

La piratería en el golfo de Guinea: retos y soluciones

Jose Luis Urcelay Verdugo

Capítulo Cuarto

Resumen

El golfo de Guinea es una de las áreas marítimas más inseguras del mundo, escenario de un elevado porcentaje de las acciones de piratería y robo a mano armada que se cometen hoy en día en la mar.

La piratería en el golfo de Guinea posee unas características propias, diferentes a las que este fenómeno presenta en otros mares y océanos. Su origen está relacionado con la falta de estabilidad y seguridad en los países del África occidental, especialmente de la principal potencia regional, Nigeria.

La importancia que tiene esta región para el suministro de diversas materias primas ha originado reacción de la comunidad internacional, incluyendo la de Naciones Unidas, la «2050 AIM Strategy» de la Unión Africana y las iniciativas adoptadas por la Unión Europea, y las lideradas por diversas potencias occidentales con influencia en la zona. En el trabajo se analizan las principales líneas de acción de la Unión Europea con contenido PESC.

Palabras clave

Golfo de Guinea, África occidental, Unión Europea, Unión Africana, piratería, operaciones navales.

Abstract

The Gulf of Guinea is one of the most unsafe maritime regions in the World. A large share of recent pirate and armed robbery incidents have taken place there.

Piracy in the Gulf of Guinea has its own peculiarities, which makes it somehow different from its manifestations in other maritime areas. It comes from insufficient levels of stability and security in Western African nations, in particular in Nigeria, the most relevant Regional Power.

The relevance of West Africa in terms of supply of oil, gas and other Strategic raw materials has provoked the International Community reaction, including that of the United Nations, the so called «2050 Africa's Integrated Maritime Strategy» by the African Union and those of the European Union and several individual nations with Strategic Interests in the Area. Some of the available options for CSDP contribution to the European Union involvement in the area are discussed.

Keywords

Gulf of Guinea, West Africa, European Union, African Union, piracy, naval operations.

1. Introducción

Aunque es innegable su cada vez mayor protagonismo a nivel internacional, lo cierto es que África sigue transmitiendo un cierto aire enigmático, y es aún la gran desconocida, al menos en muchas de sus facetas. Pese a ello, nadie a estas alturas puede dudar del papel protagonista que desempeñará en las próximas décadas.

Alrededor de este continente navegan cientos de buques, trazando líneas marítimas vitales para nuestra economía y en él se encuentran una parte importante de las reservas mundiales de hidrocarburos. Estos factores, unidos a su capacidad de crecimiento, le hacen tremendamente atractivo para la exportación y las inversiones económicas de las empresas occidentales.

Sin embargo, también es un continente inestable: conflictos étnicos, falta de gobernabilidad, importantes niveles de pobreza, corrupción, falta de atención social, etc. factores todos ellos que se proyectan hacia la mar de diferentes formas: inmigración ilegal, tráfico ilícitos, piratería, recursos energéticos, contaminación, pesca ilegal, son solo algunos ejemplos de los riesgos y amenazas que ponen en peligro la seguridad marítima, que afectan a los intereses nacionales y que están de plena actualidad en esta zona del mundo. Se trata de retos de importancia creciente que afectan a la comunidad marítima y que se convierten en una amenaza para la libertad de navegación y para el uso del mar con fines lícitos.

Ante esta situación, mantener la seguridad en el entorno marítimo, particularmente en áreas como el Cuerno de África o el golfo de Guinea, es no solo un desafío para el desarrollo de los países africanos sino también para las economías occidentales. Parece pues oportuno analizar los orígenes, causas y consecuencias de la situación en la región desde la perspectiva de la seguridad marítima, entendida como la forma de hacer compatible la libertad de navegación con la seguridad en la mar para imponer el respeto a la ley, proteger a los ciudadanos y salvaguardar los intereses de la Comunidad Internacional, para hacer frente a estas amenazas y, en concreto, al fenómeno de la piratería y sus múltiples formas de actuación.

Si bien es cierto que globalmente la piratería se ha visto reducida en los últimos años¹ y que en particular en algunas zonas del planeta ha disminuido drásticamente (frente a las costas de Somalia ha pasado de un máximo de 47 secuestros en 2010 a ninguno en 2013 y 2014), la situación en el golfo de Guinea no es la misma. Las costas de esta amplia zona de África occidental, especialmente frente a las costas del gran coloso regional, Nigeria, se han convertido en los últimos años en

¹ Según el IMB en 2013 hubo 264 ataques registrados en todo el mundo, lo que supone una caída del 40% respecto a 2011.

una de las zonas marítimas más inseguras del mundo. Durante el año 2013, se produjeron en sus aguas 48 de los 264 incidentes de piratería o robo a mano armada que tuvieron lugar en todo el mundo. Piratas nigerianos y ladrones armados fueron responsables de 31 de estos incidentes, entre ellos dos secuestros, 13 abordajes de embarcaciones y 13 ataques con armas de fuego sobre buques. Uno de los tripulantes de los buques afectados murió y 36 fueron secuestrados². Hasta el 30 de octubre de 2014, en sus aguas se han producido 32 de los 201 incidentes ocurridos este año en todo el mundo (ver gráfico del IMB Piracy Reporting Center).



Figura 1. Incidentes de piratería en 2014 en el golfo de Guinea. (Fuente: IMB Piracy Reporting Center)

Ante esta situación, la reacción de la comunidad internacional no se ha hecho esperar. El Consejo de Seguridad de las NN.UU., temeroso de que esta zona del mundo se convirtiera en un problema crónico y de difícil solución como ya había ocurrido en Somalia, dictó dos resoluciones³ encaaminadas a controlar el problema. En ellas, expresó su preocupación por la amenaza de la piratería y robo a mano armada, acogió con beneplácito la creación de organizaciones regionales sobre las que aglutinar la cooperación internacional y, a su vez, alentó a los estados miembros a apoyar a estas organizaciones y tomar las medidas necesarias para solucionar el problema.

² Datos del IMB Piracy Reporting Center.

³ UNSCR (2011) 2018 y UNSCR (2012) 2039.

A la vista de este escenario, cabe plantearse muchos interrogantes sobre la situación real de la seguridad en el continente africano y, en particular, en su entorno marítimo. Así, apoyándonos en el resto de los trabajos incluidos en este volumen, trataremos de analizar el escenario geopolítico, la Seguridad Marítima (en especial en relación con la piratería y su similitud con lo ocurrido en otras zonas del mundo como el Cuerno de África), la reacción de las organizaciones internacionales con más influencia en la zona (de la Unión Europea en particular) y el papel de España en este escenario.

2. Consideraciones geopolíticas sobre golfo de Guinea

2.1. Geografía física del golfo de Guinea

Aunque de la simple observación de un mapa físico podamos fácilmente identificar el golfo de Guinea, lo cierto es que en función de la referencia a la que se acuda, esta región está formada por un número variable de países y los espacios marítimos asociados a ellos. Algunos estudios lo extienden desde Guinea-Bissau o incluso Senegal hasta Guinea Ecuatorial, mientras otros lo hacen desde Liberia o Costa de Marfil hasta Gabón. En ocasiones se encuentra definido el espacio comprendiendo desde Mauritania hasta Angola.

En cualquier caso y a falta de límites inequívocos, sí podemos circunscribirlo a un área geográfica determinada. En este trabajo vamos a centrar nuestro análisis en el área delimitada por la «International Hydrographic Organization», que en su publicación de referencia «Limits of oceans and seas», define los límites del golfo de Guinea de la forma siguiente:

«Línea que corre al sureste desde el cabo Palmas (Liberia), hasta el cabo López (0°38'S, 8°42'E) (Gabón)»⁴.

Si se traslada esta definición a un mapa político, el golfo de Guinea estaría definido por los países costeros comprendidos entre estos extremos: Costa de Marfil, Ghana, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón y Santo Tomé y Príncipe.

La región está escasamente compartimentada físicamente, los límites fronterizos entre los diferentes Estados no están definidos sobre la base de accidentes geográficos, sino más bien sobre líneas cuyo trazado fue fruto de los repartos realizados en el proceso descolonizador. Este hecho se ha demostrado un error con importantes consecuencias sobre la seguridad de la zona, pues ha estado presente en el origen de muchos de los problemas étnicos de la región.

⁴ http://www.iho.int/iho_pubs/standard/S-23/S-23_Ed3_1953_EN.pdf y http://www.iho.int/iho_pubs/standard/S-23/S23_Ed3_Sheet_1_Small.jpg

2.2. El factor humano

Este factor es fundamental para entender lo que sucede en el golfo de Guinea. Lo más destacable tal vez sea que todos los países de la región son multiétnicos. Como es habitual en África, este hecho es producto, en gran medida, del origen colonial del trazado de las fronteras que supuso la separación de grupos étnicos en diferentes países y la agrupación de otros grupos, tradicionalmente rivales, dentro de las mismas fronteras⁵. A la diversidad étnica se une la lingüística, afectada igualmente por el reparto colonial y la influencia de las potencias occidentales.

El establecimiento de sistemas democráticos en la mayor parte de los países de la región está permitiendo alcanzar ciertos niveles de estabilidad y progreso social y económico, que a su vez han favorecido el crecimiento demográfico. De hecho, a pesar del lastre del SIDA o la extensión de otras enfermedades infecciosas como el Ébola, la esperanza de vida en la zona ha venido aumentando de forma progresiva en los últimos años, lo que hace que estos países dispongan de una masa humana joven y en edad de trabajar, pero ociosa en muchas ocasiones.

Finalmente, es necesario hablar de la religión. Si en el norte del continente africano el Islam es abrumadoramente mayoritario, a medida que se desciende hacia el sur, la proporción de musulmanes en el conjunto de la sociedad se hace cada vez más pequeña. El Islam no sobrepasa nunca en el golfo de Guinea el 25% de la población, y es en su mayoría suní aunque existen algunos grupos de musulmanes chiitas constituidos por inmigrantes sirios y libaneses afincados en los países del norte del golfo de Guinea. En algunas grandes ciudades han proliferado en los últimos años los núcleos islamistas, verdaderos barrios musulmanes organizados en torno a las mezquitas a menudo financiadas por Arabia Saudita y otros países del Golfo Pérsico. El yihadismo encuentra en estos núcleos, y en especial, en los sectores más desfavorecidos, el ambiente idóneo para sus labores de captación.

2.3. Economía e infraestructuras

Estos aspectos han sido tratados en detalle en otros trabajos de esta monografía, baste en este apartado recordar que los países del golfo de Guinea, con la excepción de Nigeria y Ghana, están entre los más pobres del mundo. Tanto el petróleo como las explotaciones minerales son fundamentales para las economías locales, aunque, por desgracia, los beneficios económicos no redundan adecuadamente en la población. Los

⁵ En países como Nigeria existen hasta 200 etnias diferentes, Costa de Marfil 60 etnias, Benín 50 etnias.

grandes clientes de la región siguen siendo Europa y EE.UU. aunque China ha irrumpido en los últimos años con mucha fuerza.

La situación de inestabilidad regional vivida en el pasado, con frecuentes golpes de estado y guerras civiles, tampoco ha ayudado a mejorar las expectativas económicas de la región. Esto, sumado a la corrupción y al poco nivel de desarrollo en todos los ámbitos, la convierte, como ya se ha expuesto anteriormente, en un terreno fértil para que se den actividades ilícitas como el contrabando o la piratería.

Las redes de comunicaciones de los países del golfo de Guinea presentan un desarrollo desigual, aunque podemos decir, en términos generales, que son deficientes, en particular las vías de transporte terrestre por carretera y ferrocarril. Las infraestructuras relacionadas con el transporte marítimo y aéreo se han desarrollado con mayor vigor. Los puertos constituyen la principal puerta de salida y entrada de mercancías y materias primas, del mismo modo que el movimiento de personas al exterior se produce mayoritariamente por vía aérea.

2.4. El ámbito sociopolítico

Si bien la situación sociopolítica actual es diferente según el país que analicemos, está marcada en general por los procesos de descolonización que tuvieron lugar a partir de los años 60. La evolución fue muy similar en todos ellos: primero, la llegada al poder de gobiernos débiles en un escenario marcado por una gran inestabilidad política y social; a esto le seguía uno o varios golpes de estado, para finalmente acabar en una dictadura de corte marxista con un modelo político basado en un único partido.

Estos países accedieron a regímenes democráticos a finales del siglo pasado, tras la caída del muro de Berlín, pero el resultado no fue igual en todos ellos. Algunos, como Ghana o Camerún, hicieron una transición más o menos pacífica y, en cierto modo, se puede decir que tienen una democracia asentada y buenas relaciones con el resto de los países de la región, por lo que no solo son referencia, sino que además están llamados a jugar un papel muy importante como catalizadores de la necesaria estabilidad regional. En otros como Nigeria, Liberia y especialmente Costa de Marfil, la inestabilidad es todavía un factor a tener en cuenta. Son estos países los que generan la mayor desestabilización regional, siendo especialmente importante el papel que juega y debe jugar Nigeria.

Nigeria, es el país más importante de la región, el más poblado, el de mayor peso económico y con una gran riqueza en recursos naturales, algo de lo que los propios dirigentes del país son muy conscientes. Debería ser ejemplo de desarrollo y estabilidad pero la realidad es bien distinta. Los problemas étnicos y religiosos en el país lo mantienen en una constante inestabilidad que afecta negativamente a su desarrollo. Esto ha fa-

vorecido el surgimiento de la piratería y los tráficos ilegales como medio de subsistencia de una población sin salida. A todo ello hay que sumarle el surgimiento de los grupos terroristas de corte yihadista como Boko Haram⁶ que amenazan aún más el futuro del país.

La clase dirigente nigeriana es consciente de su potencial y su capacidad para liderar la región. De hecho, Nigeria es muy activa en las diferentes organizaciones regionales, como la Economic Community Of West African States (ECOWAS) y la Economic Community of Central African States (EC-CAS), o internacionales, como las NN.UU.

2.5. Las Fuerzas Armadas

Un factor común a todos los países de la región es disponer de unas Fuerzas Armadas poco desarrolladas. No obstante, algunos de ellos, como Ghana, están dando pasos para disponer de unas Fuerzas Armadas, que aunque pequeñas, estén bien equipadas y adiestradas. Otra de las características comunes a todos ellos, a excepción de Nigeria, es disponer de unas Fuerzas Armadas de tamaño medio o pequeño (entre los 5.000 y los 30.000 hombres).

Nigeria es el único de los países del golfo que dispone de una industria de la defensa emergente y dispone de las Fuerzas Armadas más potentes



Figura 2. Actividades de seguridad cooperativa de la Armada. Fuente: Armada Española

⁶ Grupo terrorista fundado en 2002 de carácter fundamentalista islámico activo en Nigeria.

de la región, aunque su adaptación a la lucha contra las amenazas que afectan a ese país es cuestionable. A lo largo de su historia ha demostrado un fuerte compromiso internacional participando en multitud de despliegues de las NN.UU. y está afrontando un proceso de reforma aunque progresa lentamente.

Todos los países de la región son conscientes de los riesgos y amenazas a los que se enfrentan y en particular de la amenaza del terrorismo yihadista y la piratería en el golfo de Guinea. Algunos están potenciando su fuerza naval y sus medios de vigilancia aérea, aunque todavía les resta mucho trabajo por hacer. De hecho, solo la Marina de Nigeria tiene cierta entidad: cuenta con 15.000 hombres, dos docenas de buques y un presupuesto de unos 450 millones de dólares en el año 2013, apenas el 20% del presupuesto total de defensa del país.

El resto de las marinas son insignificantes y apenas son capaces de ejercer un control relativo de su mar territorial. No obstante, son diversas las iniciativas que existen para desarrollarlas, promovidas sobre todo por Francia, que incluyen la entrega de buques y aeronaves diseñados especialmente para misiones de seguridad marítima y, concretamente, para la lucha contra la piratería y el robo a mano armada.

Como veremos más adelante, las Marinas de Guerra de varios países occidentales desarrollan programas de cooperación para mejorar la formación del personal de las marinas de los países de la zona.

3. El ámbito marítimo

En el análisis global de la seguridad en el golfo de Guinea hay que hacer una mención especial al ámbito marítimo, ya que la mar juega un papel fundamental en este escenario, en el que son tres los factores más importantes a considerar:

- Los recursos naturales de la mar, pesquerías e hidrocarburos sobre todo.
- Las infraestructuras marítimas.
- Las líneas de comunicación marítimas.

3.1. Los recursos naturales de la mar

La explotación de la pesca y los hidrocarburos presenta dos riesgos:

- Por un lado la sobreexplotación, que podría esquilmar caladeros y agotar las reservas de hidrocarburos.
- Por otro lado, la contaminación marítima, derivada de la explotación de hidrocarburos en la mar y que podría afectar a los ecosistemas y por tanto a los bancos pesqueros.



Figura 3. La protección a los recursos pesqueros. Foto: Armada Española

En este sentido, tanto la polución marítima como la sobreexplotación se están convirtiendo ya no en unos riesgos para la seguridad marítima, sino en clara amenaza a las economías de la zona.

3.2. Infraestructuras marítimas

Como media, los países del golfo de Guinea solo disponen de dos o tres puertos con infraestructuras adecuadas, lo que supone una capacidad deficiente. La flota mercante también es pequeña, no disponiendo la mayoría de los países de más de cuatro o cinco buques mercantes. Solo Togo con 61, Nigeria con 89 y sobre todo Liberia con 2.770⁷ presentan unos números de cierta relevancia. Existe una limitada industria relacionada con la construcción de buques especialmente en Camerún y Gabón.

En la imagen se pueden ver los principales puertos africanos. Como se puede comprobar, a excepción de Abidjan, con cerca de 1.000 TEUs, no superan los 500 TEUs y ninguno tiene capacidad para albergar buques post y superpanamax⁸, lo que da una idea de las dimensiones de sus puertos.

⁷ En el caso de Liberia, que ocupa el puesto 2 del mundo, más de 2500 son buques extranjeros que operan bajo bandera liberiana

⁸ Los buques Panamax son aquellos cuyas medidas se ajustan a los límites establecidos que impone el tránsito por el Canal de Suez. Aquellos que superan estas capacidades se denominan Post Panamax o Super Panamax.



Figura 4. Infraestructuras portuarias en África. (Fuente: African Development Report 2010, Africa Development Bank Group)

La industria asociada a la pesca también es muy limitada y con claro carácter artesanal a pesar de ser fundamental para la economía de las zonas costeras.

Relacionada con la producción de hidrocarburos (gas y petróleo), existe una amplia infraestructura que continúa en expansión. La extracción no se produce en tierra sino en la mar, por lo que es necesario conectar las plataformas de extracción con los terminales marítimos de gas y petróleo. Nigeria es el país donde se concentran la mayor parte de las infraestructuras relacionadas con la extracción y transporte de hidrocarburos y la mayoría de los proyectos en curso, algunos de ellos destinados a la interconexión de las infraestructuras de los diferentes países la región.

3.3. Líneas de comunicación marítimas

Si bien es cierto que no hay grandes rutas comerciales que atraviesen la zona, la importancia del tráfico con sus grandes clientes, Europa, China y Estados Unidos, hacen de ella un lugar estratégico. A esto hay que su-

marle además que no existen puntos focales del tráfico, como sí ocurre en las rutas que atraviesan el golfo de Adén o el canal de Suez.

Pero esta situación también la convierte en un importante punto de entrada para tráficos ilícitos (especialmente drogas, aunque también armas y personas) procedente de América con destino a Europa y Asia.

4. La piratería en el golfo de Guinea

4.1. Origen

La piratería es tan antigua como la navegación y el comercio marítimos y desde siempre ha sido un acto ilícito que ha provocado daños importantes al comercio marítimo y la muerte y muchos sufrimientos a los marinos de todos los tiempos y en todos los mares. El golfo de Guinea no es una excepción, aunque históricamente no haya sido uno de los focos principales de piratería.

Hasta hace relativamente poco tiempo existía la creencia generalizada de que la piratería había desaparecido de los mares, pero la realidad es que durante la década de los ochenta comenzaron a aumentar los ataques piratas al tráfico marítimo. Inicialmente se trató de incidentes de menor importancia y en la mayoría de los casos los tripulantes de los buques asaltados no sufrían agresiones personales, pero poco a poco comenzó a convertirse en un problema, particularmente en determinadas rutas marítimas, que exigía tomar decisiones drásticas para su solución.



Figura 5. Lucha contra la piratería en África. Fuente: Armada Española

Aunque todos tenemos una idea intuitiva del concepto de piratería, su definición oficial se encuentra en el artículo 101 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, (UNCLOS, 1982). Así, podemos decir que constituye piratería cualquiera de los actos siguientes:

- a. Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depreciación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada, y dirigidos:
 - i. Contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos.
 - ii. Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado.
- b. Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga el conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata.
- c. Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.

Es evidente que muchos de los actos de violencia llevados a cabo contra buques, especialmente los que ocurren en los puertos y fondeaderos o en aguas territoriales, no tienen cabida, desde el punto de vista del Derecho Internacional, en la definición de piratería, por lo que son clasificados como «robos a mano armada».

En el golfo de Guinea, al igual que en otras partes del mundo, la piratería y el robo a mano armada comenzaron a recobrar cierta pujanza en la década de los ochenta. Tanto que entre 1982 y 1986, fue en sus aguas, especialmente frente a las costas nigerianas, donde se produjeron un mayor número de actos asociados a la piratería y robo a mano armada. En esos años, el número de ataques se cifraba en torno a los treinta casos anuales, con un porcentaje elevado de ataques contra buques fondeados a la espera de atraque. El modus operandi habitual era que un grupo de aproximadamente diez piratas abordara el buque blanco durante la noche, intimidara a la tripulación exhibiendo armas y, tras inmovilizar a los miembros de la tripulación, abriera las bodegas o contenedores de carga y se apropiase de su contenido.

La reacción de los gobiernos de la zona fue escasa en los inicios, aunque lograron algunos éxitos. Por ejemplo, entre 1984 y 1985, las autoridades de Nigeria, en el marco de una operación conjunta de la marina, la policía y las autoridades aduaneras lograron, en base a la información obtenida después de muchos meses de trabajo, localizar y neutralizar las bases principales desde donde operaban los piratas, así como las infraestructuras y los establecimientos desde los que se daba salida a las mercancías

sustraídas. Estas acciones tuvieron unos efectos contundentes a corto plazo. En los años posteriores apenas si se registraron incidentes aislados en los puertos y fondeaderos nigerianos. Sin embargo, los efectos de la mencionada operación y otras similares no fueron muy duraderos y poco a poco comenzó a crecer de nuevo el número de ataques de piratas, hasta el máximo alcanzado en el año 2003.

4.2. Evolución: El factor energético

Tradicionalmente los actos de piratería o robo a mano armada iban dirigidos contra el comercio marítimo en general. Aunque así sigue siendo en la actualidad, lo cierto es que el origen y las características que rodean a este fenómeno han variado sustancialmente. En los últimos años, no solo estos actos, sino en general lo que ocurre en el golfo de Guinea está relacionado, de alguna manera, con la riqueza derivada de los recursos energéticos. Además, el reciente descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos en alta mar ha incrementado la importancia geoestratégica del golfo de Guinea y ha hecho más vulnerable a esta industria.

Aunque en el caso del golfo de Guinea no se pueda hablar de estados ribereños a los que estrictamente se les pueda calificar de fallidos, lo cierto es que la falta de mentalidad y vocación marítima general de los gobiernos de la zona, la consecuente insuficiencia y debilidad general de sus políticas marítimas, y la falta de cooperación entre ellos han propiciado el desarrollo de redes delictivas dedicadas a la comisión de actos ilícitos en la mar, tanto de robo a mano armada como de piratería, que han extendido gradualmente sus actividades desde las zonas costeras hacia alta mar.

En definitiva, el desempleo y la escasa renta per cápita, la corrupción de las autoridades locales y las reivindicaciones de activistas y pueblos del delta del Níger, están en el origen de varios grupos rebeldes que han tratado de explotar el descontento social provocado por esta situación y exigen una compensación por el deterioro medioambiental que sufren sus tierras y aguas y una mayor participación en la riqueza proveniente de los recursos energéticos. Entre estos grupos, cabe destacar el movimiento para la emancipación del delta del Níger (MEND)⁹. Nacido en 2006, fue cobrando relevancia hasta llegar a convertirse en una auténtica amenaza para las grandes compañías petroleras y el gobierno nigeriano que pierden una media de doce mil millones de dólares al año por la piratería.

Sin embargo, es justo reconocer que el gobierno nigeriano ha tratado de enfrentarse al problema de la seguridad en la mar y lo ha hecho junto a las potencias occidentales con intereses en la zona. Es cierto que su actuación puede venir motivada fundamentalmente por cuestiones eco-

⁹ James Bridger. Kidnapping Resurgent in Gulf of Guinea Piracy. March 2014.

nómicas, pero también lo es que ha puesto los medios de los que dispone para intentar paliar el problema.

Entre las medidas tomadas por el gobierno de Nigeria cabe destacar el conjunto de iniciativas para mejorar la cooperación con los Estados vecinos en materia de seguridad marítima. Son muchas las acciones que se vienen sucediendo en este ámbito en los últimos años. En 2009, un grupo de países encabezados por la propia Nigeria se reunía para buscar sinergias no solo en la lucha contra la piratería y el robo a mano armada en el ámbito marítimo, sino también en la lucha contra la pesca ilegal. Posteriormente, Guinea Ecuatorial, Gabón, Santo Tomé y Camerún decidieron incrementar su nivel de cooperación con un objetivo similar, llegando a acuerdos sobre medidas concretas como la formación de patrullas navales conjuntas actuando bajo la estructura de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC). Esta cooperación naval ha contado con el apoyo de las potencias con intereses comerciales en la zona, fundamentalmente Estados Unidos y Francia.

4.3. Análisis de las características generales del fenómeno de la piratería en el golfo de Guinea

Del análisis realizado sobre el origen y evolución de la piratería en el golfo de Guinea, se puede concluir que está muy relacionada con el conflicto interno de Nigeria. Esto le diferencia claramente de lo que ha venido sucediendo durante los últimos años en el Cuerno de África y particularmente en Somalia. Allí fue la inexistencia de un estado soberano capaz de ejercer su autoridad tanto en tierra como en la mar, lo que propició que el fenómeno de la piratería alcanzase las proporciones a las que llegó, a tal punto que condicionó todo el tráfico marítimo del Índico occidental y el golfo de Adén. En el caso del golfo de Guinea, la importancia de este fenómeno no debería alcanzar las mismas proporciones pues en este caso no solo Nigeria, sino también los países vecinos disponen de medios para afrontarlo y tienen interés en resolver un problema que podría poner en riesgo sus propias economías.

Pero no solo se trata de diferencias en cuanto a las dimensiones del fenómeno, también en cuanto a sus características. En el caso que nos ocupa, son los petroleros que transportan crudo extraído en los países productores del África occidental los objetivos directos y más demandados por los piratas, aunque no los únicos. En realidad, todo el tráfico marítimo del Golfo está amenazado, tanto las embarcaciones que navegan hacia los países del norte cargadas de cacao y café, productos éstos de los que Costa de Marfil y Ghana son líderes mundiales, como las que transportan otras materias primas. En conjunto, el coste económico es muy importante, calculándose entre 674 y 939 millones de dólares solo en el año 2012.

El área de operaciones de los piratas del golfo de Guinea es de dimensiones considerables. En términos generales, podemos decir que se extiende desde Costa de Marfil hasta Angola, aunque su mayor actividad se concentra en las aguas de Nigeria, Togo y Benín y lo hace desde las zonas costeras hasta la alta mar. Los piratas operan en los ríos, los puertos, las costas y en mar abierto donde se han llegado a detectar buques nodriza a distancias de hasta 150 millas de la costa¹⁰.

A diferencia del Índico, donde los ataques se concentran en los periodos intermonzónicos, en el golfo de Guinea se producen a lo largo de todo el año, preferentemente durante la noche, gracias a unas condiciones meteorológicas más benignas que en Cuerno de África. Los blancos preferidos son los buques fondeados y, por tanto, sin capacidad de realizar la mayor parte de las conocidas como *Best Management Practices* (BME), en particular las maniobras evasivas, que tan buenos resultados han dado en el Índico.

En general, se trata de piratas bien equipados y muy violentos, que tienen una tasa de éxito que ronda el 80%. El modus operandi que utilizan está muy alejado del empleado en Somalia, donde abundan los secuestros de los tripulantes de los buques atacados, normalmente de larga duración y que finalizan en negociación y rescate. En el golfo de Guinea se trata de secuestros rápidos para el robo del crudo y venta posterior en el mercado negro.

Los grupos piratas están organizados en redes amplias, de las que forman parte un número variable de células operativas autónomas, descentralizadas y muy jerarquizadas. De ellas forman parte desde simples militantes de base y activistas hasta miembros de la clase política y mandos del Ejército. Se encuentran incrustadas en la vida cotidiana de la población local, entre la que difunden sus reivindicaciones buscando, si no el apoyo, por lo menos la aceptación de sus acciones criminales que, siempre según ellos, estarían dirigidas a mejorar la distribución de la riqueza entre la población.

Hay que señalar también que, a pesar de que no están claros los vínculos de la piratería con grupos armados terroristas como al-Shabab o Boko Haram, no se descarta su conexión, especialmente con el último de ellos, que ha declarado recientemente su intención de extender su radio de acción al delta del Níger.

4.4. Estudio comparativo entre la piratería en el golfo de Guinea y el Cuerno de África

Además de las diferencias de carácter sociopolítico y operativo entre la piratería que tiene lugar en torno al Cuerno de África y la del golfo de Guinea, es interesante hacer un estudio comparativo sobre la evolución del

¹⁰ James Bridger. Kidnapped Americans in Context: The Shifting Forms of Nigerian Piracy. October 2013.

La piratería en el golfo de Guinea: retos y soluciones

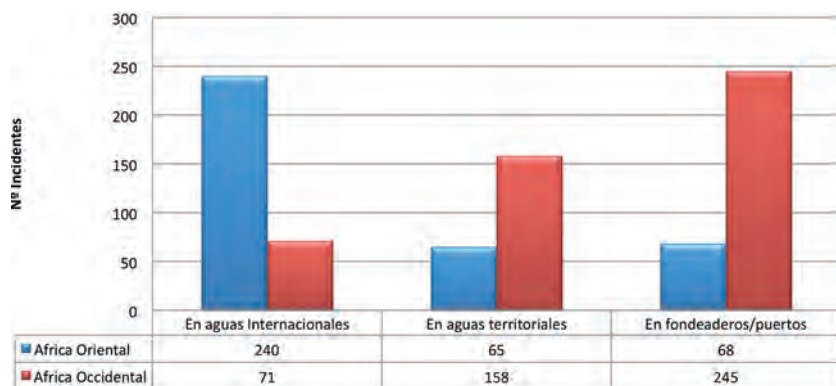


Gráfico n° 1. Comparativa global de incidentes en el periodo 2000-2013. Fuente: Estado Mayor de la Armada (EMA)

número de ataques ocurridos en ambas zonas así como del lugar donde se producen en función de su lejanía a la costa.

En la gráfica que sigue a continuación se presentan, de manera global, los incidentes ocurridos en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2013 en ambas zonas. De ella se pueden extraer una serie de conclusiones.

Por un lado, se puede apreciar como hay una clara diferencia entre ambas vertientes africanas en cuanto a las zonas donde se han producido los incidentes. En el África occidental son más comunes en aguas territoriales y en los puertos y fondeaderos, mientras que en la oriental se producen principalmente en aguas internacionales.

Si observamos la siguiente gráfica (n° 2), se aprecia que entre los años 2000 y 2007 (a excepción del 2005), es precisamente en la zona del Áfri-

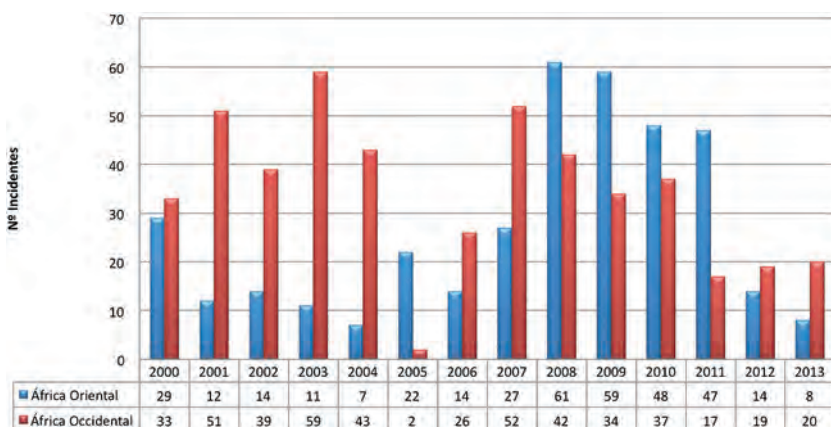


Gráfico n° 2. Comparativa de incidentes por años. Fuente: EMA

ca occidental donde se producen la mayoría de los incidentes, y no es hasta el año 2008 que se produce una inversión. A partir de esa fecha, se incrementa el número de incidentes en la costa oriental y se alcanzan unos números globales superiores a los de la zona occidental aunque, eso sí, sin que se produzca en ésta una caída significativa del número de ellos.

Es a partir del año 2012 cuando se empieza a apreciar una caída importante del número de incidentes en ambas áreas pero se vuelve a producir la inversión, siendo la costa oeste la más conflictiva.

En el África occidental el número de casos registrados en aguas internacionales ha ido adquiriendo paulatinamente mayor importancia, pero se mantiene siempre por detrás de los registrados en los puertos o fondeaderos. Con respecto a la región de África oriental, durante el periodo comprendido entre los años 2008 a 2011, el mayor número de casos totales registrados se sitúa precisamente en las aguas internacionales, que mantiene hasta ese momento un número similar a los que suceden en las aguas territoriales o en los fondeaderos.

En la gráfica n° 3, podemos ver como hasta el año 2007, la situación era muy similar en las aguas internacionales en ambas orillas de África. Es en el año 2007 y hasta el año 2011 cuando se produce un repunte en la zona oriental, volviendo a la situación anterior, e incluso produciéndose una inversión, a partir del 2012.

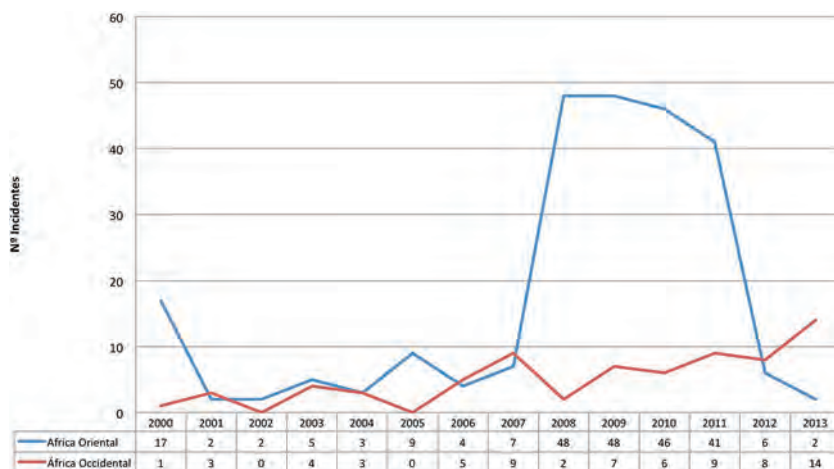


Gráfico n° 3. Incidentes en aguas internacionales. Fuente: EMA

Sin duda, esta caída de las actividades ilícitas en la zona oriental está muy relacionada con la presencia de agrupaciones navales internacionales desplegadas en la zona, tanto por la Unión Europea y la OTAN como por otros actores internacionales.

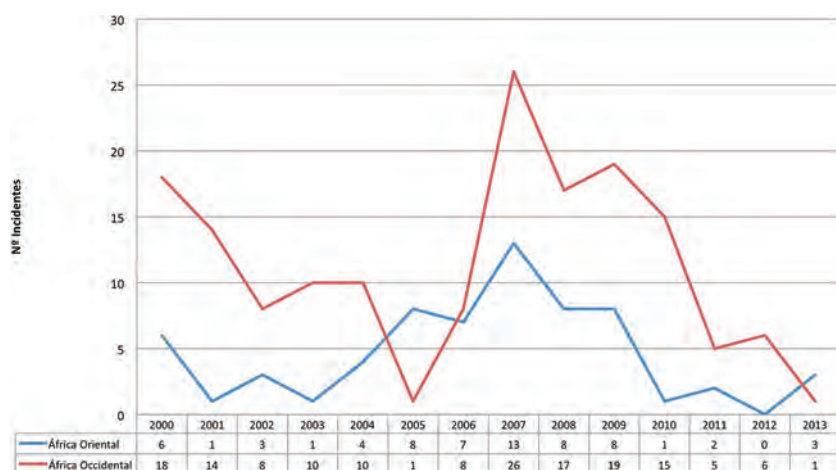


Gráfico n° 4. Incidentes en aguas territoriales. Fuente: EMA

En la gráfica n° 4 se reflejan los incidentes en aguas territoriales, sin incluir los incidentes ocurridos en fondeaderos y puertos. Se constata que hay una mayor cantidad de incidentes en la costa occidental que en la oriental, incluso teniendo en cuenta el periodo de máxima incidencia de casos en África oriental de los años 2008 a 2011. Sin embargo, no es posible identificar una clara tendencia, ya que el fenómeno presenta una representación de «diente de sierra», con máximos localizados en los años 2000 y 2007. En ambos casos siguen un patrón similar, a excepción del año 2005 donde hay una brusca caída en la zona occidental. En los últimos dos años se puede apreciar una tendencia a invertir los papeles, siendo la zona oriental en la que se producen más incidentes.

En este escenario, puede llamar la atención el elevado número de actos ilícitos en aguas territoriales del África occidental, en especial si consideramos que en la región existen estructuras estatales consolidadas capaces, teóricamente, de imponer el estado de derecho en sus aguas territoriales.

Desde el punto de vista de su ocurrencia, con respecto al número total de incidentes, los que se registraron en las aguas territoriales han ocupado, como norma general, el segundo puesto de importancia, tras los acaecidos en los fondeaderos, hasta el ya mencionado auge de los actos ilícitos en aguas internacionales ocurrido en el año 2012.

En este último gráfico n° 5, podemos ver como, hasta el año 2005, los puertos y fondeaderos de la costa occidental de África eran mucho más peligrosos que los de la oriental. En el año 2005 se produce una brusca caída que inicialmente no tiene una explicación, pero a partir del 2006 vuelve a ascender la curva hasta el año 2009. Es a partir de este año cuando la tendencia, con sus altos y bajos, es descendente llegando a pro-

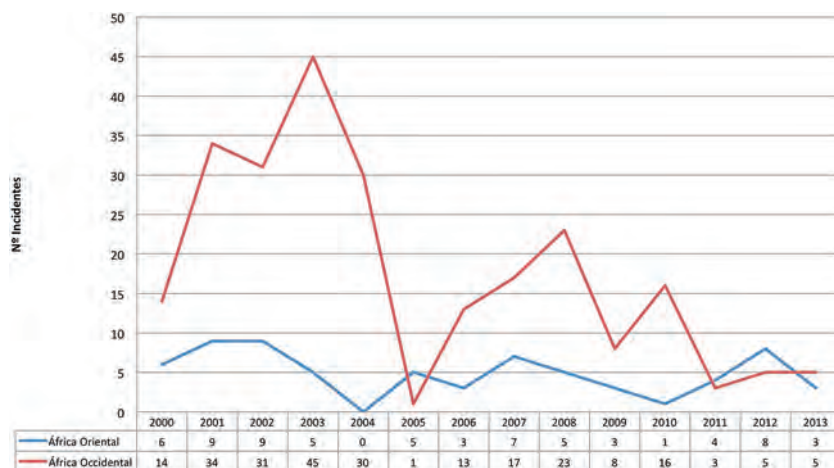


Gráfico n° 5. Incidentes en fondeaderos y puertos. Fuente: EMA

ducirse menos incidentes que en la costa oriental. Se observa un máximo en 2003, que supone una fractura con la tendencia que proporcionan los datos recogidos con anterioridad o posterioridad a este año. Como se observa en el gráfico, el número de incidentes supera ampliamente, como norma general, a los acaecidos en la región de África oriental.

Lo dicho está en consonancia con las conclusiones que señala la Organización Marítima Internacional: en el entorno de los puertos y fondeaderos es dónde se producen, en gran parte del periodo analizado, el mayor número de actos delictivos en la región de África occidental. La importancia dentro del número de casos totales que representan los incidentes en puertos y fondeaderos debe ser tomada en cuenta a la hora de abordar soluciones a la amenaza que representa la piratería en la región del golfo de Guinea.

De las estadísticas expuestas se pueden obtener varias conclusiones. Por un lado, se está produciendo cierta inversión de las tendencias. Tradicionalmente, en el golfo de Guinea los incidentes de piratería solían producirse en aguas territoriales y en fondeaderos y puertos. Por el contrario, en la cuenca de Somalia, estos incidentes tenían lugar principalmente en aguas internacionales. En los últimos años se está produciendo un descenso significativo de incidentes pero a la vez se puede apreciar cómo en las costas occidentales se está produciendo un incremento importante de los incidentes en aguas internacionales.

Las causas de esta inversión no están muy claras. Por un lado es posible que en la zona del Índico, la presencia de los buques de guerra de la comunidad internacional, así como la aplicación de las *Best Management Practices* (BSE) y la presencia de seguridad privada, hayan reducido la capacidad de los piratas para realizar sus acciones, sobre todo en alta

mar. A la vez, se está produciendo un incremento de la actividad en las aguas territoriales, probablemente debido a la falta de capacidades de seguridad marítima de los países de la costa africana oriental.

Pero lo que ocurre en la otra costa es justo lo contrario. Los países costeros sí disponen de capacidades de seguridad marítima en el litoral pero no así en alta mar. Esto probablemente esté alejando las actividades de la costa, lo que unido a la falta de buques de guerra de otros países y organizaciones, como sí ocurre en la zona del Cuerno de África, favorece que las actividades de piratería se estén incrementando. En cualquier caso las cifras no son muy elevadas y se aprecia claramente una reducción drástica en las actividades de piratería y robo en ambas orillas.

4.5. Las marinas del golfo de Guinea y la lucha contra la piratería

Como se ha puesto de manifiesto en lo tratado hasta ahora, el golfo de Guinea se ha convertido en un foco de inseguridad marítima que puede llegar a comprometer el desarrollo económico de esta región y los suministros energéticos y de otras materias primas a nivel global. Para contrarrestarla, las Marinas de Guerra de los países ribereños deben jugar un papel importante, pero como ya se mencionó en el análisis geopolítico, solo la Marina de Nigeria tiene cierta entidad para enfrentar con eficacia este problema, siendo el resto de las Marinas ni tan siquiera capaces de ejercer un control efectivo de sus aguas territoriales.

Pese a la escasa operatividad de las Marinas del golfo de Guinea, en los últimos años han cristalizado diversas iniciativas para mejorar la seguridad marítima en la zona. Entre ellas, cabe destacar la operación combinada Prosperity, iniciada por Benín y Nigeria en septiembre de 2011 y a la que posteriormente se adhirió Togo. El objetivo es la realización de operaciones de vigilancia combinada en las áreas de mayor riesgo de piratería. Aunque no se pueda hablar de grandes resultados, lo cierto es que puede ser el germen de operaciones de mayor relevancia de cara al futuro.

También hay que señalar la creación por parte de la Economic Community of Central African States (ECCAS) de un Centro Regional de Seguridad Marítima de África Central (CRESMAC) en Pointe-Noire (Congo) y la organización de actividades de adiestramiento combinado de las Marinas de la región.

La Unión Europea también está colaborando en el desarrollo de los medios para la lucha contra la piratería. En enero de 2013, inició un programa de colaboración con varios países africanos para formar capacidades de guardacostas y estrechar el intercambio de información, con el objetivo de reforzar la seguridad de las rutas marítimas y combatir la piratería en el golfo de Guinea. La aportación económica de la UE a este programa,

PAÍS	Personal	Buques	Aeronaves
NIGERIA	7.000	2 x FF 1 x Corbeta 4 x FPB 5 x OPV 1 x Auxiliar 4 x Remolcador	Ala Fija 3 x Fokker Helicópteros 10 x AW 3 x Lynx 2 x Bell 206
CAMERÚN	1.500	2 x OPV 42 x PB	-
GUINEA ECUAT.	150	1 x Corbeta 8 x PB	-
GABÓN	600	10 x PB 1 x FPB 12 x LCM	-
GHANA	1.000	11 x FPB 2 x Auxiliares	-
COSTA DE MARFIL	1.400	3 x PB 2 x FPB	-
BENÍN	500	5 x PB	-
TOGO	200	6 x PB	-

Cuadro n°1. Las Marinas de los países del golfo de Guinea. Cuadro comparativo.
Fuente: EMA

llamado Rutas Marítimas Clave en el Golfo de Guinea (Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea, CRIMGO), asciende a 4,5 millones de euros. En él participan siete países con costas al golfo de Guinea: Togo, Benín, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe.

La falta de coordinación entre los servicios de guardacostas es uno de los principales problemas para la seguridad, según la Comisión Europea



Figura 6. Transferencia del patrullero «Conejera» a la Marina de Senegal. Fuente: Armada Española

que, además, considera insuficiente el intercambio de información entre los países y lamenta que no existan normas comunes para la formación de las fuerzas navales y de guardacostas de la región.

5. Soluciones a los retos de la seguridad marítima en el golfo de Guinea

5.1. Diversidad de iniciativas: Actores y principios generales

La aproximación geopolítica nos ha ayudado a realizar el análisis del problema de seguridad marítima que, a modo de simplificación, hemos agrupado en torno al término de piratería y robo a mano armada. Si atendemos a la comparación estadística del punto anterior, se infiere que estamos ante un fenómeno diferente al experimentado en el océano Índico. Y es que las especificidades detectadas en el golfo de Guinea requieren un planteamiento de líneas de acción diferentes, en cuyo estudio nos vamos a centrar a partir de ahora. No obstante, la amplia experiencia y las consecuentes lecciones aprendidas en el Cuerno de África son útiles y una buena referencia a la hora de plantear las soluciones al problema en la costa occidental africana. Como muestra de ello, se puede citar el Código de conducta de Yaundé, que posteriormente será analizado con cierto detalle y que tal y como reconoce el propio documento¹¹, está inspirado en el Código de conducta de Yibuti¹².

¹¹ Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery against Ships, and illicit Maritime Activity in West and Central Africa, página 3

¹² IMO Council 102nd Session. Protection of vital shipping lanes. Sub-regional meeting to conclude agreements on maritime security, piracy and armed robbery against ships for States from the Western Indian Ocean, Gulf of Aden and Red Sea area

El análisis geopolítico incluido en este trabajo, permite hacerse una idea de la cantidad de intereses y actores que operan en el golfo de Guinea. Hay instituciones globales, como las NN.UU. o la Organización Marítima Internacional (IMO, en sus siglas en inglés); organizaciones regionales, como la Unión Africana, la Unión Europea o la Maritime Organisation for West and Central Africa (MOWCA), e incluso organizaciones subregionales como las ya citadas Economic Community Of West African States (ECOWAS), la Economic Community of Central African States (ECCAS) o la Gulf of Guinea Commission (GGC). Además, numerosos países tienen intereses en la zona, entre los que sobresalen Francia y EE.UU. Finalmente, y como es lógico, los propios Estados de la región son actores clave. Al margen de los actores estatales o supraestatales, la zona presenta un atractivo cada vez mayor para el mundo empresarial y de negocios, así como para otros ámbitos. En referencia a los actores estatales o supraestatales, no es arriesgado decir que cada uno de estos actores promueve o participa en alguna iniciativa o, incluso, en varias de forma simultánea. Esto genera una inflación de propuestas que, aunque son a veces difíciles de alinear, poseen unos principios comunes que es pertinente estudiar antes de entrar en el análisis detallado de aquellas: la aproximación integral (Comprehensive Approach) y la africanidad de las soluciones (African ownership).

5.1.1. Aproximación integral

En los últimos años el término aproximación integral o enfoque global (Comprehensive Approach) ha sido utilizado de forma reiterada, asociándose siempre a las actuaciones que se plantean como soluciones necesarias para solventar las crisis de seguridad y defensa que se suceden una tras otra, año tras año. El caso de la piratería y el robo a mano armada en el golfo de Guinea es, posiblemente, un paradigma de por qué este tipo de problemas requieren una aproximación integral. La Unión Europea, por ejemplo, además de crear o apoyar iniciativas que emplean medios militares, se esfuerza en fortalecer la seguridad a través de un decidido impulso al desarrollo socioeconómico de la zona aportando seguridad a través de un «círculo virtuoso». Los pilares en los que basa esta aproximación son las denominadas «3 ds»: defensa, diplomacia y desarrollo.

Durante los últimos años de la pasada década y los primeros de ésta, hemos asistido a una profusión de documentos de análisis y opinión sobre el fenómeno de la piratería en el océano Índico. Su procedencia es de lo más diversa pero, habitualmente, la conclusión es similar en términos generales: la piratería es solo un síntoma del problema. Como tal, puede ser mitigado mediante el empleo del instrumento militar; sin embargo, éste no es capaz por sí solo de erradicar las causas reales del problema. Por ello, y como se ha explicado anteriormente, una solución integral requeriría el empleo de los otros dos pilares de forma coordinada: diploma-



Figura 7. Actividades de seguridad cooperativa de la Armada. Fuente: Armada Española

cia y desarrollo. Esta tesis es propuesta por analistas de organizaciones internacionales (como la OTAN¹³, por ejemplo), también por españoles¹⁴ e incluso de algunos otros países como China¹⁵ y es aplicable, aunque con matices, al caso de la piratería y el robo a mano armada en el golfo de Guinea.

La aportación militar a esta aproximación integral es, no obstante, clave. Debe estar basada en el apoyo al desarrollo de capacidades navales en los países de la región de forma que puedan ejercer de manera efectiva su soberanía en sus aguas territoriales y de interés de forma que puedan combatir de manera eficaz el fenómeno de la piratería y el del robo a mano armada. Pero el desarrollo de capacidades militares efectivas es un proceso lento. Mientras tanto, será necesario mantener la presión sobre los delincuentes, aplicando medidas eficaces de vigilancia y presencia naval en la zona.

5.1.2. Solución africana (African Ownership)

La interacción entre África y los países occidentales viene de muy antiguo y con frecuencia es percibida desde el lado africano como una interfe-

¹³ En el NATO Strategic Concept, aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2010.

¹⁴ Por ejemplo Félix Arteaga Real Instituto Elcano Area: Seguridad y Defensa ARI 14/03/2011 Fecha: 14/03/2011 "La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar"

¹⁵ <http://spanish.peopledaily.com.cn/31618/7649756.html>

rencia indeseada, ya que, en términos generales, ha consistido en dirimir asuntos e intereses propios de occidente en el escenario africano. Así fue durante el largo periodo colonial, durante las guerras mundiales o durante la Guerra Fría. Al finalizar ésta, tras la caída del muro de Berlín, se produce un cierto abandono del continente africano, al que se ha puesto fin hace tan solo unos años.

Pero al margen de la desconfianza en occidente que estos factores históricos pudieran generar entre la comunidad africana, el hecho cierto es que la solución de problemas regionales complejos, con un componente socioeconómico importante y relacionados con la capacidad de los estados de ejercer efectivamente sus funciones, requieren un claro compromiso de los diferentes actores estatales y multinacionales presentes en la zona.

La suma de los factores expuestos, desconfianza africana en occidente y necesidad de compromiso político africano, hacen particularmente necesario que las soluciones que se planteen sean pensadas, originadas e implementadas por africanos. Esto llevará a sentimiento de identificación con su iniciativa (African ownership).

En los últimos años se ha producido un cierto desarrollo político y académico africano. Esto ha llevado a una completa y correcta percepción de la situación y de la situación final deseable para los países africanos (estudio de la situación y visión), un correcto diagnóstico del problema (riesgos y amenazas), la identificación de una serie de objetivos (ends), formas de implementarlos (ways) y planes concretos de acción (means), todo ello articulado en diversos documentos que se analizarán más adelante, y que denotan una voluntad y compromiso político claro de convertir el ámbito marítimo africano en una fuente de oportunidades.

5.2. Iniciativas regionales

5.2.1. Código de conducta de Yaundé

Entre los días 24 y 25 del mes de junio de 2013 tuvo lugar en la ciudad de Yaundé, Camerún, una cumbre de jefes de Estado y Gobierno de los países de África central y occidental, fundamentalmente encuadrados en la Economic Community Of West African States (ECOWAS), la Economic Community of Central African States (ECCAS) y en la Gulf of Guinea Commission (GGC). La Cumbre estuvo centrada en el golfo de Guinea y sus problemas de piratería, actos de robo a mano armada en el ámbito marítimo y otras actividades ilícitas realizadas en la mar.

La cumbre fue, en sí misma, un hito muy significativo, y escenificó el compromiso de los participantes con uno de los objetivos estratégicos fundamentales planteado en un documento clave en la comprensión de la evolución de la conciencia marítima africana: la «2050 AIM Strategy» (2050 Africa's Integrated Maritime Strategy), documento que será analizado en

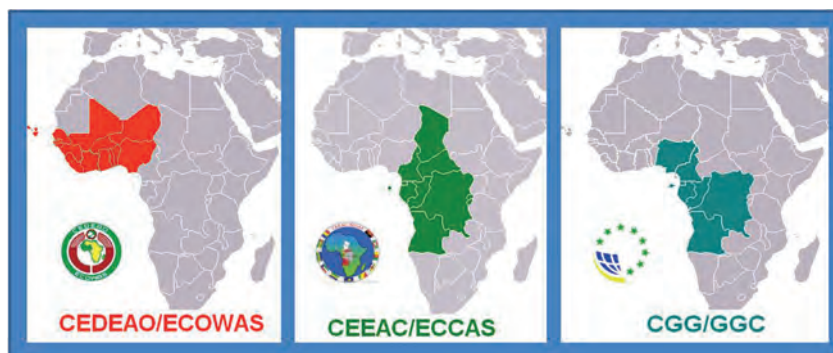


Figura 8. Organizaciones regionales participantes en la cumbre de Yaundé. Fuente: EMA

párrafos sucesivos. Este objetivo estratégico es la «voluntad política» (*political will*) a largo plazo de los gobiernos firmantes y es, probablemente, la piedra angular del desarrollo marítimo africano de las próximas décadas.

El documento que vio la luz como resultado de la Cumbre es de carácter político, breve y simple, pero lo bastante específico como para plantear una serie de compromisos concretos que son, realmente, fines políticos (*ends*). Entre ellos, la finalidad principal es trabajar por la promoción de la paz, estabilidad y seguridad en el ámbito marítimo en el África central y occidental.

Para alcanzar sus fines, la Declaración de Yaundé es clara sobre las diferentes formas de hacerlo (*ways*): la cooperación entre las distintas organizaciones regionales y entre los estados de la zona, el desarrollo e implementación de estrategias regionales específicas, el intercambio de información y, finalmente, el apoyo de aliados estratégicos y de organizaciones multinacionales.

Por tanto, la Declaración de Yaundé puede ser considerada, sin temor a equivocarse, como un hito de gran importancia en la evolución de la seguridad marítima en África. Al contrario de otras iniciativas, en las que los africanos eran sujetos pasivos, receptores de ideas externas con la que no se sentían ni identificados ni comprometidos, en el caso de la Declaración de Yaundé se trata de una iniciativa de, por y para los africanos (*African ownership*) y marca, de manera explícita, el compromiso del nivel político para solucionar el problema de la seguridad marítima en África. Para occidente, además, supone una invitación expresa a apoyar las iniciativas que se originen en la región. Esta invitación no debe ser ignorada.

5.2.2. La Unión Africana y su 2050 Africa's Integrated Maritime (AIM) Strategy

La Unión Africana es una organización que, si bien tiene una trayectoria vital corta, se puede considerar la heredera de una serie de iniciativas

políticas panafricanas que vieron la luz en la segunda mitad del siglo pasado, y cuyo objetivo principal era avanzar en una mayor integración política y económica de los países del continente africano. En este devenir de medio siglo de las organizaciones precursoras, hay una mínima presencia de referencias e iniciativas de carácter marítimo. Esta «ceguera marítima» fue trasladada a los inicios de la Unión Africana y a su Acta Constitutiva, en la que no existe referencia marítima alguna.

A partir de 2007 es posible identificar un punto claro de inflexión en esta «ceguera marítima», pues es entonces cuando comienzan a bullir las ideas relativas a la creación de un Dominio Marítimo Africano (AMD, en su acrónimo inglés), y a la generación de una «economía azul» (*blue economy*) y su importancia para el continente. Estas ideas cristalizaron en el año 2009 en la denominada Resolución de Durban, primer documento de la Unión Africana de cierto peso en el ámbito marítimo. Ese mismo año, la 13ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana solicitó a la Comisión de este organismo que desarrollase una «estrategia coherente e integral¹⁶», fundamentada en los documentos doctrinales de la Política Común de Seguridad y Defensa Africanas (CASDP)¹⁷.

El documento 2050 AIM Strategy es un paso importante de la Unión Africana para el desarrollo de una política marítima propia. Correctamente estructurada, la estrategia transmite una visión clara de lo que persigue, es decir, de los fines a alcanzar y de qué forma se deben conseguir. Contiene, incluso, un plan que concreta la manera de «operacionalizar» la estrategia. No obstante, el ámbito del documento trasciende, claramente, el de la seguridad marítima. Su espectro abarca aspectos que van desde *policy*, o si se prefiere, de alta estrategia (orientación y ordenación de un sector económico en el continente, por ejemplo) hasta operacionales, relativos a su puesta en práctica (establecimiento de centros regionales de control, por ejemplo). En este sentido, por tanto, la 2050 AIM Strategy cumple la tarea que se le presume a este tipo de documentos para servir de puente entre los objetivos políticos y los hechos sobre el terreno. Pero, por el mismo motivo, es necesario ser consciente del carácter del mismo: un documento en el que la seguridad marítima es solo una parte, una herramienta posibilitante de un fin superior¹⁸.

La estrategia, por tanto, se enmarca en la agenda de la Unión Africana para el desarrollo del continente; trata de acabar con el hecho de que África es un continente que vive de espaldas al mar y, por tanto, presenta el ámbito marítimo como un conjunto de oportunidades fundamen-

¹⁶ Decisión [Assembly/AU/Dec.252(XIII)] adoptada en la 13ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la UA celebrada en Sirte, Libia, Julio de 2009

¹⁷ 2050 AIM Strategy, párrafo 10

¹⁸ La visión que el documento establece se basa en "impulsar el incremento de la creación de riqueza desde los océanos africanos mediante una economía azul sostenible de un modo seguro y sostenible"

mente económicas. Pero, simultáneamente, estas oportunidades conviven con una serie de riesgos que el documento identifica correctamente, entre las que se encuentra el crimen transnacional y, específicamente, la piratería y actos de robo a mano armada en el ámbito marítimo.

El enfoque que adopta el documento para neutralizar estas amenazas es amplio, como queda de manifiesto en la situación final deseada (*end state*) que se enfoca en promover los diversos elementos de gobernanza marítima. Para ello, el documento plantea, entre otras iniciativas, el desarrollo de un concepto innovador: la Reforma del Sector Marítimo (MSR, en sus siglas en inglés). Al respecto, se echa en falta una visión global de la solución, es decir, una aproximación integral, que trascienda el ámbito marítimo y se aproxime más a una Reforma del Sector de Seguridad (SSR) y un fortalecimiento de los estados, incluyendo una erradicación de la corrupción, una potenciación del ámbito judicial y de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Naturalmente, una parte fundamental de la potenciación de los estados debe ser la creación y mejora de sus capacidades marítimas, que les permita ejercer su soberanía de forma efectiva en los espacios marítimos de su jurisdicción, así como incrementar el control del conjunto del dominio marítimo africano. Para esto, el papel de apoyo de las Marinas occidentales es muy importante. Esta función de fomento de las capacidades marítimas de los países, con el objetivo de incrementar la seguridad marítima en zonas de interés común, es parte de la denominada seguridad cooperativa. Esta percepción es compartida tanto por la Unión Europea como por la Unión Africana, quien en su 2050 AIM Strategy establece los principios de cooperación e incremento de capacidades (*capacity building*) como básicos para alcanzar la visión estratégica ya esbozada.

El documento es también una buena guía para entender las carencias actuales y las líneas de acción puestas en práctica para paliarlas y, por consiguiente, indica claramente los aspectos en los que esta cooperación entre occidente y África sería posible e incluso deseable. El documento establece una lista de resultados necesarios (*necessary outcomes*) para la correcta ejecución de la estrategia, entre los que se encuentran la mejora en el Conocimiento del Entorno Marítimo (MSA, en sus siglas en inglés), el desarrollo de capacidades marítimas y navales, la generación de un Componente Naval en la African Standby Force, la creación de Centros Operacionales Marítimos Regionales, con Cuarteles Generales Marítimos Regionales y sus correspondientes Centros de Operaciones Marítimas (MOC, en sus siglas en inglés).

5.3. Iniciativas subregionales

La profusión de iniciativas de las distintas organizaciones subregionales, como las ya mencionadas ECCAS, ECOWAS o GCC, hace difícilmente via-

ble su análisis completo en este documento. En cualquier caso, se trata de iniciativas que de alguna manera no hacen sino contribuir a otras de ámbito mayor, más amplias, completas, integrales y ambiciosas como la ya descrita de la Unión Africana. No obstante, es conveniente mencionar que estas iniciativas reflejan la preocupación propia de los Estados directamente afectados por el problema de la piratería y robo a mano armada en el golfo de Guinea.

El espectro de estas iniciativas es muy variado. Entre ellas, se encuentran estrategias marítimas subregionales, como el documento promulgado por ECCAS en 2008, cuyo objetivo es proteger los recursos petrolíferos marítimos, las pesquerías y las rutas de tráfico de su zona de interés y que aborda los medios necesarios para alcanzar este objetivo, instando a los países participantes a promover patrullas combinadas de seguridad marítima¹⁹.

Otro ejemplo de iniciativa subregional de diferente alcance es la declaración política de Luanda para la Paz y Seguridad en el golfo de Guinea. En ella se manifiesta el compromiso político de atajar el problema de la inseguridad marítima en la zona mediante la cooperación y el diálogo entre los actores estatales. Así mismo, reclama la creación de un mecanismo permanente que permita mantener y asegurar la paz y seguridad.

5.4. La aproximación de otros actores

5.4.1. NN.UU.

El problema de la piratería y robo a mano armada en el ámbito marítimo en el golfo de Guinea ha sido una de las preocupaciones recurrentes de las Naciones Unidas desde hace tiempo. Sobre este asunto ha habido un cierto grado de consenso que ha permitido que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emita, entre otras, dos resoluciones (UNSCR) importantes al respecto: UNSCR (2011) 2018 y UNSCR (2012) 2039 (ambas bajo el nombre de Peace and Security in Africa).

En el mes de octubre de 2011, el Consejo de Seguridad acuerda una primera resolución, la 2018, que contiene las líneas de acción principales de las iniciativas ulteriores: aboga por la necesidad de una aproximación integral al problema y por el liderazgo africano en la búsqueda e implementación de soluciones.

Desde un punto de vista regional, la resolución propone el desarrollo de una estrategia integral por parte de las principales organizaciones re-

¹⁹ Esta iniciativa de realizar patrullas combinadas no ha sido privativa de ECCAS. En el año 2012, Benin y Nigeria (miembros de ECOWAS), establecieron un programa combinado de patrullas marítimas centrado, fundamentalmente en aguas del primer país. Posteriormente, a este programa se sumó Togo. El programa se denominó *Prosperity*.

gionales, el fortalecimiento de los marcos jurídicos en la región para un combate más eficaz del fenómeno e incluso detalla la necesidad de realizar operaciones de seguridad marítima combinadas (*regional maritime patrols*) o de emitir una suerte de código de buenas prácticas en el golfo de Guinea, a elaborar en coordinación con la industria marítima.

Desde la emisión de esta resolución, las organizaciones regionales y los Estados ribereños han implementado, de una u otra manera y con diverso grado de detalle y profundidad, todas estas propuestas. En el caso de las operaciones de seguridad marítima combinadas, los países africanos pueden mirarse en el espejo del estrecho de Malaca. Allí, en una situación con ciertas similitudes, los países ribereños lograron reducir significativamente el problema de la ejecución de operaciones de seguridad marítima de forma eficaz. No obstante, hay que ser consciente de que estas operaciones se enfrentan a una significativa escasez de medios en el caso de los países del golfo de Guinea.

Por otra parte, desde un punto de vista internacional, la resolución es clara sobre la pertinencia e incluso necesidad de la participación de actores internacionales como parte de la aproximación integral que requiere el problema. Este apoyo internacional se debe centrar en la generación de capacidades marítimas en la región (*capacity building*).

La segunda resolución sobre el problema de la piratería y robo a mano armada en el golfo de Guinea, la UNSCR 2039, se emitió un año más tarde, en febrero de 2012. Esta nueva resolución abunda sobre los mismos preceptos, directrices y soluciones propuestos en la resolución 2018, si bien introduce dos novedades llamativas: una cierta sensación de urgencia en la implementación de medidas concretas y la reafirmación de que el problema de la falta de seguridad marítima en el golfo de Guinea tendría implicaciones de índole global, en el caso de que no llegue a ser solventada.

Entre las medidas concretas a las que se refiere explícitamente la resolución, se encuentran las tendentes a incrementar el Conocimiento del Entorno Marítimo (MSA, en sus siglas en inglés) en la zona. Entre ellas se incluye la creación de centros de coordinación marítimos regionales, así como la toma de medidas que posibiliten el correcto aprovechamiento de este conocimiento mediante actividades eficaces en la mar (Operaciones de Seguridad Marítima, MSO en sus siglas en inglés).

5.4.2. G8++

La contribución internacional al desarrollo de la zona es variada y muy importante. Entre las actividades en este terreno, se ha elegido, a modo de muestra, el foro G8++ / Africa Clearing House (ACH) que pretende coordinar el compromiso de socios y donantes con la Unión Africana y las Comunidades Económicas Regionales (RECs, en sus siglas en inglés).

Aparte de los países del G8 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, EEUU, Rusia y Reino Unido), participan también Australia, Bélgica, Brasil, China, Dinamarca, Holanda, Noruega, Portugal, España y Suecia y la Unión Europea, que se centra en los aspectos relacionados con el desarrollo económico en el marco de la aproximación integral al problema.

5.4.3. Gulf of Guinea Energy Security Strategy (GGESS)

Esta iniciativa, a la que pertenecen Angola, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón y Nigeria, nace a mediados de la década pasada, patrocinada por los Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Noruega y Suiza, con el objetivo claro de proteger y controlar los intereses marítimos comunes. Está fundamentalmente dirigida a contrarrestar el robo de petróleo, tráfico de armas y blanqueo de capitales producto de estas actividades.

Los patrocinadores de la iniciativa han centrado esfuerzos en el adiestramiento y formación de las Marinas locales, registrándose un incremento significativo de la presencia de las Marinas de los países patrocinadores en la zona del golfo de Guinea. La iniciativa se centra, por tanto, en aspectos de la seguridad energética como parte de una aproximación integral al problema.

5.4.4. Unión Europea

Recientemente²⁰ el Consejo de la Unión Europea ha aprobado una «Estrategia para la seguridad y el desarrollo del golfo de Guinea». En el origen del documento se han tenido en cuenta consideraciones de la Comisión Europea del ámbito del programa de rutas marítimas críticas (Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea, CRIMGO), así como de los diversos componentes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El objetivo, como no puede ser de otra manera, siempre ha sido el mantener una aproximación integral con utilización de todas las herramientas de la Unión Europea, incluidas la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Mediante esta estrategia, la Unión Europea pretende impulsar el apoyo y la ayuda a los estados de la región para establecer unas condiciones de paz, seguridad y prosperidad a través del legítimo desarrollo de sus economías y de sus instituciones. La experiencia en otras regiones, como el Cuerno de África o el Sahel, sugiere que la acción preventiva en coordinación con los países de la zona es mucho más eficaz que una acción reactiva y que el valor de la acción integrada de los distintos aspectos (políticos, mejora en la gobernanza, desarrollo, lucha contra la corrupción, etc.) es fundamental para lograr un mejor resultado.

²⁰ Aprobada por el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE el 17 de marzo de 2014.



Figura 9. Cooperación con Marinas Africanas. Fuente: Armada Española

El documento identifica las amenazas, los intereses de la Unión Europea en la zona, las líneas de acción llevadas a la práctica por los diferentes actores y el camino a seguir. En referencia a este último aspecto, y a la vista del sólido compromiso político observado entre los diferentes actores, la aproximación de la Unión Europea se basa en tres principios:

- Asociación (partnership) con los países del golfo de Guinea, organizaciones regionales, y otras organizaciones internacionales (Unión Africana, IMO, etc).
- Aproximación integral (comprehensive approach), asegurando que la seguridad, desarrollo y gobernanza se integran en un único marco estratégico.
- Aplicación de las lecciones aprendidas de otras estrategias de la Unión Europea en África.

Como consecuencia, la Estrategia propone cuatro objetivos específicos:

- I. Construir una visión común en relación a las amenazas en el golfo de Guinea y la necesidad de abordarlas entre todos los estados de la región y la comunidad internacional.
- II. Ayudar a los gobiernos de la zona a construir instituciones robustas, administraciones marítimas y capacidades que aseguren el imperio de la ley, la seguridad y el conocimiento marítimo. Esto es, robustecer la gobernanza marítima.
- III. Apoyar el desarrollo de las economías de la región para crear empleos, ayudando a las comunidades más vulnerables a resistir a las actividades violentas y criminales.

IV. Fortalecer, en la medida de lo posible, las estructuras de cooperación entre los países de la región.

La Estrategia es un documento de carácter político, con ciertas similitudes al «Strategic Framework for the Horn of Africa», y no trata directamente la seguridad marítima. Si bien el documento carece de la estructura tradicional de este tipo de documentos (*ends, ways and means*), se trata de un buen punto de partida, que establece de forma clara la necesidad de una aproximación integral, y enfatiza la utilización coherente y eficaz de los distintos elementos de la acción exterior de la Unión Europea en línea con lo que se está haciendo en el Sahel y en el Cuerno de África y promoviendo siempre la denominada solución africana (*ownership*).



Figura 10. Cooperación con Marinas Africanas. Fuente: Armada Española

Como aspectos menos positivos del documento podemos señalar una cierta indefinición en cuanto a los instrumentos a emplear por la Unión Europea y a los mecanismos a implementar para su coordinación. En particular, el documento apenas presenta referencias a los instrumentos de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En buena lógica, la solución y herramientas PCSD no puede ser la principal sino, en todo caso complementaria, pero aun así, podría habersele dado mayor relevancia a la aportación PCSD. Actualmente, el COAFR (Comité África) del Consejo de la Unión Europea, está trabajando en un Plan de Acción, con medidas concretas que permitan implementar la Estrategia y que, probablemente verá la luz en breve. Estará orientado, sobre todo, al desarrollo y a la lucha contra la corrupción.

Al margen del documento y de la acción conjunta de la Unión Europea, es preciso recordar que la acción exterior de la Unión integra las acciones individuales de los países miembros. En este sentido, las actividades bilaterales de defensa entre determinados países europeos y del golfo de Guinea son, en ocasiones, intensas. Francia, Reino Unido, España, Países Bajos o Alemania son algunos claros ejemplos. Todos efectúan despliegues regulares de fuerzas navales de cierta entidad en la zona.

5.4.5. El modelo de las operaciones²¹ de la Unión Europea

Como se ha dejado entrever con anterioridad, es necesario ser precavido cuando se pretende aplicar una solución que ha funcionado correctamente en unas circunstancias específicas a otra situación con unas características diferentes. Para que la traslación de soluciones sea eficaz, previamente se debe verificar qué grado de semejanza o disparidad existe entre los problemas planteados en ambos escenarios.

Tras el análisis comparativo de los fenómenos de la piratería en la cuenca somalí y en el golfo de Guinea se aprecian múltiples e importantes diferencias. En el caso de Somalia, el secuestro es el arma principal. El objetivo fundamental es la obtención de un rescate por el buque y su dotación, y el ámbito habitual de actuación son las aguas internacionales. Esta forma de operar requiere santuarios, zonas en las que los piratas puedan mantener su infraestructura intacta, así como los buques y personas secuestrados durante largos periodos de tiempo. La naturaleza de Somalia como estado fallido, y por tanto incapaz de ejercer la soberanía en sus aguas territoriales y amplias zonas del propio país, permite a los grupos piratas la impunidad necesaria para continuar con su característico modo de actuación.

La operación Atalanta nace en 2008 impulsada, fundamentalmente, por Francia y España, y se trata de la primera operación naval de la Unión Europea. Su objetivo fundamental es la contención de la piratería, misión en la que ha logrado un éxito sin paliativos. Esta contención es la aportación de la «D» de defensa a la aproximación integral al problema, incluida en el marco estratégico para el Cuerno de África.

La Estrategia para la Seguridad y Desarrollo del golfo de Guinea tiene claros paralelismos con el documento referido para el Cuerno de África. Sin embargo, existe una diferencia de fondo que resulta clave. La componente de defensa en el documento del golfo de Guinea está minorada en relación a su predecesor. La razón, más allá de la diferencias sociopo-

²¹ Si bien se emplea genéricamente el término "misiones" para designar de manera indistinta a las acciones de la Unión Europea, durante el desarrollo del argumento se discrimina entre Operaciones y Misiones, con su carácter claramente distintivo militar o civil, respectivamente.



Figura 11. Seguridad cooperativa en África. Fuente: Armada Española

líticas y operativas ya subrayadas, es que en esta ocasión estamos hablando de estados con cierta capacidad de control sobre sus espacios jurisdiccionales y que necesariamente deben ser actores principales a la hora de proporcionar seguridad en sus aguas y territorios, debiendo circunscribirse la acción de otros actores, como es el caso de la Unión Europea, simplemente a funciones de apoyo.

En el caso del golfo de Guinea no sería posible que los países de la región asumiesen algo similar a lo que aceptó Somalia, concretamente del Gobierno Federal de Transición, en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR) 1816, aprobada en junio de 2008. El texto final autorizó, por un periodo de seis meses renovable, a «los Estados que cooperen con el Gobierno de transición somalí» a «penetrar en las aguas territoriales de Somalia para reprimir la piratería y el robo a mano armada en la mar». En el texto se precisaba que los Estados podrán «recurrir a todos los medios necesarios» para llevar a cabo esta represión, «con respeto a las disposiciones del derecho internacional referentes a las acciones en alta mar». Esta diferencia no es menor y tal vez sea la gran dificultad con la que nos toparíamos si se tratara de implementar un modelo idéntico al de la operación Atalanta en la zona del golfo de Guinea. En este escenario, cualquier despliegue de fuerzas navales en operaciones relacionadas con la seguridad marítima exigiría un nivel mucho más estrecho de coordinación de las fuerzas europeas con los países ribereños.

Pero la operación Atalanta no es la única patrocinada por la Unión Europea en la cuenca somalí, sino que está complementada con otras dos misiones: la European Union Training Mission (EUTM) Somalia, cuyo objetivo

es la formación de las Fuerzas Armadas y de Seguridad somalíes, y EUCAP Nestor, que busca la construcción y fortalecimiento de capacidades marítimas en toda la región, abarcando, además de Somalia, otros países de la zona, como Yibuti, Kenia o las Islas Seychelles.

Fue el convencimiento de la Unión Europea de que la operación Atalanta, por sí sola y fundamentalmente apoyada en la «D» de defensa, no iba a ser capaz de contener el problema de forma integral, lo que hizo plantearse estas nuevas operaciones complementarias para afrontar el problema en su conjunto. Parece pertinente verificar si alguna de ellas, que la Unión Europea tiene implementadas en el Cuerno de África como parte de su aproximación integral, es trasladable al África occidental.

Argumentos similares a los empleados para explicar las dificultades para hacer factible una operación como Atalanta en África occidental, son trasladables a una misión tipo EUTM. Hasta la fecha, no parecen darse en ninguno de los países ribereños del Golfo circunstancias similares a las que han permitido este tipo de misiones en Somalia o Mali. A pesar de todo, esto no significa que no se puedan llevar a cabo iniciativas bilaterales o multilaterales puntuales que permitan la mejora de la formación de las Fuerzas Armadas. Como ejemplo se puede citar la iniciativa que actualmente se encuentra ejecutando personal de la Fuerza de Guerra Naval Especial de la Armada Española en Cabo Verde, para la formación de unidades de intervención rápida en el seno de Fuerzas Armadas caboverdianas.

La misión EUCAP Nestor, cuyo objetivo es el desarrollo de las capacidades marítimas regionales es, a priori, la más apropiada para ser aplicada en este escenario. No obstante, se enfrentaría al mismo tipo de reticencias regionales que las misiones tipo ya descritas. Si no existe una invitación inequívoca del país anfitrión, la misión no sería practicable. Y si esta invitación no lleva aparejada una voluntad clara de apuesta por este tipo de cooperación, la misión no tendrá éxito.

Y si es evidente que la generación de las capacidades con las que deben dotarse los países del Golfo debe tener su componente marítima para enfrentar el problema de la piratería, hay que tener en consideración las características propias de las Fuerzas Navales. Estas, por naturaleza, son expedicionarias y están amparadas por el Derecho Internacional, por lo que la presencia de unidades foráneas en aguas internacionales es percibida con menos rechazo que la de otros tipos de fuerzas. Existe, además, una tendencia natural a la interacción con otras marinas, incluso si existe un significativo desequilibrio de capacidades. Este cometido, que se ha venido en llamar seguridad cooperativa, es parte de la aportación militar a la generación de capacidades marítimas y la experiencia en el propio golfo de Guinea, con iniciativas exitosas como el African Partnership Station del AFRICOM americano, o los despliegues africanos de las unidades de la Armada Española, es muy positiva.

De lo anterior parece inferirse que, en todo caso, el modelo por el que podría apostar la Unión Europea en el golfo de Guinea en primer término sería el de EUCAP NESTOR como parte de una aproximación integral. Otro tipo de misiones u operaciones, como las Misiones de Adiestramiento de la Unión Europea (EUTM) o el modelo Atalanta, necesitarían adaptarse de forma significativa para ser aplicables en este escenario.

5.4.6. OTAN

La Alianza Atlántica es una institución defensiva, eminentemente militar y con una menor capacidad que la Unión Europea para ejecutar misiones que requieran una aproximación integral. Su ámbito natural son las operaciones de alta intensidad (el denominado *high end* del espectro de actuaciones militares), si bien en los últimos tiempos ha realizado un esfuerzo notable para dotarse de las capacidades necesarias para desarrollar Operaciones Distintas de la Guerra (OOW, en sus siglas en inglés). Ante esta situación, la pregunta que surge de manera inmediata, por tanto, es si una organización cuya razón de ser es el pilar de la defensa de una hipotética aproximación integral, es más idónea para misiones encaminadas a erradicar la piratería y el robo a mano armada que una organización de ámbito más amplio en este sentido, como es la Unión Europea.

Parece que ni los «fines» ni las «formas» que requieren una intervención continuada en el golfo de Guinea tienen un encaje fácil en la Alianza. Con los «medios» sucede algo similar. En la Cumbre de la OTAN celebrada en Cardiff en el mes de septiembre de 2014, se trataron, entre otros asuntos, las medidas necesarias para «operacionalizar» la «Estrategia Marítima de la Alianza». Entre ellas se encuentra el empleo y potenciación de las Fuerzas Permanentes (Standing Naval Forces). Entre las opciones que no se han considerado pertinentes estaría el empleo de estas agrupaciones permanentes en operaciones de seguridad marítima fuera de área, en este caso en el golfo de Guinea. Así, una operación tipo Ocean Shield en el golfo de Guinea no está en cartera, en este momento. Esto se infiere tanto de una lectura detallada de la Declaración de Cardiff (en su punto 71, por ejemplo) como de la lectura de otros documentos de la Alianza. Entre éstos últimos, destaca el NATO Readiness Action Plan, también aprobado en la Cumbre de Cardiff. El esfuerzo para el que la Alianza quiere dedicar sus flotas permanentes se concreta en la creación de fuerzas de muy alta disponibilidad (Very High Readiness Joint Task Force), cuyo componente marítimo estaría basado en las Standing Naval Forces.

La OTAN, por tanto, parece no tener un papel principal en el escenario del golfo de Guinea, aunque no se debería descartar que, por una u otra razón, la situación pudiera cambiar en el futuro y se asumiera un papel complementario al de otras organizaciones en un esquema similar al de la operación OTAN Ocean Shield compartiendo escenario y cometidos con la operación Atalanta de la Unión Europea. De hecho, existen voces dis-

crepantes dentro de la misma Alianza o, al menos, líneas de pensamiento que defienden la necesidad de una mayor implicación de la OTAN en escenarios de baja intensidad, como el correspondiente a la seguridad marítima en el golfo de Guinea.

Sin embargo, este es un asunto vivo para la Alianza que debe resolver cómo implementar en estos escenarios el cuarto role²² que la Estrategia Marítima Aliada de enero de 2011 le asigna²³. Una vez decidido qué hacer²⁴ (*ends*), es preciso determinar cómo (*ways*).

5.5. Respuesta española

La respuesta española a esta situación es, lógicamente, multifacética, completa y compleja. Nos vamos a centrar en esta parte del documento exclusivamente en el pilar de la «D» de defensa, si bien es necesario recordar que las Fuerzas Armadas Españolas realizan una significativa contribución a otra de las «D», la diplomacia, a través de su Plan de Diplomacia de la Defensa, en el que el golfo de Guinea es una de las áreas a las que se asigna una mayor prioridad²⁵.

5.5.1. Estrategia militar española en África

A lo largo de los últimos meses, se ha venido trabajando en el ámbito conjunto de nuestras Fuerzas Armadas, con participación de los Ejércitos y la Armada, en un documento denominado «Propuestas para una Estrategia Militar Española en África». A través de este documento, se pretende ordenar y estructurar las diferentes acciones que las Fuerzas Armadas españolas desarrollan en África, de manera que se mejoren la eficacia y eficiencia de nuestras diferentes iniciativas en este teatro, entre las que se encuentran las que tienen lugar en el golfo de Guinea.

Este intento de racionalización de las actividades en África tiene la virtud de tratar de conectar todas las actividades que se realizan en el continente africano, y, en concreto las previstas en el golfo de Guinea, con las de otros escenarios. Así mismo, relaciona acciones de ámbito diferente pero que combinadas favorecen el enfoque de aproximación integral al problema, como actuaciones para la reforma del sector de seguridad,

²² Los otros tres roles son Seguridad y Defensa, Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa.

²³ Documento MCM-0058-2010 Alliance Maritime Strategy, de fecha 4 de enero de 2011. Desarrolla, desde el punto de vista marítimo, el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010, adoptado en la Cumbre de Lisboa (Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation)

²⁴ La Seguridad Marítima se detalla aún más en documentos de segundo nivel, como, por ejemplo, el Concepto de Maritime Security Operations (MSO)

²⁵ Plan de Diplomacia de Defensa, página 50, párrafo 8.1 "Prioridades Geográficas"

construcción de capacidades con los países africanos o la realización de actividades de seguridad marítima en la mar.

5.5.2. Despliegues en el golfo de Guinea

La «Directiva de Defensa Nacional 2012» (DDN 2012) fija la contribución al desarrollo de la prosperidad y estabilidad en África como una prioridad. La Armada, que tiene entre sus actividades permanentes de apoyo a la acción del Estado a desarrollar en tiempo de paz, la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos de interés²⁶, contribuye de forma activa a este objetivo.

En concreto, la Armada ha participado en iniciativas multinacionales orientadas a la mejora de la seguridad marítima, como el African Partnership Station (APS) organizado anualmente por el mando norteamericano para África (AFRICOM), y tiene una amplia experiencia en el planeamiento y ejecución de las operaciones Atalanta de la Unión Europea y Ocean Shield de la OTAN contra la piratería en aguas del Índico. Igualmente ha participado en la Iniciativa «Instrumentos para la Estabilidad» de la Comisión Europea, en la que se ha llevado a cabo una acción relativa a la



Figura 12. Seguridad cooperativa en África. Fuente: Armada Española

²⁶ Los espacios marítimos de interés no se circunscriben a espacios sobre los que España tenga algún tipo de jurisdicción, sino que pueden incluir aquellos espacios que se determinen y en los que se diriman intereses marítimos nacionales de cierta entidad, conforme a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

seguridad de tráfico marítimo en el golfo de Guinea denominada Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea (CRIMGO), que ya hemos citado.

Desde hace algunos años, la Armada despliega cada año al menos un patrullero a la costa occidental de África por un periodo de unos dos meses. Sus misiones son múltiples e incluyen la mejora del Conocimiento del Entorno Marítimo (MSA) de la zona o cometidos de diplomacia de defensa y de adiestramiento con las fuerzas navales o de guardacostas de la región, con el objetivo principal de contribuir a la mejora de la seguridad marítima en esta zona de interés para España en estrecha colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y los embajadores españoles en la zona. Se trata en definitiva de desarrollar actividades de seguridad cooperativa, planeadas y ejecutadas conjuntamente con las autoridades marítimas de los países visitados y atendiendo en todo caso sus deseos a la hora de diseñar el calendario de actividades en puerto y en la mar.

Los orígenes de estos despliegues se remontan a la década pasada. Sus inicios fueron modestos en entidad y objetivos, empleando el paraguas de actividades organizadas por países aliados para mejorar nuestro Conocimiento del Entorno Marítimo de la zona. Posteriormente, ya en 2011, se iniciaron despliegues más ambiciosos, en los que se combina la participación en ejercicios regionales de Seguridad Marítima con otras actividades. En ocasiones, estos despliegues son *ad-hoc*, desplazándose un buque de la Armada o una unidad de Infantería de Marina a la zona expresamente para realizar estas actividades. En otras ocasiones, sin embargo, se aprovecha el tránsito de regreso de unidades desplegadas en la operación Atalanta, en la costa oriental de África²⁷. En todos los casos, los buques se dotan de una capacidad extra de formación y adiestramiento, mediante el embarque de personal experto en los aspectos de la seguridad marítima que más interés hayan despertado entre las marinas de los países anfitriones.

Sin embargo, el trabajo fundamental que las unidades de la Armada realizan en la costa occidental africana se circunscribe al ámbito de la seguridad cooperativa, labor que desarrollan mediante el incremento de la capacidad autóctona de generar seguridad en las zonas donde potencialmente se originan los riesgos y amenazas, consiguiéndose indirectamente mejo-

²⁷ En 2011, se despliegue expresamente el Patrullero Centinela, entre los meses de febrero y mayo. En 2012, se despliega expresamente el Patrullero Vencedora entre los mismos meses. Ese mismo año, y a su regreso de su participación en la Operación Atalanta, el Patrullero Relámpago efectúa un despliegue entre los meses de diciembre de 2012 y febrero de 2013. De igual modo, a su regreso de Atalanta el Patrullero Rayo realiza un despliegue en la zona entre los meses de mayo y julio. Finalmente, en 2014 se despliega el Patrullero Infanta Elena entre los meses de febrero y mayo. Por otra parte, entre los años 2008 y la actualidad la Infantería de Marina realiza despliegues en la zona del Golfo de Guinea de manera rutinaria. Unas veces lo hace integrada en las unidades a flote. Otras en despliegues específicos.

rar la seguridad marítima nacional. En la implementación de estas tareas, las unidades de la Armada participan en diversos ejercicios regionales, como los de la serie «Express» (Saharan Express y Obangame Express), y realizan actividades de adiestramiento de índole bilateral según las necesidades y requerimientos de los países de la zona. El esfuerzo que estos despliegues suponen, en un escenario económico tan restrictivo, es importante pero también lo son sus resultados, siempre muy satisfactorios.

Pero, ¿cómo se puede mejorar la eficacia de las acciones de la Armada en la zona? La respuesta está en la coordinación de esfuerzos. Por una parte, parece conveniente una adecuada coordinación de las iniciativas de las Fuerzas Armadas españolas. Por otra, es necesario sincronizar los esfuerzos nacionales con los de otros actores extranjeros con presencia en el golfo de Guinea. Para conseguir ambos fines de manera simultánea, se está en proceso de lanzar una iniciativa conjunta combinada con Portugal. Se trata del Grupo Táctico Expedicionario Luso Español (GTELE). El Grupo, aún en fase conceptual, pretende agrupar las iniciativas militares españolas en la zona del golfo de Guinea bajo un mando único²⁸, favoreciendo así coordinación y sinergias y, simultáneamente, integrarlo con iniciativas similares de nuestro país vecino, con indudables vínculos con la región. Esta iniciativa está muy en línea con el marco conceptual que se ha explicado anteriormente, y que se encuentra plasmado en la Estrategia Militar Española en África.

6. Conclusiones

En la última década, el golfo de Guinea se ha convertido en una de las zonas marítimas más inseguras del mundo debido a la acción de los piratas, fundamentalmente nigerianos, lo que ha provocado un incremento de actos de robo a mano armada y piratería en la mar.

Pero estos actos ilícitos no dejan de ser un síntoma, y no el origen del problema, que realmente habría que buscarlo en lo que está ocurriendo tierra adentro en los países que conforman el golfo de Guinea, principalmente en Nigeria. Las raíces de este problema son las desigualdades sociales y el desigual reparto de las riquezas derivadas de la explotación de los yacimientos petrolíferos en la zona, por un lado, y la falta de consolidación democrática de los gobiernos de los países de la zona, por otro, que conforman un auténtico caldo de cultivo para la inestabilidad regional y su reflejo en el ámbito marítimo, es decir, la piratería y el robo a mano armada.

²⁸ Previsiblemente, esta iniciativa aglutinará actividades muy diversas, como las ya descritas de participación en los ejercicios de la serie "Express", la asistencia militar que la Fuerza de Guerra Naval Especial está prestando en Cabo Verde, la integración en la iniciativa del AFRICOM del Africa Partnership Station o ejercicios de operaciones especiales como el "Flintlock". Es necesario comprender que el GTELE podría tener un ámbito geográfico de actuación que excede el Golfo de Guinea.

La piratería en el golfo de Guinea tiene unas características propias, diferentes en muchos casos a las que poseen fenómenos similares en otras partes del planeta, concretamente a lo que acontece en el Cuerno de África. Así, se trata en general de asaltos y robos en buques que en ocasiones llevan aparejados secuestros de duración breve hasta finalizar el robo, normalmente de crudo que luego se vende en el mercado negro, lo que supone un modelo de negocio muy diferente del que se produce en el Índico. Además, y también a diferencia de lo que ocurre en el caso de los piratas somalíes, la mayoría de los ataques tienen lugar en aguas de soberanía de los países del golfo de Guinea, por lo que constituyen delito de robo a mano armada y no estrictamente piratería si nos atenemos a la definición de este delito en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho el Mar.

Es cierto que los países ribereños carecen de unas capacidades sólidas a la hora de poner solución a los problemas de seguridad marítima en el golfo de Guinea. En especial, sus Marinas de Guerra cuentan con medios anticuados e insuficientes y la operatividad de los escasos medios de que disponen es, en general, limitada. Sin embargo, aunque apenas pueden ejercer la soberanía en sus aguas territoriales, en ningún caso estaríamos ante una situación similar a la cuenca somalí, donde el factor potenciador de la piratería es la nula capacidad de control de Gobierno de Somalia sobre sus aguas jurisdiccionales, tratándose, en este caso sí, de un verdadero estado fallido.

La inestabilidad regional y la falta de seguridad marítima en el golfo de Guinea junto a los fuertes intereses económicos existentes en la zona (sobre todo en energía, gas y petróleo, y en otras materias primas), han provocado la reacción de la comunidad internacional, tanto de países como de organizaciones supranacionales. Es el caso de las NN.UU. y los propios países y organizaciones africanas, pero también de las potencias occidentales, con EE.UU. y algunos países de la Unión Europea, especialmente Francia, a la cabeza.

Las resoluciones del CSNU incorporan la necesidad de una aproximación integral y africana a los problemas de seguridad marítima en la zona, recogiendo inquietudes e iniciativas precedentes de los países de la zona. Conscientes de la necesidad de cooperación regional, los países africanos implicados firmaron en 2013 la «2050 Africa's Integrated Maritime Strategy» (Estrategia Integral de Seguridad Marítima Africana) de la que participan organizaciones como la ECOWAS, la ECCAS y GGC. Asimismo, el Código de Conducta de Yaundé aprobado el 25 de junio de 2013, significa un paso importante hacia soluciones africanas del problema.

Tampoco es ajena a esta región africana la Unión Europea, siendo muchas las iniciativas de las que toma parte. Es el caso del programa de rutas marítimas críticas (CRIMGO) en el que toma parte activa la Comisión o

del documento «Estrategia para la seguridad y el desarrollo del golfo de Guinea» que, liderado por el SEAE, ha sido recientemente aprobado por el Consejo. En espera de que se apruebe el Plan de Acción para su desarrollo, la Estrategia pretende una aproximación integral con utilización de todas las herramientas a disposición de la UE, incluidas las PCSD. Se trata de vincular desarrollo y seguridad, y podría concretarse en una posible operación civil PCSD de fortalecimiento de capacidades marítimas, siguiendo el modelo de la operación EUCAP NESTOR. Una operación militar tipo Atalanta no parece directamente transvasable a este escenario.

De alguna manera también está involucrada la OTAN, pero al ser una organización centrada en la disuasión y la defensa, tal vez no sea nunca un actor relevante en la zona, reduciéndose su presencia a actividades de seguridad cooperativa más o menos aisladas.

Como no puede ser de otra manera, EE.UU., primera potencia mundial, tiene fuertes intereses en la zona y participa en múltiples iniciativas en el ámbito de la seguridad cooperativa. Salvando las distancias, algo parecido ocurre con Francia, antigua potencia colonial de muchos de los países del golfo de Guinea y con una diplomacia muy activa en la zona. A ellas, hay que unir diversas iniciativas y actividades de índole bilateral, lideradas por países como Reino Unido, Alemania y Portugal.

También España, a través del MAEC y en el ámbito defensa a través del Plan de Diplomacia de la Defensa juega un papel activo, acorde con la importancia que para nuestra seguridad tiene la estabilidad y la seguridad marítima en el golfo de Guinea.

Lo que sí parece evidente es que para tener éxito, cualquier iniciativa deberá, además de ser integral, contar con el respaldo mayoritario de los países del golfo de Guinea y estar enfocada al desarrollo y fortalecimiento de estos países, lo que repercutirá, finalmente, en beneficio de todos.

Bibliografía

- Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (2013). *Joint Communication: Elements for the EU's Strategic Response the Challenges in the Gulf of Guinea*. Bruselas: UE.
- ANYIMADU, A. (Julio de 2013). *Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from India Ocean*. Obtenido de Chatham House. Royal Institute of International Affairs: <http://www.chathamhouse.org/>.
- BARRIOS, C. (s.f.). *Fighting Piracy in the Gulf of Guinea. Offshore and onshore*. Obtenido de European Union Institute for Security Studies: <http://www.iss.europa.eu/>.
- BERENQUER HERNANDEZ, F. J. (18 de junio de 2014). Documento de Análisis: *Por qué la OTAN ha de mirár hacia el sur*. Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://www.ieee.es/>.

- CHATHAM HOUSE. (Marzo de 2013). *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Obtenido de Chatham House. Royal Institute of International Affairs: <http://www.chathamhouse.org/>.
- CHATHAM HOUSE. (Noviembre de 2012). *Angola and the Gulf of Guinea: Towards and integrated maritime strategy*. Obtenido de Chatham House. Royal Institute of International Affairs: <http://www.chathamhouse.org/>.
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). «Joint Communication to the European Parliament and the Council for an open and secure global maritime domain: elements for an European Union Maritime Security Strategy». Bruselas: European Commission.
- CONSEJO DE LA UE. (2014). «Council Conclusions on the Gulf of Guinea». Bruselas: Consejo de la UE.
- CONSEJO DE LA UE. (2014). «EU Strategy on the Gulf of Guinea». Bruselas: Consejo de la UE.
- CONSEJO EUROPEO. (2014). «Declaración de la 4ª reunión EU-África». Bruselas.
- FOSTER, V. & BRICEÑO-GARMENDIA, C. (2010). *Africa's Infrastructure. A time for transformation*. Washington: Agencia Francesa del Desarrollo y Banco Mundial.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. (2013). *African Approaches to Maritime Security-The Gulf of Guinea*. Abuja (Nigeria).
- GHOSH, P. K. (2013). «Waiting to explode: Piracy in the Gulf of Guinea». Obtenido de Observer Research Foundation: <http://www.orfonline.org/cms/sites/orfonline/home.html>.
- GOMES, A. (2013). «Report on the Maritime Dimension of the Common Security and Defence Policy». Bruselas: European Union, Committee on Foreign Affairs.
- HORNERO GÓMEZ, J. (28 de marzo de 2014). Documento de Opinión: «Guinea Ecuatorial, el Golfo de Guinea y España: Consideraciones geopolíticas y de seguridad». Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://www.ieee.es/>.
- IEEE. (28 de marzo de 2014). Documento Informativo: «Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo del Golfo de Guinea». Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://www.ieee.es/>.
- IEEE. (30 de julio de 2014). Documento Informativo: «La piratería en el golfo de Guinea, nuevo código de conducta regional para contenerla». Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://www.ieee.es/>.
- IMO. (enero de 2014). «Implantación de medidas para la protección sostenible en África occidental y central». Obtenido de International Maritime Organization: <http://www.imo.org>.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (12 de diciembre de 2012). «The Gulf of Guinea, the new danger zone». AFRICA report nº 195. Obtenido de International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/>.
- LUNTUMBUE, M. (31 de diciembre de 2012). Note D'Analyse. «Insécurité maritime dans le Golf de Guinée: vers une strategie régionale intégrée». Obtenido de Groupe de Recherche et D'Information sur la Peax et la Sécurité: <http://www.grip.org>.
- MORALES MORALES, S. (30 de junio de 2014). Documento de Opinión: «Contextualizando el fenómeno de la piratería en el golfo de Guinea». Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://www.ieee.es/>.
- ONDO MAÑE, D. (2005). *IMF Working Paper*. «Emergence of the Gulf of Guinea in the Global Economy: Prospects and Challenges». Obtenido de International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/index.htm>.
- OPEX. (11 de Abril de 2011). Memorando OPEX N° 157/2011 «Spain, the EU and West Africa: Challneges and Opportunities». Obtenido de Fundación Alternativas: <http://www.falternativas.org/opex>.
- PRESIDENCIA GOBIERNO. (2013). «Informe de Seguridad Nacional 2013». Madrid.
- UNIÓN AFRICANA. (2012). «2050 Africa's Integrated Maritime Strategy». Obtenido de www.au.int/maritime.
- US National Intelligence Council. (2012). «Global Water Security». Washington: US Government.
- VVAA. (30 de Noviembre de 2010). «Advancing U.S., African and Global Interest: Security and Satability in the West African Domain». Obtenido de Atlantic Council: <http://www.atlanticcouncil.org/>.

Páginas web

- www.portabidjan.ci/
- www.ghanaports.gov.gh.
- www.nigerianports.org/.
- www.worldbank.org/.
- www.afdb.org/en/.
- www.unodc.org/unodc.
- www.theodora.com/pipelines/west_africa_oil_gas_and_products_pipelines_map.html.
- www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html.
- www.exteriores.gob.es.
- www.eai.gov.