes áreas de gobernabilidad, desarrollo y seguridad, siendo ésta última transversal a todas las demás. No se puede buscar una estrategia enfocada a la seguridad sin incidir en los otros ámbitos de un modo coordinado. Además, gran parte del éxito reside en conocer perfectamente la cultura e idiosincrasia de los países afectados. No se puede precipitar una solución que ellos mismos no aceptan. Los sistemas sociales y políticos occidentales pueden resultar impracticables en otras zonas donde la madurez de la sociedad y sus necesidades son diferentes.

Los principios del enfoque integral para operaciones de estabilización son igualmente útiles en zonas menos inestables pero igualmente complejas como el Golfo de Guinea. Una determinada estrategia multinacional en el Golfo debe guiarse por un conocimiento exhaustivo del entorno en el que se llevará a cabo, haciendo partícipes a los gobiernos o autoridades del área donde se desarrollará y sin imposiciones de sistemas de gobierno o sociales, todo ello, sin restricciones de tiempo para implantarla.

Dentro de ese enfoque multidisciplinar (governabilidad, desarrollo y seguridad), existe una ínfima parte de ésta última que es la Reforma del Sector Seguridad (SSR)³ de los países afectados al objeto de que sean capaces de ofrecer esa seguridad por sí solos. El “Regional Capacity Building” y, más concretamente el “Regional Maritime Capacity Building”^{4 5}, está a su vez incluido en el planeamiento del SSR y se enfoca hacia el desarrollo efectivo de las marinas de los países frágiles así como de la seguridad marítima, lucha contra la contaminación ambiental o refuerzo del control marítimo para que ellos mismos sean autosuficientes. Las regiones ribereñas, convenientemente reforzadas, deben ser capaces de actuar por sí mismas. En principio, este tipo de acciones tendrían lugar en países inestables⁶ pero en los que se

³ JP-3.07. Stability Operations. P. I-8: “Military participation in stabilization efforts outside of war or crisis response generally focuses on SSR, especially training counterpart military units in both combat and stability operations”.

⁴ WILE’ N, Nina. “Capacity-building or Capacity-taking? Legitimizing Concepts in Peace and Development Operations”. International Peacekeeping, Vol.16, No.3, June 2009. ISSN 1353-3312. P. 339: “In the 2007 Encyclopedia of Governance, capacity-building is defined as ‘those sets of activities in which vested parties (individuals, organizations, communities, or nation-states) develop the ability to effectively take part in governance. The underlying assumption is that by enhancing the appropriate skills, attitudes, and knowledge, these parties will be more effective in their respective governing roles’”.

⁵ A partir de ahora MCB.

⁶ Ibid. I-8: “(a) **Failed State**. A failed state may only have remnants of a government due to collapse or regime change or it may have a government that exerts weak governance in all or large portions of its territory. (b)

Luis Carvajal Romero

promueve la Cooperación regional⁷. Los países fallidos o en vías de serlo también poseen mares fallidos y merecen igual tratamiento y soluciones.

La mar tiene múltiples amenazas provenientes de la piratería, terrorismo pero también catástrofes naturales o medioambientales. La seguridad marítima resulta vital en los lugares de paso obligado donde el tráfico naval es creciente y los países ribereños no son capaces de llevar a cabo un control efectivo. El conocimiento del entorno marítimo (MSA) y las operaciones en este ámbito (MSO)⁸ contribuyen a potenciar la seguridad y la lucha contra las amenazas anteriormente mencionadas.⁹

Todo lo anterior refuerza el hecho de que el CB sea una parte importante pero muy limitada del enfoque integral global ya que no ataca las causas profundas de los problemas existentes. Además, otra disyuntiva reside en el grado de control que se ha de ejercer sobre los responsables locales y el traspaso del control sobre las actividades de seguridad a éstas, de un modo proporcional y gradual¹⁰.

LA DICOTOMÍA ENTRE “CAPACITY BUILDING” Y “LOCAL OWNERSHIP”

Estos dos conceptos¹¹ son confusos y etéreos. Organizaciones internacionales como la ONU¹² ponen en entredicho la delgada línea que separa el apoyo a la nación anfitriona (HN) para

Failing State. The failing state is still viable, but it has a reduced capability and capacity to protect and govern the population. (c) **Recovering State.** The recovering state is moving toward normalcy but may have an imperfect level of viability”.

⁷ Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction US Institute of Peace and US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute: “Regional Engagement. Regional engagement entails encouraging the HN, its neighboring countries, and other key states in the region to partner in promoting both the HN’s and the region’s security and economic and political development. It has three components: comprehensive regional diplomacy, a shared regional vision, and cooperation.”

⁸ Vigilancia marítima, Protección SLOCs e infraestructuras críticas, lucha contra proliferación de armas de destrucción masiva, piratería y contribución contra actos terroristas y de tráfico ilícitos.

⁹ JP-3.07. Op. Cit. P. 4-1: “The Principles of Stabilisation: Primacy of Political Purpose, Understand the Context, Focus on the Population, Foster Host Nation Governance, Authority and Indigenous Capacity, Unity of Effort, Isolate and Neutralise Irregular Actor, Exploit Credibility to Gain Support, Prepare for the Long Term – Perseverance and Sustainability, Anticipate, Learn and Adapt”.

¹⁰ JDP 3-40. Security and stabilization. 11-A-4: “Training. Initially, basic training is the priority and should focus only on essential skills. Specialist skills can be developed once there is sufficient confidence to progress and a suitable infrastructure is provided. Mentoring will usually focus on assisting the indigenous military forces to improve their own systems and processes. Monitoring. Defined as ‘stand back and observe; only advising in particular circumstance”.

¹¹ N, Nina. International Peacekeeping, Vol.16, No.3, June 2009. ISSN 1353-3312. P. 338: “the tensions and ambiguities related to the concepts, both in theory and in practice, suggest that they might not contain factual meanings as such, but that they have legitimizing and ‘value adding’ effects that explain their popularity in discourses”.

¹² WILE’ N, Nina. Op. Cit. P. 338: “Capacity-building or Capacity-taking?. Legitimizing Concepts in Peace and

contribuir a su operatividad (el llamado “Capacity Building”) o la donación, a estas mismas autoridades regionales, sin que exista un control exhaustivo de la utilización de los medios proporcionados (el llamado “Local Ownership”).¹³

Por un lado se busca el principio de legitimidad y de refuerzo de la legitimidad de las autoridades locales a los ojos de su propia población¹⁴. Por otro, el nivel político y la opinión pública internacional quieren encontrar soluciones rápidas y con un grado de compromiso limitado. Ambos objetivos son, en muchas ocasiones, divergentes y difíciles de conseguir simultáneamente.

El llamado “Capacity Taking” como despliegue de medios y personal de organizaciones internacionales en la zona para el desarrollo de la seguridad puede ser contraproducente. Dicho “Capacity Taking” podría provocar una desestabilización del sistema autóctono y de los recursos locales debido a las necesidades del complicado entramado de esos organismos internacionales en el terreno. La organización planeada y desplegada para el apoyo a la nación inestable puede constituirse en la mayor de las amenazas para su desestabilización.

No existen verdades absolutas ni soluciones exactas. El CB y el “Local Ownership” son necesarios. Ambas actividades se necesitan mutuamente y es, en su uso gradual y responsable, donde se encuentra la solución al dilema entre ambos.¹⁵

Development Operations”: “In addition to BINUB, three out of the 17 peace operations led by the UN in 2009 refer to capacity-building, including the latest in Chad, Darfur and East- Timor. The concepts of capacity-building and local ownership lack clear definitions, but they have become key concepts in peace operations and development thinking since the 1990s”.

¹³ JDP 3-40. Security and stabilization: “Stabilization is a process that must be tailored to suit the local circumstances that exist at any one time. A fundamental aspect in the economic Line of Operation in southern Iraq post-2003 was the revitalisation of the offshore oil fields and maritime trade. In support of this, coalition forces were responsible for developing an Iraqi force capable of protecting these vital interests from internal and external threats. In 2009 the Royal Navy (RN) was leading the continuing commitment to a Coalition Naval Advisory Training Team (CNATT), based within the Iraqi Naval Base at Umm Qasr. Mentoring the Iraqi Navy, including 2 Marine Battalions, the CNATT was conducting basic, advanced and operational training with embedded Royal Marines, US Navy, US Marine Corps, US Coast Guard and British Army teams. Along with CTG Iraqi Maritime they generated the skills required to integrate Iraqi personnel fully into the Coalition structure”.

¹⁴ JP-3.07. Stability Operations. P. I-3: “Force is rarely the defining element that delivers success; instead, it is best used as an enabler of diplomacy. Complex problems of fragile states require comprehensive solutions—a full range of measures to promote HN growth and to protect it from subversion, lawlessness, insurgency, and other threats to stability. Ultimately, such a strategy, developed by the HN for itself (sometimes referred to as an internal defense and development [IDAD] strategy), must focus on building viable political, economic, security, and social institutions that respond to the needs of society.”

¹⁵ WILE’ N, Nina. Op. Cit. P. 342: “Theoretically, it is quite easy to establish a link between capacity-building and local ownership despite their inherent fuzziness. In order for ownership to work in a post-conflict country, for the local population to initiate and take over processes and projects and at the same time correspond to the

Capacity Building - LOCAL OWNERSHIP: EL ESTRECHO DE MALACCA. ¿EL EJEMPLO PERFECTO?

Este estrecho se ha convertido en protagonista del tráfico marítimo y de la aparición de amenazas como la piratería.¹⁶ Los países ribereños no pueden considerarse como fallidos¹⁷ pero las medidas tomadas relacionadas con el MCB y con la mejora en el control y seguridad marítima de este paso merecen un análisis riguroso. Multitud de países occidentales¹⁸ con intereses en la zona y organismos internacionales, como el IMO¹⁹, han puesto en práctica misiones de adiestramiento de las fuerzas navales de los países ribereños e inversiones en el control del tráfico y donación de buques para que los estados regionales sean más eficaces. Las amenazas en el estrecho son múltiples y variadas, con un énfasis especial en posibles desastres medioambientales.²⁰

La cooperación regional e internacional²¹, a través de organizaciones como la ASEAN,²² ha sido aparentemente muy provechosa y se ha llevado a cabo a través de un sistema de

demands raised by the donors and the international aid organizations, there is a need for a certain capacity”.

¹⁶ FRECON, Eric. “Combating the “Pirate Hydra”: Addressing Root Causes in the Strait of Malacca”: “As the main shipping channel between the Pacific and Indian Oceans, the Strait of Malacca witnesses the passage of about 94,000 vessels annually, carrying about 14 million barrels of oil every day. The security of this strategically vital maritime corridor between Sumatra and Singapore, off the Indonesian province of Riau Islands, is therefore an issue of utmost priority. The area has been long been prone to piracy, however, from the days of the Srivijaya Thalassocracy (7th-13th centuries CE) until present times, with the most recent resurgence beginning just after the vacuum of power following the end of the Cold War”.

¹⁷ Según el índice anual elaborado por Foreign Policy sus puestos serían: Malasia 112, Singapur 157 e Indonesia 64, siendo Somalia el número uno en 2011. http://www.fp-es.org/indice_estados_fallidos_2011/index.html. Datos extraídos el 14 de marzo de 2012.

¹⁸ Japón, China, Corea del Sur o EEUU.

¹⁹ Congressional Research Service. “Piracy off the Horn of Africa”. Abril 2011. P. 24: “Known as the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia (ReCAAP),⁹⁵ the agreement established procedures for coordinating responses to piracy and sharing best practices among law enforcement and security personnel”.

²⁰ KHALID, Nazery. “With a Little Help from My Friends: Maritime Capacity-building Measures in the Straits of Malacca”. Contemporary Southeast Asia Vol. 31, No. 3 (2009), “This worry is compounded by the fact that the funnel-shaped Straits contains several narrow passages and sandbanks, shoals and shallow areas which pose navigational challenges to large ships”.

²¹ KHALID, Nazery. Op. cit. P. 429: “External assistance must be rendered in accordance with international laws and in the spirit of Article 43 of UNCLOS which calls for cooperation between the littoral states and the users of the Straits in maintaining the sea lane”.

²² KHALID, Nazery. Op. cit. P. 430: “Given that Southeast Asia is essentially a maritime area, it is not surprising that the regional countries place strong emphasis on maritime security as a key component of regional security. Through the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), they have acknowledged that maritime

patrullas conjuntas, alerta temprana y fusión de inteligencia, que ha hecho que la actividad de piratería se viera sensiblemente reducida en el año 2010.²³ La implicación de los países ribereños y de los usuarios del estrecho se ha traducido en donaciones económicas, la puesta en marcha de un sistema de control marítimo (STRAITREP) o medidas de alcance en la seguridad marítima.²⁴ El año en curso ha visto un aumento de los ataques debido principalmente a las reticencias de los países ribereños a la utilización de una fuerza naval poco útil contra embarcaciones piratas, una inteligencia reactiva, la disminución de sus actividades debido a la crisis económica y el resurgimiento²⁵ de conflictos territoriales.²⁶

CAPACITY BUILDING - Local Ownership: EL CUERNO DE ÁFRICA. ¿LA RESPUESTA INACABADA?

El país ribereño principal se encuentra en una situación de estado fallido y la cooperación del resto, caso de Kenia, resulta complicada. La piratería es una forma de vida y ha pasado del ámbito local al internacional.²⁷ Somalia no dispone de un sistema judicial propio y el gobierno interino solamente es capaz de controlar la zona de Mogadiscio, dejando el resto del territorio a expensas de las mafias y grupos terroristas islámicos.

cooperation among them is fundamental to the evolution of the ASEAN Security Community”.

²³ FRECON, Eric. Op. Cit. “Together, Malaysia, Singapore and Indonesia implemented the *Malsindo*, or Malacca Strait Sea Patrols (MSSP), in 2004 and the “Eyes in the Sky” air patrols in 2005. In addition, two information-sharing centres were also created, both in Singapore. As a result, after 75 attacks in the Strait of Malacca in 2000, only two incidents were reported by the International Maritime Bureau (IMB) in 2010. The same dramatic decline occurred in the Singapore Strait and in Indonesian waters”.

²⁴ KHALID, Nazery. Op. cit. P. 430: “The mechanism consists of three components: first, a forum for cooperation to act as the main avenue for user states and like-minded parties to meet and cooperate with the littoral states; second, a package of six projects by the littoral states with proposed funding and participation by the user states and other interested parties”.

²⁵ KHALID, Nazery. Op. cit. P. 438: “The settlement of claims between Malaysia and Indonesia in 2002 over the islands of Sipadan and Ligitan, and between Malaysia and Singapore in 2008 over Pulau Batu Putih (Pedra Branca) at the International Court of Justice”.

²⁶ FRECON, Eric. Op. Cit. P. 428: “Previously, trilateral cooperation between Malaysia, Singapore and Indonesia deterred the pirates. At the same time, however, experts have expressed concerns about the infrequent rotations of patrol aircrafts. The countries involved have appeared more reluctant than expected to set up not only coordinated but real joint and trans-border patrols”.

²⁷ HELLY, Damien. “Lessons from Atalanta and EU counter-piracy policies European Union Seminar Reports”. Paris, 23-24 March 2011. P. 2: “There seem to be two schools of thought when it comes to analysing the piracy phenomenon off the coast of Somalia. The first one is Somalia-focused and considers piracy as a mere symptom of state failure and underdevelopment. The second one looks at piracy as a phenomenon whose autonomy from the Somali governance environment has strengthened over time and the functioning extends over an area which is far wider than the sole Somali territory, involving the Somali diaspora in the Horn of Africa, in Europe, non-Somali networks or connections in Yemen”.

Las acciones llevadas a cabo por la comunidad internacional comenzaron con las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU²⁸ que se vieron respaldadas con la ayuda puntual a refugiados, a través del UNHCR, y de entrega de ayuda humanitaria pero que no solucionan los problemas de fondo. En cuanto a la piratería, multitud de operaciones conviven en la región. El Combined Joint Task Force (CJTF), la Operación “Ocean Shield”²⁹ de la OTAN o la Operación Atalanta de la UE, conviven con otros organismos como el “Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia” (CGPCS)³⁰, el “International Maritime Organization” (IMO) y el “Djibouti Code of Conduct”, en el que se pusieron en marcha centros de coordinación y mecanismos de fusión de inteligencia.³¹

Esta lucha contra la piratería ha estado limitada durante largo tiempo, al ámbito marítimo, solamente realizando operaciones puntuales tierra adentro o apoyando económicamente al gobierno sin la posibilidad de poder llevar a cabo un control de esas donaciones. En este sentido, se iniciaron esfuerzos por implicar a los dos estados que conviven en Somalia (Somaliland y Puntland), a través del código de Conducta; herramienta con la que promover la cooperación³². Aún con estas iniciativas, la falta de inteligencia en el terreno hace muy

²⁸ Congressional Research Service. “[Piracy off the Horn of Africa](#)”. Abril 2011. P. 24: “The U.N Security Council has issued a series of resolutions since 2008 to facilitate an international response to Somali piracy. Resolution 1816 (June 2008) authorizes states acting in cooperation with, and with prior notification of, the TFG to “enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea” and to “use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery”.

²⁹ “Operation Ocean Shield is focusing on at-sea counter-piracy operations off the Horn of Africa. Approved on 17 August 2009 by the North Atlantic Council, this operation is contributing to international efforts to combat piracy in the area. It is also offering, to regional states that request it, assistance in developing their own capacity to combat piracy activities”. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm. Datos extraídos el 20 de marzo de 2012.

³⁰ Congressional Research Service. “[Piracy off the Horn of Africa](#)”. Abril 2011. P. 22: “Based on Resolution 1851, the Bush Administration led the formation of a multilateral Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS). The membership of the CGPCS has grown to approximately 60 member governments and seven regional organizations”.

³¹ Ibid. P. 23: “The IMO began sponsoring consultation meetings for the region in 2005, which led to the development of a draft cooperative framework agreement in early 2008. Most regional governments have signed the Code of Conduct, which remains open for signature by other parties. Three regional facilities—the Maritime Rescue Coordination Centre in Mombasa, Kenya, the Sub-Regional Coordination Centre in Dar es Salaam, Tanzania, and a new regional maritime information center in Sana’a, Yemen—support the information sharing components of the agreement.”.

³² Ibid. P. 23: “The Djibouti Code of Conduct discussions have led to the creation of mechanisms to promote greater cooperation between the Somali TFG and the regional governments of Somaliland and Puntland. The three parties agreed in January 2010 to form a three-member technical committee, the Somali Contact Group on Counter-Piracy, also known as the “Kampala Process,” to coordinate their efforts”.

Luis Carvajal Romero

difícil adelantarse a las acciones piratas³³. El MCB de las Fuerzas Navales de Somalia es difícil de desarrollar en este ambiente³⁴ aunque la UE ha puesto en práctica una serie de medidas para aumentar esta capacidad como la operación EUCAP “NÉSTOR”³⁵ enfocada al desarrollo del CB del ámbito de la seguridad que se pretende simultanear de modo integral con acciones de desarrollo y gobernabilidad.³⁶ Para conseguir una coordinación eficaz entre todas las iniciativas se ha activado un Centro de Operaciones de la Unión Europea para el Cuerno de África.

Los apresamientos se han visto claramente reducidos debido principalmente a la puesta en escena de servicios privados de seguridad o militares a bordo de los buques y la disuasión que prestan los buques militares. Los problemas legales³⁷ en relación al enjuiciamiento³⁸ de los piratas apresados y la inoperancia del sistema judicial somalí, son una losa difícil de soportar aunque se realizan esfuerzos para salvar esta barrera a través de las acciones iniciadas por la UE y el “United Nations Office on Drugs and Crime” (UNODC)³⁹.

³³ HELLY, Damien. Op. Cit. P. 3: “One of the key consequences of this shortage of human intelligence sharing and lack of situational awareness (Operation *Atalanta* is said to work up to 95% on open intelligence sources), in the context of the close monitoring of pirate groups and their interaction with the clan and local governance structures, is the EU’s inability to pre-empt pirates’ behaviour and decisions before they act”.

³⁴ HELLY, Damien. Op. Cit. P. 13: “It was also underlined by some experts that capacity building measures should also ensure the development of sustainable and reliable maritime administrations in the concerned countries of the region which is the prerequisite for the further development of any constabulary (coastguard) function”.

³⁵ “2013: SOMALIA Y EL CUERNO DE ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA”. Tcol. Carlos Martín Martín-Peralta. IEEE: “Esta misión se centra en el fortalecimiento de las capacidades marítimas de tipo guardacostas de 5 países de la región del Índico, y se justifica por la extensión del área de acción de los piratas a zonas cada vez más alejadas de la costa somalí”. La misión se incluye en el “Plan global de Acción de la UE contra la piratería en el Cuerno de África y en el Océano Índico Occidental”, elaborado conjuntamente por el Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE) y la Comisión Europea, para resolver el problema de la piratería en la región, con un enfoque integral y en colaboración con el resto de actores regionales e internacionales”.

³⁶ Unión Europea. Fight against piracy: Council launches EU action to strengthen maritime capacities in the Horn of Africa. <http://reliefweb.int/node/464512>: “The Council today approved the concept for a new Common Security and Defence Policy mission to support regional maritime capacity building in the Horn of Africa and Western Indian Ocean states. Its objective is to strengthen the capacity of states in the region to effectively govern their territorial waters and to reinforce their capacity to fight piracy. The new mission has two main tasks: strengthening the sea-going maritime capacities in the countries in the region (with the exception of Somalia) and, in Somalia, the training of a coastal police force as well as the training and protection of judges”.

³⁷ Ibid. P. 6: “Legal issues involved in EU counter-piracy policies first relate to the judicial chain of actions pursued in the case of suspected pirates being arrested at sea. They comprise evidence collection, suspects’ transfers, prosecution, trial and detention. A second group of issues has to do with the use of governmental vessel protection detachments (VPDs) and of private armed protection (on board or as private escorts)”.

³⁸ Congressional Research Service. “Piracy off the Horn of Africa”. Abril 2011. P. 21: “Several United Nations instruments address the problem of piracy, including the Convention on the High Seas, the Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), and the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA Convention)”.

³⁹ Ibid. P. 28: “Under the auspices of Resolution 1851 and in conjunction with the judicial working group of the

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL GOLFO DE GUINEA

El Golfo de Guinea es una vasta extensión de alrededor de 6.000 kilómetros de costa desde Senegal hasta Angola que duplica la superficie de Europa Occidental y en la que habitan 340 millones de personas. Estas cifras dan una idea de la dificultad de diseñar una estrategia global desde un punto de vista occidental. Los países del Golfo no son totalmente fallidos como Somalia pero su propia idiosincrasia, pasado colonial y permeabilidad de sus fronteras provocan tensiones, flujos migratorios y un tráfico ilegal descontrolado.

Prueba fehaciente de la dificultad de aunar esfuerzos son la diversificación de relaciones de países europeos con otros tantos del Golfo y las dos principales comunidades económicas y políticas de la región; ECOWAS (África del Oeste) y ECCAS (Estados centrales).

El Golfo es una de las zonas del mundo con mayor **reserva de petróleo y gas**. Las revueltas en los países árabes y los descubrimientos de yacimientos han propiciado el interés creciente de los países occidentales por la zona. El control de los recursos por parte de los países del Golfo es uno de los factores desestabilizadores más relevantes. En este sentido, cualquier intento de injerencia externa puede tener resultados francamente desproporcionados. En otro orden de cosas, la mayor parte de las bolsas petrolíferas se encuentran *offshore* por lo que el control de las rutas de transporte y la seguridad de las instalaciones pueden focalizarse y conseguirse de un modo realista.

El **tráfico de personas y droga**, narco-estados como Guinea Bissau, **el contrabando de armas** así como el **terrorismo** proveniente de la zona del Sahel y la **piratería** son otros factores de riesgo que deben ser tenidos en consideración en futuras estrategias.

Una visión sesgada desde el punto de vista occidental puede caer en el error de ver a los países del Golfo de un modo uniforme. Nada más lejos de la realidad. Cada país de la zona es diferente y merece aproximaciones distintas. No en vano, el desarrollo de los países varía entre Nigeria, que aporta el 52% de la renta conjunta de la región, hasta el 0,14% de Guinea

CGPCS, the United Nations Office on Drugs and Crime is implementing a project to facilitate regional law enforcement participation in anti-piracy enforcement efforts off the coast of Somalia. Resolution 1851 “invites” states and regional organizations “to conclude special agreements or arrangements with countries willing to take custody of pirates in order to embark law enforcement officials (“shipriders”) from the latter countries, in particular countries in the region, to facilitate the investigation and prosecution of persons detained as a result of operations conducted under [the] resolution”.

Luis Carvajal Romero

Bissau. En este sentido, la penetración desproporcionada de países como China⁴⁰ puede producir un desequilibrio regional de considerables proporciones.

El uso y explotación descontrolada de los recursos son uno de los riesgos más importantes a la seguridad, pudiendo producirse **desastres medioambientales** de gran magnitud. El Delta del Río Níger⁴¹ es un claro ejemplo. Este hecho se ve acrecentado por la gran movilidad del terrorismo y su facilidad para llevar a cabo acciones ofensivas contra todo tipo de yacimientos de gran impacto medioambiental.

Multitud de empresas multinacionales han llevado a cabo prospecciones y construido instalaciones petrolíferas en el Golfo que, en el caso de Repsol⁴², se centran en Sierra Leona o Liberia. Sus actividades necesitan seguridad y los países beneficiados por sus actividades deben proporcionársela.

LA ESTRATEGIA DE LA UE EN EL GOLFO DE GUINEA

El Golfo no es un área uniforme. Tiene una gran variedad de actores y relaciones que dificultan el planeamiento de su estrategia. En esta zona se dan cabida un sinfín de factores polemológicos, preparados para iniciar un conflicto de poderes, en relación con el acceso a los recursos, de considerables proporciones.

La complejidad del Golfo se ve acentuada por la entrada en escena de los países occidentales, con pasado colonial en el Golfo, las potencias emergentes y las organizaciones internacionales así como las empresas multinacionales. En este entorno incierto y de alta complejidad **no parece realista planear una estrategia integral incierta y muy costosa**.

La estrategia debe basarse en una **seguridad marítima modular** “Capacity Building Vs Local Ownership”, a la medida de cada país del Golfo, haciéndoles partícipes de las soluciones alcanzadas e involucrando a las empresas multinacionales. Estrategias anteriores tienen

⁴⁰ AFRICA UN CONTINENTE DE OPORTUNIDADES PARA LA EMPRESA ESPAÑOLA (África Subsahariana). Rafael Gómez-Jordana Moya. “Del total de la inversión exterior directa de China un 3% estuvo dedicado a África entre 2009 y 2010”.

⁴¹ La compañía angloholandesa Shell, el mayor operador en el país, admitió en mayo que, sólo en 2009, más de 100.000 de sus barriles de petróleo (14.000 toneladas) acabaron derramados en Nigeria.

⁴² “Seguridad y recursos en el Golfo de Guinea: algunas implicaciones para España”. Gonzalo Escribano y Félix Arteaga. Real Instituto de Elcano: “En Sierra Leona, destacan los hallazgos de Repsol en los pozos Venus B-1 (2009), Mercury-1 (2010) y Júpiter-1 (2012), en una zona poco explorada y muy prometedora. Repsol también está presente en Liberia en cuatro bloques de exploración en varios de los cuales ha incrementado su participación en los últimos años. Repsol descartó recientemente la explotación de un bloque en Guinea Ecuatorial por razones de falta de viabilidad comercial”. Repsol también tiene operaciones en Angola, Sudáfrica (con Gas Natural Fenosa) y Namibia, lejos del Golfo de Guinea pero que utilizan rutas de navegación que discurren cerca de la parte más occidental del mismo”.

difícil implantación para este caso concreto. La estrategia regional del estrecho de Malacca se encuentra en una fase muy avanzada y las operaciones llevadas a cabo en el Cuerno de África necesitan más tiempo para poder ver sus resultados con perspectiva.

No es factible comenzar un Capacity Building completo ni ceder el control total a los países ribereños. Un Capacity Building dimensionado a cada país en concreto con el pivote en las zonas de extracción pero con vistas a mejorar el desarrollo de los países lo antes posible. En este sentido, una parte de las riquezas extraídas debe revertirse a la población local para que esta estrategia inicial de bajo nivel pueda convertirse en una estrategia final a gran escala. La situación final deseada es que, el proceso cíclico de seguridad energética-prosperidad en la zona y estabilidad regional, se produzca de manera sinérgica.

La **cooperación con los países emergentes y EEUU así como con los países africanos** es vital. A nadie beneficiaría una actividad diplomática ofensiva por el control de los recursos. Parece más apropiado una redistribución de zonas de influencia ecuánime y proporcional. El sector privado tiene un papel protagonista en este aspecto puesto que conoce sus necesidades y pueden servir como plataforma de lanzamiento de las inversiones pero siempre limitando un exceso de protagonismo que precipite soluciones parciales. La huella extranjera en los países locales tiene que ser la mínima imprescindible. La superestructura empresarial multinacional ofertará empleo e inversiones visibles a ojos de la población autóctona. No ha de verse la estrategia como una opción de dirección única sino como una oportunidad de abrir nuevos mercados y de conseguir una **cooperación fructífera de doble dirección** en el futuro.

La estrategia ha de estructurarse, tomando como referencia las ya instauradas por los países y organizaciones multinacionales implantadas en el terreno, siempre que se compruebe su vigencia. España, por ejemplo, lleva intentando que la UE desarrolle una estrategia común desde el año 2009; se han perdido ya cuatro años preciosos mientras el resto de actores involucrados han tomado la iniciativa.

El consejo de Seguridad de NNUU (Resolución 2018 del año 2011 y 2039 de 2012) ha llevado a cabo ímprobos esfuerzos para potenciar la lucha contra la piratería en el Golfo de un modo global. Como respuesta a esta inquietud, los Estados de la ECOWAS y ECCAS así como la Comisión del Golfo de Guinea firmaron el 25 de junio de 2013, durante la cumbre celebrada en Yaundé, un código de Conducta de contenido similar al puesto en práctica en el Cuerno de África con el que desarrollar una multi-estrategia regional marítima contra la piratería en las aguas territoriales. Este código es una declaración de intenciones con resultados inciertos en el futuro.

Luis Carvajal Romero

China, Brasil y EEUU pero también países europeos han iniciado ya la aproximación a África. España, en particular, comenzó hace años una serie de acciones multisectoriales en un buen número de países del Golfo para aumentar la cooperación en materia de seguridad marítima. Nuestra Directiva de Defensa Nacional del año 2012⁴³ y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional⁴⁴ dan a África un papel de especial importancia en nuestro presente y futuro cercano. Es discutible el dimensionamiento de nuestra estrategia en relación a nuestros medios disponibles pero, lo cierto es que hemos dado ya el paso conceptual hacia nuestra proyección internacional. No debemos perder la arrancada.

La UE, que todavía no ha sido capaz de desarrollar una estrategia europea de seguridad marítima⁴⁵, tiene que encontrar su sitio en este rompecabezas. Recientemente, algunos miembros (entre ellos España) encargaron a *think-tanks* la redacción de un documento informal titulado Estrategia Global Europea, para mayo de 2013. Esta estrategia quiere sustituir la Estrategia actual de 2003 y dar respuesta al nuevo entorno geoestratégico replanteándose sus Políticas y prioridades, siempre teniendo en cuenta la actual crisis financiera que obliga a los Estados a reducir sus presupuestos de política exterior y de defensa.⁴⁶ El documento final pone especial énfasis en el desarrollo económico y social europeo y el acceso a recursos naturales.⁴⁷

En otro orden de cosas, Han existido en el Golfo diversas controversias y disputas fronterizas entre países, en relación con el acceso a los recursos, apoyados por empresas petrolíferas multinacionales. Valgan como ejemplo la de Nigeria y Camerún sobre la península de Bakassi o la de Guinea Ecuatorial y Gabón en la Bahía de Corisco. Estas acciones desestabilizadoras deben corregirse.

⁴³ DIRECTIVA DE DEFENSA NACIONAL. Julio de 2012. Por una Defensa responsable. “En el Golfo de Guinea se observan preocupantes casos de piratería en la mar...”

⁴⁴ ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL. Año 2013. “Un proyecto compartido”: “Por lo que se refiere a África, España participa en iniciativas para que se superen los niveles de pobreza extrema y subdesarrollo que castigan a algunos de los países del continente. Por otra parte, el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea son zonas vitales para la seguridad de España”.

⁴⁵ ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA. EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJOS EN UN ENTORNO COMPLEJO. CF Abel Romero Junquera: “Tras más de un año, y alcanzado ya cierto consenso dentro de la Comisión, se crea en noviembre de 2012 el denominado Grupo Inter-servicios (GIS) entre la CION y el SEAE, que bajo un liderazgo teórico compartido, comienzan a trabajar de nuevo en la iniciativa. Fruto de los trabajos de este Grupo, se presenta a los Estados Miembros en junio de 2013 un documento de reflexión con vistas a retomar la iniciativa”.

⁴⁶ “Hacia una Estrategia Global Europea en 2013” Martín Ortega Carcelén. Real Instituto de Elcano.

⁴⁷ “Pensar y actuar estratégicamente en un mundo en cambio: una Estrategia Global Europea.” Alicia Sorroza. Analista del Real Instituto de Elcano.

Una **suma sinérgica de esfuerzos coordinados** más que un enfoque puramente global. Este principio no ha de verse como una involución ineficiente sino como una adaptación lógica al entorno. Resulta imprescindible no producir interferencias con estrategias y relaciones ya iniciadas que funcionan correctamente. La estrategia de la UE debe tener como referencia la desarrollada por los países que la forman y relacionarse a su nivel para coordinarlos y servir como interlocutor único con las organizaciones de carácter económico creadas en el Golfo.

Esta estrategia necesita un **fin consensuado, realista** y apoyado por todos los actores posibles, con la conformidad de los propios interesados del Golfo y empresas multinacionales con intereses en la zona. Este es el paso decisivo. Una finalidad sobredimensionada necesitará una cantidad de recursos y tiempo inalcanzables. Por el contrario, una finalidad con falta de ambición puede producir unos beneficios nulos y efectos adversos multiplicados exponencialmente.

Es necesario un análisis riguroso de cada país del Golfo y de sus relaciones con el resto de actores involucrados. La llamada **cultura operacional, “Situational Awareness”** o **“Knowledge Development”** se vuelven en esta área del mundo de vital importancia para adaptarse a sus propias soluciones. Su pasado colonial y desarrollo étnico desigual pueden analizarse como potenciadores de la estrategia o limitadores de su éxito. Cada país puede aceptar o rechazar el apoyo externo, teniendo en consideración su pasado y memoria común.

La UE tiene unos **procedimientos de gestión** de operaciones cívico-militares claramente enfocados al **ámbito civil**. En este caso, el enfoque debe orientar la balanza en un primer momento hacia el músculo militar por lo que no será fácil tener a disposición de la estrategia los medios necesarios. Esta carencia puede precipitar la necesidad de dar el control de la seguridad a los países de la zona antes de que sean capaces de llevarla a cabo por sí mismos. Las empresas privadas con intereses en la zona tienen por fuerza que ser parte activa de las actividades de seguridad para cubrir la carencia de capacidad militar de la UE.

CONCLUSIONES

El enfoque integral de una determinada estrategia, teóricamente ideal, puede tener una implantación práctica claramente inconsistente. Una estrategia integral requiere una gran cantidad de medios, tiempo y predisposición para poder ser efectiva; elementos no siempre disponibles en la restrictiva coyuntura económica actual.

Luis Carvajal Romero

El Golfo de Guinea es una zona rica en recursos naturales pero, al mismo tiempo, un sistema de sistemas altamente complejo y con una estabilidad que se podría romper fácilmente debido a injerencias externas. La carrera por sus recursos se ha iniciado y los países occidentales y emergentes no deben caer en el error de comenzar una lucha desigual por conseguirlos.

España ha despertado el interés general de la UE en relación con el Golfo de Guinea. La difícil coyuntura económica actual puede precipitar soluciones inacabadas o completamente sobredimensionadas. Sin un planeamiento meditado y un análisis riguroso del complejo entorno del Golfo, la estrategia futura de la UE estará abocada al más rotundo de los fracasos.

La UE se encuentra involucrada en el desarrollo de una estrategia global de seguridad que sustituya a la vigente de 2003 y una estrategia de seguridad marítima. Tiene demasiados frentes abiertos y consensos por alcanzar. En esta situación, no puede desarrollar una estrategia integral en la Zona del Golfo. Es demasiado peligroso y costoso para nuestros intereses. La estrategia debe ser una estrategia de **seguridad marítima modular** para aplicar a las zonas donde existan intereses económicos y con un análisis pormenorizado e individualizado de cada área; cada país; cada actor involucrado. Esta estrategia de Capacity Building incompleta se complementará gracias a un proceso cíclico de **seguridad marítima-prosperidad económica- estabilidad equilibrada**. Las áreas de desarrollo y gobernabilidad del enfoque integral se completarán gracias al aprovechamiento de los recursos naturales que serán, en parte, revertidos a la misma población local.

Esta aparente involución estratégica es la solución práctica a un enfoque integral puramente teórico. El “Regional Capacity Building” es solamente un cimiento sobre el que se asienta una estrategia “total” en su sentido absoluto. Esta estrategia en estado incipiente es el único modo realista de conseguir una respuesta consensuada y con perspectivas de futuro en la UE.

La estrategia no es un inicio sino una continuación de las estrategias llevadas a cabo por los distintos países como suma sinérgica de esfuerzos coordinados y apoyados por las empresas petrolíferas con intereses. Una estrategia modular con mínimo riesgo y máximas garantías. La UE tiene que ver su estrategia como coordinadora de esfuerzos; de interlocución única y válida con organizaciones multinacionales, dejando que el resto de estrategias bilaterales en curso sigan su proceso normal; sin alteraciones.

Los procedimientos de la UE están hasta hora fuertemente basados en el área civil de las operaciones cívico-militares. La debilidad de la estrategia puede residir en la falta de robustez de su engranaje puramente militar así como en la debilidad de su inteligencia

Luis Carvajal Romero

táctica que alimente la evaluación de resultados. Cada país tiene que ajustar su huella, sin interferir el normal desarrollo local, para que se alcance la situación final deseada. La aportación de las empresas multinacionales resultará vital para conseguirlo.

La UE ha despertado de su largo letargo con respecto al Golfo de Guinea pero puede haberlo hecho sin medir sus fuerzas y el impacto futuro de su estrategia. Muchos países europeos comenzaron sus movimientos en la zona. No debemos perder esa experiencia previa. Los representantes de la UE tienen que buscar un equilibrio entre los intereses unilaterales de sus países y los de las otras potencias con intereses en el Golfo. La estrategia será un fiel reflejo del grado de cooperación y unidad de criterio de la UE así como de su influencia en la esfera internacional. La UE necesita replantearse su influencia geoestratégica en el mundo sin el temor a desarrollar estrategias prácticas y realistas aunque, a primera vista, no parezcan ser innovadoras.

i

*Luis Carvajal Romero**
COMTE. I^ªM^ª.DEM

***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.