

CAPÍTULO QUINTO

EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

José Pardo de Santayana

RESUMEN

En este capítulo se consideran las cuestiones estratégicas relacionadas con los principales conflictos del África Subsahariana, que ha continuado en una línea general de pacificación y crecimiento económico. Sin embargo los estados y organismos regionales africanos siguen mostrando falta de madurez en la resolución de conflictos, por lo que la iniciativa exterior seguirá siendo clave en los próximos años. El hecho de que los rebeldes libios rechazaran la mediación de la Unión Africana en el conflicto recientemente acabado es prueba de la insuficiente consolidación de las instancias africanas en materia de gestión de crisis.

Palabras clave:

África Subsahariana, pacificación, organismos regionales, Unión Africana

ABSTRACT

In this chapter we consider the strategic issues related to the main conflicts of sub-Saharan Africa, which has continued in a general line of peace and economic growth. However, the African states and regional organizations are showing a lack of maturity and success in their resolving conflicts capability, so that the foreign initiative will remain key in the coming years. The fact that the rebels rejected the African Union mediation during the recently finished Libyan conflict is an evidence of the insufficient consolidation of African bodies in the field of crisis management.

Key words:

Sub-Saharan Africa, peace, regional bodies, the African Union

En este capítulo se consideran las cuestiones estratégicas relacionadas con los principales conflictos africanos, con excepción de los de los países ribereños del Mediterráneo tratados en un capítulo anterior.

■ INTRODUCCIÓN

■ Lento avance en la pacificación del continente

A lo largo del año 2011 el continente africano ha continuado en una línea general de pacificación, si lo comparamos con la época turbulenta, tanto por el gran número como por la intensidad de los conflictos que sacudieron al continente en los años anteriores y posteriores al cambio de siglo. Aunque con grandes desigualdades, la economía ha crecido en el último año alrededor de un 5%, lo que también permite abrigar un cierto optimismo. China continúa expandiendo su comercio por el continente y se consolida como socio de los estados africanos en materia de desarrollo. La India, siguiendo la estela de su vecino asiático, ocupa cada vez parcelas más importantes de la economía africana. También es necesario poner de relieve el papel creciente que juegan en el dinamismo de aquellas economías las inversiones directas de las diásporas africanas.

La *primavera árabe*, aunque no se haya extendido por el África Subsahariana, ha sido también una llamada de atención para muchos líderes africanos en el sentido de que si siguen gobernando de espaldas a sus pueblos, estos pueden llevar a cabo revoluciones semejantes, poniendo en peligro su posición en el poder. Ha sido, por tanto, una clara advertencia frente a la impunidad en el ejercicio de la autoridad política.

Tal como desarrollaremos en este capítulo, algunos conflictos siguen activos y otros están evolucionando hacia perfiles estratégicamente preocupantes:

El arraigo y expansión del crimen organizado en las grandes aglomeraciones del África Occidental es un factor de enorme preocupación, tanto por sus consecuencias presentes y por su asociación con la piratería como por su negativa proyección hacia el futuro.

El problema de la piratería tanto en las costas orientales como occidentales plantea un enorme reto estratégico a la seguridad del tráfico marítimo y pone de relieve la estrecha relación de la seguridad del continente africano con los intereses del Estado español.

En un año donde el terrorismo yihadista ha sufrido la pérdida de su principal líder, el continente le sigue ofreciendo refugio y zonas de acción. Los Estados fallidos o la debilidad de estos, los grandes espacios saharianos que se escapan al control

de los respectivos Gobiernos y el caldo de cultivo de una conflictividad recurrente favorecen el arraigo e incluso la expansión de grupos y células terroristas.

La presencia de Estados Unidos y su cuartel general avanzado de AFRICOM en Yibuti (*Combined Joint Task Force-Horn of Africa*) pone todo su acento en la lucha contra el terrorismo aunque también responde a la preocupación por garantizar el acceso a los recursos naturales y especialmente al petróleo. Además de llevar a cabo operaciones más o menos encubiertas en el territorio de dicho continente, AFRICOM desarrolla numerosas iniciativas de cooperación y asistencia dirigidas a potenciar las capacidades militares locales. Para ello participa en ejercicios bilaterales y multilaterales con diversos Ejércitos africanos y envía equipos de asesoramiento a dichas fuerzas y a las misiones en curso. Su implicación en los conflictos del continente es creciente, del mismo modo que dicha región va aumentando la atención que le dedica el Departamento de Defensa, especialmente por la proyección del África subsahariana de cara a los intereses estratégicos del futuro.

El papel de Sudáfrica en el continente como líder regional sigue consolidándose; la cumbre entre la Unión Europea y Sudáfrica en octubre de 2010 es buena prueba de ello. En lo económico, y a pesar de sus cinco millones de parados, presenta un sólido crecimiento de cerca de un 5%, apoyado por un mayor consumo interno y mayores inversiones extranjeras, lo que permite confirmar que el repunte económico desde la recesión se consolida. Pretoria es además el líder indiscutible de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC), donde se ha convertido en la piedra angular de la arquitectura de seguridad regional y artífice de las capacidades militares, tanto logísticas como de transporte aéreo, de la brigada de alta disponibilidad SADC de la *African Standby Force*. Sudáfrica es quizás en la actualidad el único país subsahariano con capacidad para gestionar conflictos regionales sin la necesidad del apoyo de potencias exteriores no africanas.

En general debe decirse que los estados y organismos regionales africanos siguen mostrando una clara falta de madurez en lo relativo a la resolución de conflictos y que la iniciativa exterior seguirá siendo clave en los próximos años. El hecho de que los rebeldes libios rechazaran la mediación de la Unión Africana en el conflicto que les enfrentó contra el Gobierno del coronel Gadafi es otra importante prueba de la insuficiente consolidación de las instancias africanas en materia de gestión de crisis en dicho continente.

■ Rescaldos de recientes guerras y procesos democráticos en África central y occidental

En lo relativo a la democratización de esta región del continente, este último año ha conocido numerosos procesos electorales favorables por lo general a

las instancias en el poder, pero con algunos incidentes de relieve y complejos procesos poselectorales, sobre todo cuando los anteriores partidos gobernantes quedaron descabalgados. Las recientes guerras siguen siendo un difícil obstáculo para el normal desarrollo político de aquellos países.

Después de haber sufrido una guerra prolongada a finales de los 90 y principios de este siglo y de haber iniciado un proceso de elecciones multipartidistas en 2006, la República Democrática del Congo, con un crecimiento económico del 7,2% y 1,7 millones de personas aún desplazadas en el país, se prepara para afrontar las nuevas elecciones que tendrán lugar en noviembre de 2011. El Gobierno ha aprobado una ley para suspender una segunda ronda, inicialmente prevista para febrero de 2012, y para cambiar el sistema de representación proporcional a uno de mayoría, algo que ha sido criticado por la oposición. Vital Kamerhe es considerado uno de los principales rivales al actual presidente Joseph Kabila. La Unión Europea enviará una misión de observación electoral al país entre seis y ocho semanas antes de los comicios. La misión estará liderada por Mariya Nedelcheva, representante del Parlamento Europeo. Existe gran preocupación por que la violencia se adueñe de los comicios y que el proceso de normalización política se estanque o incluso que la situación degenera hacia situaciones ya vividas en el pasado. La protección de civiles, la estabilización regional, el control de los recursos minerales y la reforma del sector de la seguridad constituyen en la actualidad los principales retos de este país.

Dos países muy vinculados a la República Democrática del Congo durante la última guerra, Ruanda y Burundi, han seguido trayectorias muy diferentes. Ruanda ha conseguido buenos resultados económicos y una cierta estabilidad bajo la férrea dirección de su presidente, Paul Kagame, en el poder desde 1994. Desde la guerra, Ruanda se ha convertido en una vía de salida para el oro, diamantes y otros productos extraídos en el Congo. Sin embargo, en octubre de 2011 se produjo la impactante confesión del ex secretario general del Frente Patriótico Ruandés, del que formó parte el actual presidente, que afirmó que Kagame fue quien ordenó que se derribara el avión en que viajaba el entonces presidente del país Habyarimana y que desencadenó el genocidio. Si se confirma como cierta, dicha información puede tener un efecto muy negativo sobre la estabilidad y el desarrollo del país.

Burundi sigue conociendo la inestabilidad y las luchas internas. Tras las últimas elecciones de junio de 2010 el Gobierno marginó a la oposición y se produjeron violentos enfrentamientos entre este y la oposición que han llevado a una nueva situación de conflicto abierto en el país. En Uganda, un país también implicado en la guerra del Congo y con sostenido crecimiento económico, Yoweri Kaguta Museveni, su presidente, se convirtió en febrero de 2011, con el 68,38% de votos a su favor, en uno de los jefes de Estado con mayor antigüedad en el poder (desde 1986).

Nigeria, el estado más poblado de África, un país rico en petróleo, conflictos y contradicciones, ha conocido este último año un proceso electoral tenso y difícil. Tras la muerte, en mayo de 2010, del presidente anterior Umar Yar Adua, de religión musulmana, en abril de 2011 se celebraron elecciones legislativas, presidenciales y de gobernadores estatales en 24 de los 36 estados federados. Se produjeron incidentes violentos en el estado de Lagos y sobre todo en el norte del país. A pesar de los esfuerzos para que se votara con criterio político nacional, las elecciones estuvieron marcadas por la división norte-sur, según las líneas de fractura tanto étnicas como principalmente de religión. A lo largo de la historia política moderna de Nigeria, la variable étnico-religiosa ha afectado a la estabilidad sociopolítica del país. Hay una gran disparidad regional entre un norte pobre y musulmán (constituido por los colectivos étnicos hausa y fulani) y un sur rico y mayoritariamente cristiano (que abarca los colectivos étnicos yoruba e ibo).

El vencedor de las elecciones presidenciales fue el anterior vicepresidente y cristiano del sur Goodluck Jonathan. Los enfrentamientos violentos continuaron en el periodo poselectoral con más de 600 muertos y decenas de miles de desplazados. El nuevo presidente ha dado continuidad a las reformas económicas de su predecesor, ha formado un Gobierno fundamentalmente de tecnócratas más que de miembros de partido y está contando de momento con el respaldo de la comunidad internacional. No obstante, en noviembre de 2011 se produjo un estallido de violencia relacionado con enfrentamientos tanto religiosos como de lucha por la tierra: etnias musulmanas ganaderas contra etnias agricultoras cristiano-animistas. El grupo rebelde musulmán Boko Haram atacó una serie de iglesias y comisarías dejando sobre el terreno más de 150 muertos.

En Costa de Marfil las elecciones presidenciales de diciembre de 2010 produjeron un serio enfrentamiento entre el entonces presidente, Laurent Gbagbo, y su rival y primer ministro, Alassane Ouattara. La gravedad de la situación obligó a la intervención de la Unión Africana, la Unión Europea, las Naciones Unidas y los países vecinos. Después de haber sido pospuestas en varias ocasiones y de todo tipo de discusiones acerca de la seguridad, la elegibilidad de los candidatos y cuestiones de procedimiento, Ouattara ganó las elecciones con el 51,1% frente al 45,9% de Gbagbo. Los partidarios del perdedor protestaron por haberse producido fraude, violencia e intimidación en las regiones del norte, donde encuentra su apoyo electoral el candidato vencedor, no reconocieron el resultado electoral y tomaron la decisión de cerrar las fronteras y declarar el toque de queda. Las Fuerzas Republicanas de Costa de Marfil, partidarias de Ouattara, lanzaron en febrero de 2011 una ofensiva en el centro y oeste del país que fue conquistando ciudad tras ciudad.

En marzo ECOWAS solicitó a Naciones Unidas que tomara medidas inmediatas. La ONU reconoció en la Resolución 1975 a Ouattara como presidente y

autorizó el uso de los medios que fueran necesarios para proteger a la población civil bajo amenaza inminente de ataque. La intervención de las fuerzas de la ONU y sobre todo de las tropas francesas desplegadas en el país impidió que las fuerzas leales a Gbagbo rechazaran a las tropas partidarias de Ouattara y la guerra civil se prolongase, lo que llevó a un fin de los enfrentamientos armados a mediados de abril. La crisis se había saldado con unos 1.000 muertos y cerca del millón de desplazados.

Entre enero y marzo de 2011 Níger celebró elecciones presidenciales. Estas fueron el resultado de las presiones de ECOWAS y la comunidad internacional tras el golpe de Estado que en febrero de 2010 había depuesto al presidente Mamadou Tandja. El vencedor de las elecciones, con el 58% de los votos, fue Mahamadou Issifou, líder carismático y principal opositor al anterior presidente Tandja. El proceso electoral se solventó sin incidentes.

Otro país de África Occidental que conoció un proceso electoral fue Guinea, donde tras varias décadas como candidato de la oposición, Alpha Condé fue finalmente elegido presidente en diciembre de 2010. Ganó con el 52,52% de los votos en segunda vuelta por delante de Cellou Dalein Diallo pese a que en la primera vuelta solo había logrado el 18%. Antes de tomar posesión ofreció a la oposición formar Gobierno en un intento de *reintegración* nacional. En el momento de escribir estas líneas quedan sin embargo por organizar las elecciones legislativas. Estas podrían desarrollarse antes del final de 2011. Las últimas elecciones legislativas tuvieron lugar en 2002 y fueron boicoteadas por la mayoría de los partidos políticos. En la madrugada del 19 de julio de 2011 Condé sufrió un intento de golpe de Estado: un comando fuertemente armado sitió la casa presidencial y la atacó mientras este dormía, siendo esta ofensiva rechazada por la Guardia Presidencial.

■ SUDÁN, LOS RETOS DE LA PARTICIÓN Y DE VARIOS CONFLICTOS SUPERPUESTOS

El acontecimiento de mayor relevancia histórica del África negra en este último año ha sido sin lugar a duda la división de Sudán en dos estados diferentes: Sudán del Norte y Sudán del Sur. Este complejo proceso de ruptura se ha caracterizado por haber ocurrido en un contexto de conflictos superpuestos dentro del mismo país: las luchas intestinas entre las facciones y grupos étnicos del sur, los enfrentamientos armados por el control de la región fronteriza de Abyei y las tensiones en la atormentada región de Darfur, sin olvidar las conexiones de este conflicto con el de su vecino el Chad.

Sudán era el estado de mayor extensión territorial del continente, con 2.505.810 km², lo que era igual a cinco veces la superficie de España. Habitado

por un complejo mosaico de pueblos, en líneas generales podría decirse que el norte estaba habitado por etnias árabes de raza blanca y religión musulmana y el sur por pueblos de raza negra y religión animista y cristiana. En la zona central se producía una transición donde dominaban los pueblos de raza negra y religión musulmana. El río Nilo, con sus dos grandes ramales –el Nilo Blanco y el Nilo Azul– y su discurrir sur-norte, era el eje vertebrador del país. La casi total indiferencia, cuando no hostilidad, de los Gobiernos árabes y musulmanes de Jartum hacia la población de raza negra del sur hizo que desde 1965, once años después de su independencia en 1954, hasta la firma del Acuerdo General de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*) en 2005, Sudán conociera un estado de guerra semipermanente. Tal situación había costado unos dos millones y medio de vidas humanas y había generado un número aún mayor de desplazados.

Dichos acuerdos de paz de 2005 habían dotado al sur de una constitución interina que a su vez había permitido la formación de un Gobierno autónomo y que, entre otros, estableció los compromisos de repartir a partes iguales los ingresos petroleros y de realizar una consulta popular en el sur en enero de 2011 que determinase si los casi nueve millones de pobladores de esa región –un 25% del total de los que viven en Sudán–, querían o no la separación. A pesar de las tensiones y dificultades que caracterizaron las relaciones entre Juba, la capital del Sur, y Jartum, la capital del Norte y del Estado, el 9 de enero tuvo lugar el referéndum por la independencia del Sur, que se saldó con un aplastante 98% a favor de la independencia. Sudán del Sur quedó constituido por diez de los 26 anteriores estados de Sudán. Todo esto fue posible gracias a las presiones diplomáticas de última hora de Estados Unidos y la actuación y presencia de la misión de la Unión Africana en Sudán. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respaldó dicho proceso con la aprobación de la Resolución 1996 el 8 de julio de 2011, que estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) por un periodo inicial de un año a partir del 9 de julio de 2011, con la intención de renovarlo por otros periodos según sea necesario. Dicha resolución autoriza hasta 7.000 efectivos militares, 900 policías y un componente civil adecuado. En esa misma fecha concluyó el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) –que estaba activada desde 2005– debido a la negativa del Gobierno de Jartum a permitir que dicha misión permaneciera en su territorio.

Las principales fuentes de extracción de petróleo han quedado en el Sur. Se calcula que hay reservas petrolíferas de 6.700 millones de barriles. Pero las refinerías, los oleoductos y los puertos de embarque del oro negro están en el norte. El acuerdo de compartir los ingresos del petróleo entre el Norte y el Sur no se ha ratificado, y es uno de los problemas sin resolver. Además de petróleo, Sudán del Sur tiene zinc, cromo, plata y oro. Posee también recursos hidroeléctricos –gracias al paso del caudaloso Nilo Blanco– e inmensos bosques tropicales. Igualmente cuenta con parques naturales vírgenes con gran variedad de fauna, similares a

los de países como Tanzania y Kenia, y ello podría ser una fuente importante de desarrollo turístico.

El Banco Mundial ha prometido 75 millones de dólares de créditos a Sudán del Sur y la comunidad internacional está apoyando firmemente al nuevo estado, que más allá de sus potenciales recursos petrolíferos es uno de los más pobres y subdesarrollados del continente. Sirva como muestra que en 2005 el territorio de Sudán del Sur solo contaba con 50 km de carreteras asfaltadas. Importantes cantidades económicas están siendo dedicadas a proyectos de desarrollo a pesar de las dificultades y la conflictividad del proceso de nacimiento de Sudán del Sur.

La redacción de la constitución definitiva para el nuevo país estuvo marcada por poderosas tensiones entre las propias facciones del Sur. La hoja de ruta ya había sido establecida en la Conferencia de Juba en octubre de 2010 y el 7 de febrero el Gobierno Provisional del Sur, presidido por Salva Kiir Mayardit, designó un Comité de Revisión Constitucional de 24 miembros. La Alianza de Partidos Políticos de Sudán del Sur (SSPP), oposición al Ejército/Movimiento Popular de Liberación de Sudán del presidente del Gobierno Provisional, objetaba que la composición del comité contravenía lo acordado en la Conferencia de Juba. El SSPP consideraba que el borrador de la nueva constitución no establecía un sistema de reparto de poder multipartidista y que el periodo de transición de cuatro años era excesivo.

Las disputas políticas fueron acompañadas de una preocupante erupción de violencia. De enero a mayo de 2011 cerca de cinco mil civiles fueron asesinados por milicias en diferentes lugares de Sudán del Sur. Los episodios más sangrientos ocurrieron en el estado de Jonglei, donde un grupo rebelde liderado por el general George Athor Deng se enfrentó a las fuerzas del Gobierno provisional, y en Malakal, la segunda ciudad del país, en marzo, donde se produjeron combates entre milicias leales a Lam Akol y fuerzas gubernamentales. Sin embargo, tanto el Gobierno provisional como su fuerza militar están demostrando una solidez y cohesión sorprendentes, si no fuera por el hecho de llevar estos ya muchos años actuando como tales, aunque dicho estatus no le fuera reconocido.

El conflicto y la acción militar en torno a la región de Abyei han sido otro de los importantes obstáculos con que se ha encontrado la partición de Sudán. Abyei es un área rica en petróleo de unos 10.000 km² situada en el centro-oeste de la línea que separa Sudán del Norte de Sudán del Sur y que tiene «estatus administrativo especial» por el Protocolo de 2004 sobre la resolución del conflicto de Abyei en el Acuerdo General de Paz. Es una de las tres regiones (junto con los montes Nuba y el estado de Nilo Azul) que tenían la opción de integrarse a Sudán del Sur según un referéndum independiente, el cual no se llevó a cabo por desacuerdos

sobre el censo entre el Norte y el Sur. La disputa tiene su base en la rivalidad por los derechos de pastoreo y propiedad de la tierra entre las etnias Dinka, partidaria de integrarse en el Sur, y Misseriya, afín al Norte.

En marzo el proyecto *Centinela*, de análisis de imágenes de satélite en regiones de conflicto, avisó de la concentración de fuerzas militares del Norte bien equipadas junto a la frontera de Sudán del Sur. A finales de ese mes se iniciaron enfrentamientos entre miembros de la etnia misseriya y la policía local que en abril degeneraron en enfrentamientos más intensos y la quema de varios poblados. El 23 de mayo una patrulla de Naciones Unidas que escoltaba un destacamento del Ejército sudanés fue tiroteada por fuerzas desconocidas. El Gobierno sudanés acusó a Sudán del Sur de ser el responsable de dicho ataque y ordenó a sus tropas que ocuparan la ciudad de Abyei, produciendo varias decenas de miles de desplazados. Las protestas de Juba en relación con el uso de la fuerza y la anexión de hecho de dicho territorio por parte de Sudán del Norte desencadenaron un enfrentamiento encendido de declaraciones entre ambos Gobiernos. No obstante, la crisis puede encontrar una solución, gracias a que en junio ambas partes firmaron en Adís Abeba (Etiopía) un acuerdo propiciado por Naciones Unidas y la Unión Africana para desmilitarizar Abyei, permitir que las tropas etíopes controlen la zona, facilitar el retorno de los desplazados y establecer un Gobierno civil que sea aceptable para ambas partes.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, profundamente preocupado por la violencia, la escalada de las tensiones y el desplazamiento de la población, estableció por un periodo de seis meses, mediante su Resolución 1990 de 27 de junio de 2011, la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA), que estará integrada por un máximo de 4.200 efectivos militares, cincuenta agentes de policía y un apoyo civil adecuado. La operación controlará la frontera, que constituye un foco de violencia entre el Norte y el Sur, y está autorizada para emplear la fuerza a fin de proteger a los civiles y a los trabajadores humanitarios de Abyei. No obstante, cabe la duda de si dicha misión será capaz de vigilar, interceptar y prevenir incursiones de los ejércitos o de milicias de ambas partes a través de las fronteras de dicho territorio.

El año 2011 ha conocido también la violencia en otros territorios disputados. Así, se produjeron enfrentamientos armados en las montañas Nuba, en Kordofan del Sur, entre fuerzas militares de Jartum y Juba. Las tensiones se desencadenaron como consecuencia de la acusación de fraude por parte del Gobierno de Juba en las elecciones locales celebradas en mayo de 2011, en las que salió elegido Haroum, candidato afecto al Gobierno de Jartum y oscuro personaje acusado de crímenes contra la humanidad por su actuación en Darfur. El estado de Kordofan del Sur ha quedado como la única región del Norte poseedora de pozos de petróleo, lo que hace muy sensible al Norte a cualquier intento del Sur por cuestionar la titularidad de parte del territorio

de dicho estado. Los acuerdos de Adís Abeba incluían unos puntos adicionales relativos a Kordofan del Sur y el Nilo Azul, en los que se aceptaba la creación de un comité conjunto político y de seguridad que había de desarrollar acuerdos generales para compartir el poder entre Norte y Sur.

Estados Unidos también ha tomado cartas en el asunto y está dispuesto a seguir respaldando un Estado cuyo nacimiento hizo posible. Así, en octubre de 2011 el Departamento de Defensa de Estados Unidos envió una delegación a Juba e inició conversaciones con el Gobierno de Sudán del Sur. El Pentágono podría ayudar al Ejército del nuevo país a reforzar sus capacidades profesionales.

En lo relativo a Darfur, dicho territorio sigue siendo un grave problema para el Gobierno de Jartum tanto interno como en sus relaciones internacionales. Los acuerdos de paz de 2006 entre el Gobierno sudanés y los grupos rebeldes se vinieron definitivamente abajo cuando en diciembre de 2010 el líder rebelde Minni Minnawi, del Movimiento de Liberación de Sudán (SLM), se retiró de dichos acuerdos y huyó al Sur, lo que supuso la expulsión de los miembros de dicho movimiento de los organismos del Gobierno de transición de la región de Darfur. El Movimiento para la Justicia y la Igualdad (JEM) y el SLM constituyeron una alianza informal e hicieron propuestas para un Estado de Darfur más unitario que fueron rechazadas por Jartum. No satisfecho con rechazar tales propuestas, en marzo de 2011 el Gobierno de Sudán anunció la creación de dos nuevos estados en Darfur (del Centro y del Este), lo que enervó a los rebeldes, que acusaron a Jartum de querer aplicar la táctica de *divide y vencerás*.

No obstante todas las dificultades, las presiones diplomáticas y políticas no han cesado para alentar a los no signatarios a participar en el proceso de paz. En enero de 2011 tuvo lugar en Jartum una cumbre sobre Darfur, auspiciada por Naciones Unidas, en la que participaron representantes de la Unión Africana, Estados Unidos y de la misión híbrida ONU/UA en Darfur (UNAMID), seguida en Doha del 27 al 31 de mayo de 2011 por la Conferencia de todas las partes para la paz en Darfur, *All Darfur Stakeholders' Conference*. Los resultados de dichas reuniones de alto nivel son muy escasos a pesar de la presencia de una fuerza internacional muy numerosa.

En 2006, la Unión Africana desplegó una misión de mantenimiento de la paz en Sudán que fue sustituida en 2008 por una operación híbrida conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas (UNAMID) sin precedentes, que en la actualidad constituye la mayor misión de mantenimiento de la paz de todo el mundo. Desde entonces, el mandato de la UNAMID se ha ampliado y actualmente se encuentra al 92% de su dotación autorizada de casi 20.000 efectivos. La UNAMID tiene como principal mandato la protección de los civiles, contribuir a la seguridad de la asistencia humanitaria, vigilar y verificar la aplicación de los acuerdos, ayudar a conseguir un proceso político inclusivo,

promover los derechos humanos y el Estado de derecho y vigilar la situación a lo largo de las fronteras con el Chad y la República Centroafricana e informar al respecto.

Sin embargo, han resultado más positivos los intentos por parte de Sudán y Chad para acercar posiciones y acabar con las insidias que enfrentaban a ambos países desde 2003. Ambos daban acogida y apoyo en su territorio a grupos rebeldes del país vecino. El Gobierno de Sudán se vio forzado a ello, ya que tenía demasiados frentes abiertos, a lo que se sumaba la orden de detención de la Corte Penal Internacional en marzo de 2009 contra el presidente Al Bashir y otros miembros de su partido por presuntos crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos en Darfur. Tras las visitas recíprocas de los presidentes de ambos países, a finales de 2010 Sudán expulsó cerca de 2.000 rebeldes chadianos de su territorio y Chad hizo lo mismo con más de 500 rebeldes sudaneses, lo que redujo sensiblemente la violencia en las zonas fronterizas.

■ SOMALIA

A pesar de su uniformidad étnica, que podría haber favorecido la unidad y estabilidad del país, Somalia lleva ya más de veinte años de una encarnizada guerra civil, lo que ha convertido a este país en un Estado fallido en toda regla. En la actualidad se encuentra de facto dividido en pequeños estados y facciones independientes, sin un poder que lo gobierne en su totalidad. Tanto Somalilandia, en el norte, como Puntlandia, en el noreste, gozan de un mínimo de estabilidad y soberanía de hecho, sin embargo la mitad sur con la capital Mogadiscio se han convertido en uno de los problemas estratégicos más importantes de todo el continente.

Desde que en 2007 el Consejo de Cortes Islámicas de Somalia –que sucedió en el poder a los señores de la guerra– perdiera el poder en el sur del país como consecuencia del acoso internacional y de la intervención militar directa de Etiopía, la situación ha ido de mal en peor. La anarquía se adueñó del territorio y esta vez el vacío lo han llenado las milicias islámicas, franquicia local de Al Qaeda en Somalia. Las brigadas de Al Shabab controlan cerca del 70% del territorio y los alrededores de la capital Mogadiscio; el sur, junto a la frontera con Kenia, lo dominan las brigadas de Ras Kamboni, y parte de la capital, el puerto y el aeropuerto lo controla la misión de la Unión Africana AMISOM. El cometido principal de AMISON es apoyar a las instituciones federales transitorias en su esfuerzo de estabilización, diálogo y reconciliación, y facilitar la distribución de ayuda humanitaria. El 30 de septiembre el Consejo de Seguridad de la ONU pidió que, con carácter de urgencia, se desplegaran 3.000 militares más en el país africano, con lo que la misión deberá llegar a los 12.000 soldados.

En este país han convergido en 2011 el persistente problema de la piratería, la continuación del conflicto que enfrenta a las instituciones federales transitorias con las milicias islámicas, una gravísima hambruna y los secuestros en territorio keniano perpetrados por somalíes. Además, Estados Unidos vigila muy de cerca la situación en Somalia debido a los vínculos de las milicias islámicas con el terrorismo yihadista, lo que explica el aumento de su presencia en dicho país.

■ La piratería en el océano Índico

De todas estas cuestiones la piratería es el asunto estratégico de mayor calado. La existencia de la piratería es a su vez la consecuencia de la absoluta falta de control del territorio por las virtuales instituciones federales transitorias, reconocidas como Gobierno legítimo de Somalia por la comunidad internacional. Solo Somalilandia tiene la capacidad y la voluntad para oponerse a la piratería en su territorio, si bien sus medios son muy escasos. En Puntlandia, donde cuenta con el consentimiento de los clanes, la piratería ha encontrado sus principales santuarios y en el sur las milicias islámicas no se oponen a ella.

Si bien la mejor forma de combatir la piratería sería desde el mismo territorio somalí, y siendo este un objetivo inalcanzable a corto y medio plazo, la lucha contra la piratería en el golfo de Adén y el océano Índico se realiza exclusivamente desde el mar. Dicho esfuerzo ha movilizado las flotas de la Unión Europea, la OTAN y las de países como China, la India, Rusia, Irán, Japón, Australia, Indonesia, Malasia y Arabia Saudí. Se han creado centros de información y se ha establecido un corredor internacional para que los buques y aeronaves presentes en la zona puedan proteger a los buques en tránsito. La actual operación de la OTAN *Allied Provider* tiene misiones de protección de tráfico marítimo y contrapiratería. La V Flota norteamericana ha servido también como aglutinador de una coalición de Fuerzas Marítimas Combinadas, *Combined Task Force-150*, con participación de Francia, Australia, Turquía, los Países Bajos y Dinamarca, con misión de disuadir, combatir y llevar ante la Justicia a los elementos implicados en la piratería.

Desde noviembre de 2008, la Unión Europea mantiene allí la operación *Atalanta*, que tiene como misión la protección directa de todos los buques del Programa Mundial de Alimentos de la ONU. La escolta naval que se les presta ha evitado que sean un objetivo rentable para los piratas y ha permitido la ayuda alimentaria diaria a 1.600.000 somalíes. El dispositivo de unidades navales de la Unión Europea protege también la zona del corredor internacional de tránsito del golfo de Adén donde acuden a proteger a los buques en riesgo cuando solicitan ayuda, Igualmente contribuye a supervisar las actividades pesqueras frente a Somalia y coopera con las organizaciones y estados que luchan contra la piratería, en especial con la *Combined Task Force-150*. Otro de sus cometidos será asistir,

cuando se desarrolle la capacidad marítima de Somalia, a las autoridades de ese país facilitando datos sobre la actividad pesquera.

Actualmente, España es uno de los principales contribuyentes. En el mes de noviembre de 2011, de un total de 1.980 efectivos, la aportación española era de 370 militares repartidos en una fragata, un patrullero y el destacamento aéreo Orión desplegado en Yibuti, siendo el segundo país por detrás de Francia. El Gobierno español ha conseguido además ampliar la zona protegida por la operación Atalanta a los caladeros de las islas Seychelles, tal y como venían pidiendo las asociaciones pesqueras, pero los buques de pesca españoles no disponen de una protección directa de los buques de *Atalanta* o españoles.

El Consejo Europeo adoptó el 15 de febrero de 2010 la decisión de poner en marcha una misión militar para la formación de las fuerzas de seguridad somalíes en Uganda (*EU Training Mission*, EUTM) como contribución al programa de adiestramiento que lleva a cabo AMISOM. Esta misión tiene un carácter no ejecutivo y trata de contribuir al programa ya existente de adiestramiento de las fuerzas de seguridad somalíes. La Unión Europea considera clave para el éxito la transferencia de la misma a los socios africanos y por ello considera necesario que AMISOM aporte un suficiente número de instructores. La misión, con importante participación española, cuenta con unos 150 instructores militares dedicados a formar unos 1.000 soldados somalíes en cada turno de seis meses. No son fuerzas destinadas a combatir la piratería, aunque su contribución a la consolidación del Gobierno somalí podría, a largo plazo, facilitar el control gubernamental de las zonas costeras desde las que operan los piratas.

La piratería somalí amenaza un corredor marítimo de importancia estratégica y comercial, ya que un 70% del abastecimiento mundial de petróleo discurre por el golfo de Adén, al norte de dicho país. Muchas navieras se han visto obligadas a desviar sus rutas y otras han tenido que aumentar el coste de sus seguros. A pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional, los ataques van en aumento y se teme que la piratería estreche sus vínculos con el terrorismo yihadista, lo que elevaría notoriamente la gravedad estratégica del problema. Se tiene conocimiento de que los piratas pagan un cierto porcentaje de sus rescates a las brigadas de Al Shabab para asegurar su libertad de acción y se cree que estos realizan otros servicios a las milicias islámicas, como importación de armas o traslado de yihadistas desde y hacia Somalia.

El despliegue militar dificulta los secuestros pero no los evita y las cifras de secuestros siguen estancadas: si en 2009 se produjeron 52 secuestros sobre 131 ataques, en 2010 se registraron 49 secuestros en 125 ataques y entre enero y febrero de 2011 se han capturado ya once buques en 34 intentos según los datos de la Inteligencia Naval de Estados Unidos. Según datos del Piracy Reporting Centre de la Oficina Marítima Internacional, a 28 de febrero de 2011 los piratas

somalíes retenían 33 buques con 711 rehenes y en lo que va de año han muerto siete personas⁽¹⁾.

Según el *Strategic Survey* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, el número de piratas asciende a unos 5.000, divididos en cinco grandes grupos. La piratería somalí responde a un modelo operativo de bajo perfil tecnológico que actúa por razones lucrativas con un sistema de negocio muy simple de secuestro y rescate: los piratas, utilizando una lancha rápida y armados con armamento ligero, capturan un barco pesquero o similar. Dicho barco es utilizado como nodriza para patrullar el océano en busca de buques de carga lentos, con escasa tripulación y carentes de seguridad. Gracias a los barcos nodriza de apoyo y vigilancia en alta mar, que se mueven sin despertar sospechas por las líneas marítimas, y gracias al teléfono móvil y al GPS, los piratas pueden operar con sus lanchas rápidas a grandes distancias de la costa somalí. Su radio de acción ha llegado a alcanzar Madagascar por el sur y casi las Maldivas en el Este. Como los puertos somalíes no disponen de infraestructura para descargar la mercancía de petroleros o grandes barcos mercantes para venderla en los mercados de la región y como tampoco les es posible vender dichos barcos haciéndolos pasar por otros, los buques secuestrados son entonces anclados en aguas territoriales somalíes, cerca de los santuarios piratas en las poblaciones de Eyl, Hobyo y Gharardeere en el cuerno de África, mientras se llevan a cabo las negociaciones para el pago del rescate⁽²⁾.

Esta última circunstancia hace que los rescates sean bajos en relación con el valor total del barco. Sin embargo, la permanencia y el relativo éxito de dichas operaciones hacen que se produzca una tendencia al alza. Por pura lógica de negociación y para evitar sentimientos de gran exaltación en la opinión pública internacional, el modelo operativo de beneficio por la vía exclusiva del rescate genera una violencia limitada, si la comparamos con los casos de piratería en los que se apropian de la carga y se vende el barco, donde la tripulación puede convertirse en un estorbo. El reclutamiento de piratas resulta muy sencillo, dado que el beneficio medio por participante y secuestro ronda los 40.000 dólares.

La detención y enjuiciamiento de los piratas se ha convertido en una cuestión extremadamente compleja por la falta inicialmente de un derecho internacional que considerase tales casos y por las autolimitaciones que se imponen las potencias occidentales por razones de sus principios políticos y jurídicos, así como por otras razones de índole práctica. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha dado cobertura jurídica al despliegue aeronaval internacional en su Resolución 1814 de 15 de mayo de 2008, en que solicitó a los Estados miembros que tomaran medidas para proteger la navegación, el transporte y el flujo de asistencia humanitaria a Somalia. Posteriormente,

⁽¹⁾ ARTEAGA, Félix, ARI n.º 52/2011, Real Instituto Elcano, *La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar*, 14/03/2011, p. 5.

⁽²⁾ *Strategic Survey 2011*, IISS, p. 307.

la Resolución 1816 autorizó a usar la fuerza bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU y la 1846 permitió desplegar fuerzas, tomar y disponer de los medios empleados y penetrar en aguas territoriales para reprimir los actos de piratería de acuerdo con los artículos 100 y 105 de la Convención de la ONU sobre la Ley del Mar (UNCLOS). En caso de necesidad, la Resolución 1851 permite complementar la operación aeronaval con una acción terrestre sobre los santuarios, posibilidad que de momento no se ha considerado, aunque algunos países, como Francia, ya han recurrido a ella.

Sin embargo, la zona a proteger es demasiado extensa y los buques desplegados deben dar prioridad a los que llevan ayuda alimentaria o humanitaria a Somalia y a los que circulan por los corredores establecidos, por lo que les resulta muy difícil garantizar la vigilancia del resto de embarcaciones en peligro. Por otro lado, el uso de la fuerza que pueden hacer está limitado a la defensa propia o a la de las tripulaciones y buques protegidos sin que puedan llevarse a cabo acciones de fuerza preventiva sobre embarcaciones sospechosas. Tampoco deben usarla cuando los buques son apresados mientras los piratas no pongan en peligro la integridad de tripulaciones y buques, ya que las intervenciones armadas pueden poner esa integridad en mayor riesgo.

Una vez que los buques de guerra apresan piratas se plantea el problema de su entrega a las autoridades judiciales porque Somalia carece de un sistema de justicia y se deben entregar a países limítrofes o a los propios de los buques. Además, la responsabilidad de proteger se solapa entre un conglomerado de propietarios, armadores, navieros, tripulaciones, países que abanderan y Estados costeros que complican los procesos de decisiones. Como resultado, las medidas legislativas y penitenciarias disponibles para la represión y prevención de la piratería no evitan la impunidad: solo en el primer semestre de 2010 se tuvieron que liberar 700 detenidos y de los retenidos solo se juzga a una tercera parte.

En consecuencia, el efecto disuasorio del despliegue naval internacional ha sido insuficiente, porque se mantiene la desproporción entre los riesgos reales que se corren y las expectativas de beneficios, y, sin embargo, se ha generado un efecto de superación por parte de las organizaciones piratas, reinvertiendo sus beneficios en mejor armamento y equipos más sofisticados. Especialmente preocupante resulta la expansión de su base financiera a los países vecinos y el sistema de venta de participaciones sobre los beneficios de futuros ataques como método para ampliar su capital.

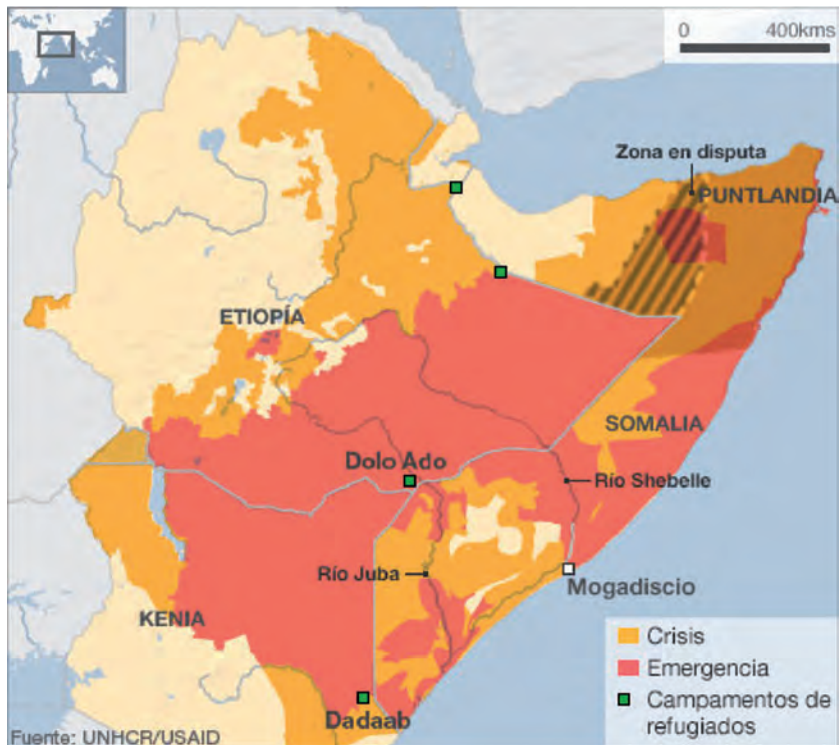
Para un país como España, con importantes intereses marítimos, la situación de una piratería todavía dinámica y emprendedora implantada en el Cuerno de África supone una amenaza directa para las embarcaciones, tripulaciones, mercancías e intereses pesqueros españoles en aquella región del Índico; el secuestro, en abril de 2008, del pesquero *Playa de Bakio* lo puso claramente de

manifiesto. Pero, además, es igualmente preocupante la posibilidad de que el ejemplo cunda en otros lugares y que la piratería encuentre intereses comunes con el terrorismo u otros tipos de amenazas. El modus operandi de la piratería somalí podría adaptarse fácilmente al terrorismo transnacional, posibilidad que el mando norteamericano en África, AFRICOM, considera seriamente. Según el *Strategic Survey*, se ha especulado que en octubre de 2010 Al Shabab intentó utilizar un barco, secuestrado y entregado a este grupo por piratas, para atacar a un buque que transportaba abastecimientos para AMISOM y que era escoltado por un buque de guerra español de la operación *Atalanta*⁽³⁾.

■ La hambruna

Desde julio de 2011, Somalia atraviesa una de las peores crisis alimentarias de su historia a causa de una sequía considerada como la más intensa en veinte años y que ha afectado también a algunas zonas de Kenia y Etiopía. Más de tres millones de personas han llegado a encontrarse en riesgo de morir por desnutrición y algunas zonas son de muy difícil acceso para los organismos de ayuda por la presencia de grupos insurgentes islamistas. La extrema sequía también ha afectado a algunas partes de Kenia, Etiopía, Eritrea y Yibuti.

Mapa 1: Áreas con escasez de alimentos



⁽³⁾ *Strategic Survey 2011*, IISS, p. 310.

El lunes 5 de septiembre la ONU informó de que la hambruna se había extendido a otra región de Somalia, que 750.000 personas se encontraban en peligro inminente de morir de hambre y que se esperaba que dicha hambruna se propagara aún más en los próximos cuatro meses a menos que se incrementara la ayuda. La primera remesa de distribución de alubias, aceite y arroz se dirigió a 72.000 personas en la región de Gedo. La Cruz Roja, que está teniendo acceso a regiones controladas por las brigadas de Al Shabab, distribuyó semillas y fertilizantes a 240.000 agricultores antes de la temporada de siembra.

La ONU ha pedido mil millones de dólares para ayudar a Somalia y al cerrar la redacción de este capítulo todavía no había conseguido alcanzar la cifra. La Unión Africana dijo en agosto en una conferencia de donantes que se habían recaudado más de 350 millones de dólares en efectivo para combatir la sequía y la hambruna. Estados Unidos ha prometido más de 500 millones en asistencia alimentaria y en refugios. La Unión Europea y sus países miembros se han comprometido a aportar más de 750 millones, mientras que la Organización de la Conferencia Islámica se ha comprometido a donar 350 millones de dólares. El organismo mundial Unidad de Seguridad y Nutrición Alimentaria de Somalia informó de que la desnutrición aguda y la tasa de mortalidad habían superado los umbrales de hambruna en la región Bay del sur del país. Dicho informe añadía que los hogares pobres en esta región enfrentan déficits masivos de alimentos como consecuencia de la escasa producción agrícola y el deterioro del poder adquisitivo.

En el momento de completar este texto es difícil hacer una evaluación de las víctimas de esta catástrofe humanitaria.

Vinculado al problema anterior, dos cooperantes españolas de Médicos sin Fronteras, Montserrat Serra y Blanca Thiebaut, fueron secuestradas el 13 de octubre de 2011 en el campamento keniano de refugiados de Dadaab, situado a escasos 100 kilómetros de la frontera con Somalia. Este fue el último de cuatro secuestros acontecidos en suelo keniano en poco más de un mes, que incluyen a otro trabajador humanitario de Dadaab, una ciudadana francesa y otra británica, además de numerosos enfrentamientos armados en la zona fronteriza. Cuarenta y ocho horas después de la captura de Serra y Thiebaut, el Ejército keniano se desplegó en suelo somalí en respuesta a los secuestros. Al escribir estas líneas sabemos que las cooperantes españolas fueron conducidas a la ciudad costera somalí de Kismayo y que, según el general Yusuf Ahmed Dhumal, jefe de las fuerzas del Gobierno de Somalia en el sur del país, existe la posibilidad de que la milicia islamista Al Shabab opte por vender a las dos rehenes a piratas somalíes con el objetivo de obtener dinero para financiar sus actividades.

■ LA PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN LAS GRANDES AGLOMERACIONES, UNA HIDRA MULTIFORME

El año 2011 también ha puesto de relieve un nuevo escenario de conflictividad de calado estratégico que amenaza con seguir la estela de la piratería en Somalia y que, debido a la cercanía de las islas Canarias al del golfo de Guinea, podría llegar a afectar seriamente a los intereses españoles. En este caso no es un Estado fallido el que da amparo a la piratería, sino una serie de países, el principal de los cuales es Nigeria, en los cuales hay zonas muy pobladas con grandes aglomeraciones humanas –en gran parte incontroladas– donde hay zonas con altísimos índices de criminalidad y donde el crimen organizado ha encontrado un fácil acomodo.

El problema saltó a la escena de los medios de comunicación cuando en septiembre de 2011 cinco marineros españoles, parte de la tripulación de 23 hombres del *Mattheos I*, un petrolero de 46.000 toneladas de propiedad española y bandera chipriota, fueron secuestrados a 50 millas de la costa de Togo, adonde se dirigía procedente de Benín cargado de gasolina. Después de que los piratas se llevaran 7.500 toneladas métricas de gasoil de un total de 46.000 toneladas, el barco fue liberado sin víctimas entre los tripulantes.

■ Crimen organizado

Antes de analizar el problema de la piratería conviene echar un vistazo al crimen organizado a nivel transnacional en África Occidental. El informe sobre la materia publicado en 2005 por la oficina de Drogas y Crimen de la ONU ya afirmaba:

Transnational organized crime in the West African region must be regarded as an issue of growing concern. In order to highlight the problem, an overview of the development of the phenomenon in five countries of the region –Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Senegal and Sierra Leone– is provided, tracing both its extent as well as the range of illicit activities that are engaged in. These are diverse and include: drug trafficking, advanced fee and Internet fraud, human trafficking, diamond smuggling, forgery, cigarette smuggling, illegal manufacture of firearms, trafficking in firearms, armed robbery and the theft and smuggling of oil⁽⁴⁾.

Desde hace casi una década, el crimen organizado transnacional en África Occidental se ha convertido en un problema de graves consecuencias para la región y fuera de ella. El crimen organizado se ha hecho presente en todos los espacios donde hay oportunidades para el crimen. Además, este opera en

⁽⁴⁾ UNODC. «Transnational organized crime in the west African region», *World Drug Report 2005*, p. 3.

mercados ilícitos globales, desarrollando, muchas veces, acuerdos de trabajo con otros criminales internacionales. Aun cuando el crimen organizado de África Occidental es menos violento que, por ejemplo, el crimen organizado ruso, su escala y rango son asombrosos y representa una grave amenaza para la estabilidad de los países y la subregión como un todo.

Los países de África Occidental, con sus distintas etnias, raíces culturales y abundancia en recursos naturales, tienen en común uno de los niveles de vida más bajos del mundo. Once de los quince miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental se encuentran entre los treinta países que figuran a la cola del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

Una de las principales circunstancias que ha permitido el arraigo del crimen organizado ha sido el éxodo masivo del campo y la concentración de la población en grandes urbes. Desde 1990 la migración hacia las ciudades en África Occidental ha sido vertiginosa. La población urbana era entonces de 60 millones de habitantes, lo que suponía un 33% del total de la población. En 2000 las cifras habían aumentado hasta 92 millones y un 38%, y en 2010 la población urbana era ya de 137 millones y un 44%, convirtiéndose en la segunda subregión con mayores índices urbanos del continente después de África del Norte. Ciudades como Porto Novo, Benín, Ouagadougou, Burkina Faso, Accra, Ghana, Niamey, Níger, Lagos, Nigeria y Lomé en Togo, sufren todas de saturación urbanística, lo que supone que en dichas ciudades la población crece más deprisa que las economías locales, con graves consecuencias sociales y económicas como el desempleo, la proliferación de barriadas miserables, la polarización social y el crimen⁽⁵⁾. La más poblada de aquellas urbes es Lagos, que en 1995 tenía seis millones de habitantes, en 2005 más de ocho millones y medio y en 2010 ya alcanzaba los diez millones y medio.

El desarraigo de una masa creciente de jóvenes favorece el reclutamiento de mano de obra criminal, la aglomeración y el caos facilitan la ocultación y el anonimato, y la debilidad de las estructuras judiciales y policiales asegura la impunidad de las organizaciones criminales. De ese modo las grandes urbes de la región, especialmente las costeras y portuarias, han actuado como cuarteles generales de las redes locales e internacionales.

Las duras condiciones económicas y sociales de los países de la región, una corrupción generalizada, escenarios de conflictos presentes y pasados, fronteras permeables, Gobiernos nacionales ineficaces y una creciente cultura de la impunidad han alimentado el desarrollo de prácticas delictivas como el tráfico de seres humanos, el contrabando de diamantes, la manufactura ilegal y el tráfico de armas, el contrabando de tabaco, el contrabando de inmigrantes ilegales y el floreciente comercio de artículos pirateados y falsificaciones procedentes de otros lugares del mundo. Los Gobiernos tienen pocos recursos y algunos

⁽⁵⁾ *The State of African Cities 2010: Governance, Inequality and Urban Land Markets*. UN-HABITAT, 2010, p. 99.

de ellos son incapaces de controlar adecuadamente sus instituciones y, en consecuencia, sus propios territorios. La incertidumbre acerca de la estabilidad a largo plazo de dichos países –favorecida por los recientes conflictos que ha padecido la región– alienta en los funcionarios y ciudadanos la desconfianza en el Estado. El escaso e irregular sueldo de las fuerzas policiales contribuye aún más a la corrupción. Cuando una masa crítica de quienes deben aplicar la ley acepta sobornos, puede ser difícil, o hasta peligroso, permanecer honesto. Se ha creado así un círculo vicioso del que es muy difícil salir. Además, las distintas actividades ilícitas se complementan unas con otras; así, por ejemplo, en Guinea-Bissau las ganancias obtenidas en el contrabando de cigarrillos se utilizan para comprar armas y la participación de las comunidades y autoridades locales en el negocio del contrabando es una garantía de impunidad para todos los participantes en dicha empresa.

La amplia desigualdad en la distribución de la riqueza contribuye a la creciente aceptación por parte de sus habitantes de las actividades delictivas como opción para romper el círculo de la pobreza. La propia estructura de muchas economías de África Occidental basadas en la explotación de los recursos naturales, unida a una concepción patrimonial del Estado según la cual los recursos financieros y naturales de la nación pertenecen a las personas que ocupan el poder, también contribuyen a crear el ambiente propicio para la desobediencia de las leyes. Todos estos factores atraen a agentes económicos sin escrúpulos, facilitan el establecimiento y desarrollo de redes de delincuencia locales y transnacionales y fomentan el arraigo de un modelo cultural en el que el dinero puede comprarlo todo, incluida la impunidad y el poder político, además del respeto y la consideración social.

La presencia de las redes internacionales de la droga actúa como catalizador y dinamizador de estas actividades ilegales. La gran magnitud del flujo de dinero proveniente de la droga amenaza además gravemente al Estado de derecho al fomentar aún más la corrupción. La cocaína, una de las dos drogas más peligrosas en el mercado mundial, ha servido de avanzadilla para la implantación de dichas redes del narcotráfico.

Casi toda la cocaína del mundo proviene de solo tres países: Colombia, Perú y Bolivia. Tradicionalmente, los traficantes colombianos han dominado el tráfico transnacional de cocaína, haciendo contrabando con los mercados más lucrativos: a través de América Central y el Caribe hacia Estados Unidos y a través del Atlántico hacia Europa. A principios de este siglo África Occidental se convirtió en punto de pivote en la ruta del tráfico hacia Europa.

Dada la limitada capacidad para aplicar la ley de muchos de los estados de África Occidental como consecuencia de una combinación de pobreza, debilidad política y territorios bajo control insurgente, traficar vía estos

países ofrecía ventajas a largo plazo sobre las rutas más directas. Las redes de traficantes sudamericanas encontraron de ese modo oportunidades que les llevaron a trasladar una parte considerable de sus plataformas operativas a África Occidental, convirtiendo las costas y puertos de la región en el centro del tráfico transatlántico de cocaína.

El ejemplo cundió y además de grandes envíos de cocaína transportados por mar, almacenados en aquella región y dirigidos a sus destinos finales en países occidentales, las redes de delincuencia internacional empezaron a traficar con drogas duras empleando a portadores humanos «desechables», dotados de pasaportes y visados falsos. La heroína procedente del «Creciente Dorado» (*Golden Crescent*) encontró igualmente su espacio. Esta entra en la región principalmente por vía aérea para ser reexportada posteriormente a Europa y, en menor medida, a Estados Unidos. Pero en la región no solo se trafica con drogas duras. Su consumo también ha aumentado en forma de mortales cócteles caseros: en Liberia, niños-soldado han informado del consumo de *crack*-cocaína fabricada localmente y adulterada con pólvora. El cultivo del cannabis está ampliamente generalizado para el consumo local, regional y en menor medida para su exportación a países del norte de Europa.

De este modo África Occidental se ha convertido en un destino atractivo para las redes de delincuencia internacionales que, asociadas con criminales locales, están dando lugar a la creación y exportación progresiva de un modelo específico de red de delincuencia. Además de las conocidas redes nigerianas, se están creando nuevas redes en Ghana, Costa de Marfil y Senegal. Modeladas a imagen y semejanza del tipo de red nigeriana, estas organizaciones criminales comparten las mismas características imprecisas, fragmentadas y orientadas al comercio que tanto éxito les proporcionan en esta aldea global del moderno crimen «desorganizado».

Los tradicionales modelos criminales altamente organizados, como los de la conocida organización de la mafia italiana, la *cosa nostra* americana y la japonesa *yakuza*, no encajan con las condiciones anárquicas y «repentinas» que caracterizan al contexto general africano, donde las estructuras basadas en proyectos y en operaciones comerciales resultan mucho más eficaces. A este respecto, las operaciones delictivas de África Occidental adoptan estructuras, modus operandi y características típicas de los comerciantes y empresarios legítimos de la región, en las que un empresario de éxito invita a uno o más jóvenes u otros subordinados a incorporarse a su empresa a medida que aumenta el volumen de negocio. La división de tareas en estas estructuras se realiza de tal forma que los recién incorporados, generalmente conocidos o personas relacionadas con los socios originales, apenas conocen a los empresarios para los que realmente trabajan, ni tampoco la forma en que sus tareas se relacionan con las funciones de otros miembros. El empleo que

ofrecen suele estar limitado a un determinado proyecto, sin expectativas de establecer vínculos estables –permanentes– con la estructura que, más bien, se desvanece al completar un proyecto concreto. El secretismo y la total lealtad de las personas con el grupo que crea la operación quedan garantizados gracias a la presión cultural (por ejemplo, al pertenecer al mismo pueblo, clan o grupo étnico) y mediante el uso de rituales religiosos y de magia negra con los que se amenaza con castigos sobrenaturales en caso de traición⁽⁶⁾.

■ Robo y contrabando de petróleo

Especial mención merecen el robo y contrabando de petróleo y sus derivados por ser este el ámbito donde piratería y crimen organizado encuentran su espacio más estrecho de cooperación. Esta actividad es un crimen que enriquece a unos pocos criminales, grupos insurgentes y autoridades corruptas mientras empobrece a la mayoría, socava el imperio de la ley, profundiza las raíces de la corrupción, ensucia el medio ambiente, viola los derechos humanos y despilfarra los recursos naturales.

En la costa de Nigeria y en la de los países vecinos se concentra una gran masa de población. Allí proliferan espacios sin ley que los propios estados apenas son capaces de controlar. Es el caso del delta del Níger y de amplias zonas de la ciudad de Lagos. En toda aquella región costera, que rezuma petróleo, se producen poderosísimos contrastes entre la riqueza opulenta y la pobreza extrema. En la región del delta los grupos rebeldes, en su conflicto con el Gobierno nigeriano, llevan ya años atacando refinerías y plataformas petrolíferas, adueñándose de embarcaciones y secuestrando ejecutivos de las petroleras. Estos grupos rebeldes consideran que su Gobierno –y por extensión las compañías occidentales del sector– expolia su país. Del contrabando y el rescate dichos grupos obtienen importantes beneficios, lo que hace que se combinen las motivaciones políticas y oscuros intereses económicos. Los rebeldes consideran además que, siendo las compañías privadas del sector tan ricas y poderosas, si no invierten en las comunidades locales al menos que paguen sus porcentajes a modo de impuesto. Grandes sectores de la población no ven injusticia alguna en que parte de la riqueza se quede en la región y cooperan con estas organizaciones.

Por otra parte, en Nigeria también se ha generalizado el robo de combustible de los oleoductos y de las redes de distribución con la participación, la pasividad o el consentimiento de las propias autoridades y funcionarios locales. La organización familiar y de clan de los grupos que participan en dicha actividad hace muy difícil la penetración de las organizaciones ilegales por la Policía, suponiendo que esta no tenga también su propia «mordida» en el asunto. Los incontables idiomas que se hablan en el país son otro obstáculo para la obtención de información. La proporción de dicho negocio es tan importante

⁽⁶⁾ Real Instituto Elcano, *África Subsahariana*, ARI n.º 43/2006, 20/04/2006, p.7.

que, según UNODC, un 10% del petróleo nigeriano (unos 55 millones de barriles anuales) es robado. De hecho, se estima que solo Nigeria desarrolla dos tercios de su capacidad de producción como consecuencia del robo, el vandalismo y la violencia en el delta del Níger. Partiendo de esas premisas, no hay problema alguno para «colocar en el mercado» todo el contenido que se pueda extraer de un petrolero robado o secuestrado.

El informe de UNODC *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment* analiza la práctica de robo y tráfico de petróleo, conocido en el delta del Níger como *bunkering*, y afirma que la mayor parte del robo y contrabando de petróleo y sus derivados es llevado a cabo por grupos criminales que mantienen vínculos con grupos rebeldes. El petróleo es robado siguiendo dos métodos: *hot tapping*, en que una conducción ilegal se injerta a una conducción legal por la que el contenido fluye a presión, y *cold tapping*, en que la conducción u oleoducto es previamente volado en un tramo cercano, lo que da tiempo suficiente a los criminales para ensamblar su propia conducción sin que el fluido que pasa por la conducción lleve presión. El petróleo robado es cargado en barcasas o camiones cisterna y vendido en Nigeria y los países cercanos.

No se conoce con precisión cuanto petróleo ilegal llega a alcanzar el mercado internacional más allá de los países del golfo de Guinea. Los beneficios de este *bunkering* de petróleo van directamente a los grupos militantes y a los funcionarios corruptos. También se roba petróleo por corrupción de los cuerpos de seguridad, los miembros de las compañías privadas o los responsables de controlar la exportación, que permiten que se llenen cisternas o que estas se carguen con cantidades mayores a las reconocidas⁽⁷⁾.

■ Piratería en el golfo de Guinea

La piratería en el golfo de Guinea se extiende por la costa de una docena de países entre Guinea y Angola y, según *Risk Intelligence*, la agencia de seguridad con base en Dinamarca, en el último año ha escalado desde robos armados de pequeña envergadura a secuestros y robos a gran escala de grandes cargamentos. Según la Oficina Marítima Internacional, Nigeria y Benín han denunciado 22 incidentes piráticos en los primeros ocho meses de 2011. Los analistas consideran que el número de ataques denunciados en las aguas próximas a Nigeria puede estar por debajo de las cifras reales, porque algunos de los barcos realizan transportes ilegales de petróleo y porque las navieras temen que sus pólizas de seguro puedan verse aumentadas. No obstante, no parece que la táctica vaya a tener éxito ya que en agosto The Joint War Committee, que representa a distintas aseguradoras internacionales (entre ellas a la londinense Lloyd's Market Association), situó las aguas de Benín y Nigeria al mismo nivel de riesgo (*war-risk zone*) que Somalia.

⁽⁷⁾ UNODC. «Transnational trafficking and the rule of law in west Africa: a threat assessment», *World Drug Report 2009*, p. 20-21.

Muchos de los piratas del África Occidental proceden de las comunidades pesqueras y no necesitan más que sus propios barcos y unas pocas armas para llevar a cabo sus ataques. La intrincada costa de la región, especialmente la del delta del Níger, por donde discurren muchos de los canales de navegación de acceso a las refinerías, permite a los piratas encontrar refugio, escondite y lugares de descarga, y dificulta las labores de búsqueda y persecución a pesar de las enormes capacidades técnicas que ofrece la vigilancia vía satélite.

La principal diferencia entre la piratería en el golfo de Guinea y la de Somalia es que en esta región la actividad se dirige principalmente al robo de la carga más que al secuestro con intención de obtener un rescate, lo que a su vez da lugar a acciones mucho más rápidas, muy distintas de los lentos procesos de negociación somalíes. En consecuencia, también es mayor el uso de violencia, aunque se ha dado también el caso de añadir al robo de la mercancía el secuestro de la tripulación para la obtención de una recompensa.

A principios de octubre, Nigeria y República de Benín formaron un comité conjunto para atajar el creciente número de asaltos en el golfo de Guinea. El Gobierno de Nigeria ha desplegado dos buques de guerra y un helicóptero para patrullar, junto con las autoridades beninesas, las aguas de ambos países.

El 19 de octubre el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, señaló que la respuesta a las actividades de piratería en el golfo de Guinea ha de ser concertada, tanto a nivel regional como internacional, para hacer frente a un problema que pone en peligro la economía y la seguridad de esos países.

«La amenaza se agrava porque la mayor parte de los estados del Golfo (de Guinea) tienen una limitada capacidad para garantizar un comercio marítimo seguro y libertad de navegación, proteger los recursos marinos y garantizar las vidas y la propiedad», declaró.

Vemos pues cómo la corrupción, la debilidad de los estados, la conflictividad crónica, las redes internacionales del narcotráfico, el crimen organizado local y la piratería han llegado a generar una perversa sinergia del delito que realimenta la propia corrupción y horada aun más los cimientos de los estados de la región. Tal situación crea a su vez un espacio cada vez más favorable a la implantación de las organizaciones criminales. El peligro radica en que se alcance un punto de no retorno en que el crimen organizado llegue a ser más fuerte que el Estado, como en parte está ocurriendo en México con los narcos.

Muchos estados de la región y la propia ECOWAS han establecido como prioridad la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. La Unión Europea y la Comisión Europea son plenamente conscientes del desafío que representa la corrupción en la región de África Occidental y cuentan con

instituciones especializadas de las Naciones Unidas, tales como UNODC, para proporcionar la asistencia técnica apropiada que los países receptores de África Occidental necesitan para abordar el problema.

Los enfoques y las soluciones del problema de la piratería, del tráfico de drogas y, en general, de las actividades criminales en África Occidental deben ser completos. El fortalecimiento de los controles fronterizos y territoriales, las capacidades operativas de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, los marcos legales y los mecanismos de aplicación contra el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción son todas medidas necesarias para restaurar la autoridad del Estado y el Estado de derecho. Sostener sus efectos requeriría sin embargo reformas profundas del sector judicial penal y, en el caso de países en posconflicto, del sector de seguridad. Pero es mucho más fácil hacer un diagnóstico y proponer soluciones que llevar estas a cabo, porque el problema que aquí describimos ha dañado precisamente los instrumentos que se necesitan para su resolución.