

La lucha contra la piratería en aguas del Océano Índico: la necesidad de una aproximación integral

Alejandro MacKinlay

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 19/2010
23/06/2010

Real Instituto Elcano

Madrid – España

www.realinstitutoelcano.org

La lucha contra la piratería en aguas del Océano Índico: la necesidad de una aproximación integral

Alejandro MacKinlay *

Resumen

La lucha contra la piratería ha recibido la atención política de organizaciones internacionales de seguridad como la OTAN y la UE, que están valorando su inclusión entre las fuentes de riesgos y generando mandatos y doctrina que complementen las respuestas operativas que ya se están dando. A este respecto, Somalia es un excelente modelo ilustrativo de las amenazas para la paz y seguridad internacionales a los que da lugar un Estado fallido.

Índice

Introducción

El problema de Somalia y la piratería

 Historial de la piratería en el Cuerno de África, de 1991 a 2010

 El *modus operandi* de la piratería

Regímenes y actores en la lucha contra la piratería

 Operaciones navales contra la piratería

 El esfuerzo militar, geografía y coordinación de las operaciones

Las “buenas prácticas” de la marina mercante y su coordinación con las operaciones

La construcción de capacidades de respuesta en Somalia y en la región

El marco legal y jurídico en la lucha contra la piratería

Consideraciones finales: la necesidad de integrar los diferentes esfuerzos de lucha contra la piratería

Introducción

La lucha contra la piratería ha recibido la atención política de organizaciones internacionales de seguridad como la OTAN y la UE, que están valorando su inclusión entre las fuentes de riesgos y generando mandatos y doctrina que complementen las respuestas operativas que ya se están dando. También están recibiendo la atención de la comunidad estratégica y se multiplican los análisis sobre el fenómeno.¹ El auge de la piratería en las aguas del Océano Índico occidental obedece a una combinación de circunstancias especiales que no se da en otras zonas del mundo afectadas por el mismo fenómeno: la incapacidad somalí de controlar su territorio y las aguas adyacentes, la

* Capitán de Fragata

¹ Véase la recopilación bibliográfica del Ministerio de Defensa disponible en http://www.mde.es/Galerias/documentacion/ficheros/SGT_Bibliografia_Pirateria2010.pdf. Para el seguimiento de la Operación Atalanta, véase el Especial sobre Misiones dedicado a Somalia del Real Instituto Elcano en <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

concentración de buques mercantes y la insuficiencia de las medidas disponibles por la comunidad internacional para acabar con las causas estructurales del problema.

Somalia es un excelente modelo ilustrativo de las amenazas para la paz y seguridad internacionales a los que da lugar un Estado fallido. A la falta de gobernanza, desarrollo y seguridad humana, que hace depender la subsistencia de gran parte de la población de la ayuda humanitaria internacional, se ha sumado la piratería que ha situado a Somalia en la primera página de los medios internacionales, debido a sus graves consecuencias sobre la seguridad del tráfico marítimo internacional, vital para el comercio global y la creciente violencia contra los buques que transitan o faenan por todo el Índico Occidental.

Aunque la piratería tiene sus raíces profundas en la situación de extrema pobreza en Somalia, esta lacra florece debido a la convergencia de determinadas circunstancias que proporcionan oportunidades de éxito a los piratas. La escasa capacidad de las naciones ribereñas del Índico Noroeste para vigilar y controlar ese océano, la indefensión de los buque mercantes que navegan en solitario e, indudablemente, la libertad de acción en tierra de que disponen los piratas, proporcionan las condiciones necesarias para que éstos actúen sobre el ingente número de buques que surca esas aguas. Como respuesta, la comunidad internacional ha puesto en marcha varias medidas militares como el despliegue de fuerzas navales, está desarrollando un régimen jurídico específico para luchar contra la piratería y pretende mejorar la seguridad de los buques mercantes poniendo en marcha mecanismos regionales de cooperación de todo tipo. Iniciativas que competen a un enorme número de actores y que han dado lugar a la proliferación de foros de discusión y proyectos que, sin embargo, no han conseguido evitar que el problema se haya seguido extendiendo durante los últimos años.

La piratería tiene unos efectos nocivos sobre la seguridad de las líneas de tráfico marítimo en el Índico Noroeste y mares adyacentes, una zona de interés estratégico para el comercio mundial, del cual más del 90% se realiza por vía marítima, ya que por el Golfo de Adén, el Estrecho de Bad el-Mandeb y el Mar Rojo fluye una parte importantísima del intercambio comercial desde y hacia Europa. También corren peligro los petroleros y gaseros que entran y salen del Golfo Pérsico, a través del Estrecho de Hormuz, al extenderse los ataques piratas más allá del meridiano 70º Este y aquellas que barajan la costa sur de Omán.²

Una solución permanente a la piratería requiere la puesta en marcha de una estrategia coherente y coordinada para atacar, simultáneamente, las causas profundas del problema en tierra y la actividad de los piratas en la mar, si es que se quiere restringir eficazmente

² El 11 de junio de 2009 fue secuestrado el mercante Charelle de bandera neozelandesa en las aguas territoriales de Omán, costa SE. Los meses posteriores se caracterizaron por una expansión de la piratería hacia aguas del Noroeste del Océano Índico y por los ataques sobre los superpetroleros como el Maran Centaurus el 29 de noviembre de 2009, el BW Lion el 7 del ese mismo mes y el secuestro el 4 de abril de 2010 del Samho Dream, de 320.000 toneladas de desplazamiento, según datos de EUNAVFOR Public Affairs Office, <http://www.eunavfor.eu/>.

su libertad de acción y reducir sus posibilidades de éxito. Hasta la fecha se mantiene un sustancial esfuerzo aeronaval en aguas del Índico Noroeste con un resultado positivo, que está neutralizando un elevado número de grupos de acción piratas. Sin embargo, la gran mayoría de los piratas apresados no se han podido entregar a la justicia debido a que el marco legal internacional no está suficientemente desarrollado y a la carencia de capacidades legales y penales regionales, con lo que se pierde gran parte del efecto disuasorio de la presencia aeronaval. Este Documento de Trabajo describe la problemática de los esfuerzos actuales de lucha contra la piratería en aguas próximas a Somalia, abogando por un esfuerzo internacional coordinado que, mediante la puesta en marcha de iniciativas en diferentes áreas de actuación, combata las causas y efectos de la piratería de una forma integrada.

El problema de Somalia y la piratería

La situación de caos en Somalia se remonta a 1991, cuando colapsó el gobierno del dictador Mohamed Siad Barre ante el empuje de la insurrección armada de los principales clanes somalíes. A partir de entonces el control del territorio de Somalia quedó repartido entre los principales “señores de la guerra” de los diferentes clanes entre los que se distribuye la población. Estos han mantenido la mayor parte del país en un estado de anarquía permanente. Además, en los últimos años los movimientos radicales islámicos han ido aumentando en influencia y desplazando a los “señores de la guerra”, aunque las lealtades tribales continúan siendo determinantes en las relaciones de poder.

Figure 1. Somalia



Desde 1991 los intentos de la Comunidad Internacional para restablecer el Estado somalí se han sucedido uno tras otro, comenzando por la intervención humanitaria de 1992, que acabó con el fracaso de la misión de Naciones Unidas en 1995, hasta llegar al último –esperemos que definitivo–, del acuerdo de Yibuti alcanzado en junio de 2008 entre el Gobierno Federal de Transición (GFT) y el conglomerado de fuerzas islamistas moderadas de la Alianza para la Re-liberación de Somalia. En este momento, la presidencia del país la ocupa Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, antiguo dirigente de la Unión de Tribunales Islámicos, grupo islamista radical que fue expulsado de Mogadiscio por la intervención etíope de 2006. Actualmente, el control efectivo del territorio por el GFT se limita a unos cuantos barrios de la capital, gracias al apoyo militar que le prestan unos

5.000 soldados de AMISOM,³ determinantes para permitir su supervivencia en Mogadiscio.

A pesar de estos avances, la fragmentación del país continúa siendo enorme. Somaliland se declaró independiente en 1991 y se empeña en mantenerse como tal a pesar de la falta de reconocimiento internacional. Puntland, que pretende un estatus de región autónoma, ocupa el nordeste y su gobierno es en este momento aliado del GFT, lo que permite a este ejercer el control nominal de la parte central de Somalia. Sin embargo el GFT no controla los alrededores de Mogadiscio, que se encuentran en manos de las milicias islamistas al-Shabah y de Xisbul Islam, apoyadas por Eritrea,⁴ que a su vez dominan la parte sur del país y el importante puerto de Kismaayo. Al mismo tiempo, las milicias islamistas luchan entre ellas: al-Shabah, que nació de una escisión de Xisbul Islam, combate contra ésta por el dominio del sur del país. Las milicias también se enfrentan con frecuencia a escisiones y cambios de lealtades de los caudillos locales, como Xisbul Islam, que se fragmentó, pasando una de las facciones al bando del GFT, mientras que la otra se ha reintegrado con al-Shabah. Entre las nuevas adiciones al bando gubernamental se encuentra la de la milicia islamista sufí Ahlu Sunnah Waljamaah, enfrentada a al-Shabah y apoyada por Addis Abeba, que en marzo pasado firmó un acuerdo para entrar en el GFT (el acuerdo incluye la cesión a Ahlu Sunnah Waljamaah de cinco ministerios, varios mandos de las fuerzas de seguridad y algunas embajadas).⁵ También es de señalar el interés etíope por evitar que la insurgencia islamista somalí se instale en el territorio de Ogaden, poblado por clanes de etnia somalí, estando dispuesta, como en 2006, a intervenir militarmente para evitar la instalación en Somalia de un régimen islamista radical apoyado por su peor enemigo, Eritrea.

Historial de la piratería en el Cuerno de África, de 1991 a 2010

La carencia de un gobierno mínimamente efectivo en Somalia ha permitido el desarrollo de todo tipo de actividades ilegales, entre ellas la piratería, que a partir de mediados de la década de los 90 experimentó un renacimiento en las aguas próximas al país. Entonces varios grupos armados comenzaron a operar en las inmediaciones de Somalia, pretendiendo actuar como “guardacostas” autorizados para proteger los recursos pesqueros y evitar el vertido de desechos tóxicos dentro de las aguas territoriales de Somalia.⁶ A pesar de sus reclamaciones de actuar en interés del bien público, desde el mismo momento que esas bandas comenzaron a operar fue imposible distinguir sus

³ AMISOM es el acrónimo en inglés de *African Union Mission in Somalia*, creada el 19 de enero de 2007 por el Consejo de Paz y seguridad de la Unión Africana y autorizada por Resolución 1744 (2007) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 20 de febrero de 2007.

⁴ El apoyo que presta Eritrea a los movimientos insurgentes en Somalia está reconocido en documentos tales como, la Resolución 1907 (2009) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en el informe del Grupo de Monitorización de Somalia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 26 de febrero de 2006.

⁵ Véase STRATFOR, “[Somalia: The TFG Makes a Deal](http://www.stratfor.com/)”, 15/II/2010, <http://www.stratfor.com/>.

⁶ Es importante señalar que Somalia carece en estos momentos de Zona Económica Exclusiva reconocida internacionalmente, ya que ningún gobierno somalí la ha reclamado como tal. Aunque en 1990 el gobierno del dictador Siad Barre extendió unilateralmente las Aguas Territoriales del país hasta las 200 millas, en contra de la UNCLOS, por lo que ningún país ha reconocido esa ampliación.

actividades de la mera piratería, ya que detenían a buques pesqueros o de cualquier otro tipo, manteniendo cautivas a sus tripulaciones y exigiendo un rescate por su liberación (Fernández Fadón, 2009).

A partir del año 2000, las actividades de los grupos piratas fueron extendiéndose progresivamente hasta que a mediados de la década adquirieron ya una dimensión preocupante para el tráfico marítimo internacional, ya que cualquier buque que navegaba por aguas cercanas al Cuerno de África podía ser víctima de los piratas. Sin embargo, la actividad de los piratas somalíes disminuyó bruscamente entre 2005 y 2006 al hacerse la Unión de Tribunales Islámicos con el control de las regiones desde las que operaban los piratas, particularmente el área costera vecina a Harardheere y el sur de Mogadiscio. Posteriormente cambió la situación con la intervención etíope de 2006 que expulsó de Mogadiscio a la Unión de Tribunales Islámicos, floreciendo de nuevo la actividad de los piratas. En los años 2007 y 2008 se produjo un incremento notable de la actividad criminal entre la que cabe recordar los secuestros del pesquero español Playa de Bakio, en abril de 2008, y de los yates franceses Le Pognant y Carré D'as IV, en abril y septiembre del mismo año.

En 2007 también comenzaron los asaltos de los buques fletados por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, que transportan ayuda humanitaria a Somalia, y desde entonces la actividad de los piratas ha mantenido una tendencia ascendente. Ante esta situación numerosos organismos internacionales, particularmente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Organización Marítima Internacional⁷ (*International Maritime Organisation, IMO*) solicitaron apoyo para proteger el tráfico marítimo y los buques que transportaban la ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos, entonces víctimas frecuentes de los ataques piratas durante los tránsitos a Mogadiscio y otros puertos somalíes.⁸

La actividad de los piratas no han dejado de crecer en los últimos años y según el International Maritime Bureau, una división de la Cámara Internacional de Comercio dedicada a seguir los delitos marítimos, en 2006 se registraron 17 ataques y seis secuestros de buques, 46 y 10 en 2007, 122 y 48 en 2008 y 202 y 47 en 2009, respectivamente, lo que constata el auge de la piratería. En los últimos años no sólo se han incrementado los ataques sino también su área de acción y durante los períodos inter-monzón de septiembre a diciembre de 2009 y a partir de marzo de 2010 los piratas han expandido su área de operaciones a todo el área del Índico Noroeste, llegando a atacar y secuestrar buques mercantes navegando a más de 1.200 millas náuticas de las costas somalíes.⁹

⁷ La IMO es la agencia de Naciones Unidas responsable de la mejora de la seguridad marítima y de la prevención de la contaminación causada por los buques. Véase <http://www.imo.org/>.

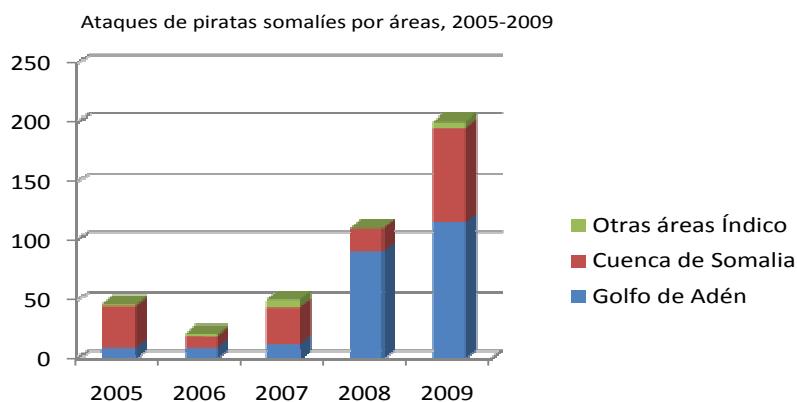
⁸ Los envíos marítimos del Programa Mundial de Alimentos proporcionaron en 2009 alimentación a unos 3,3 millones de somalíes. A principios de 2010 se tuvieron que suspender las operaciones en la zona sur de Somalia debido a amenazas del grupo islamista al-Shabab. Véase <http://www.wfp.org/>.

⁹ La meteorología constituye un factor dominante en la actividad pirata, que se incrementa notablemente, particularmente en la Cuenca de Somalia, en los períodos de calma, o inter-monzón, que ocurren entre los

Cualquier buque que ahora navegue por el Índico Noroeste, Golfo de Adén o Mar de Omán es una víctima potencial de la acción de los piratas.

El crecimiento de la piratería es causa y efecto del beneficio creciente, temporada tras temporada, de los ingresos. Aunque resulta muy difícil cuantificar el volumen de los rescates, los medios de comunicación apuntan a un incremento del monto de los secuestros desde unos cientos de miles de dólares que se pagaban por la liberación de un buque mercante en 2005, hasta 2 o más millones de dólares en 2009 (sólo por el superpetrolero Maran Centaurus se podían haber pagado más de 5 millones de dólares en enero de 2010).¹⁰ Con unos ingresos anuales de entre 80 y 150 millones de dólares para 2009, es lógico que aumenten las vocaciones piratas entre un amplio segmento de la población somalí, particularmente los jóvenes, que ven en la captura de un buque el fin de sus miserias.

La relación entre la enorme recompensa que proporciona apresar un buque mercante y el limitado riesgo que corren los piratas en su funesta actividad ayuda a perseverar en el oficio. Mientras el flujo de dinero que proporcionan los rescates no deje de llegar a los bolsillos de los piratas, será muy difícil que abandonen su nefaria actividad y, en este sentido, son de destacar las peticiones para que no se negocie con los piratas (Ould-Abdalah, 2008, p. 15), algo que indudablemente implica un riesgo añadido sobre los rehenes y que requeriría un amplio consenso internacional. Además, parece que se empieza aceptar que el pago de rescates es la solución menos mala entre las posibles por los secuestros de buques y, además, lo que hace que se hayan disparado las pólizas de los seguros marítimos para la liberación de buques secuestrados.



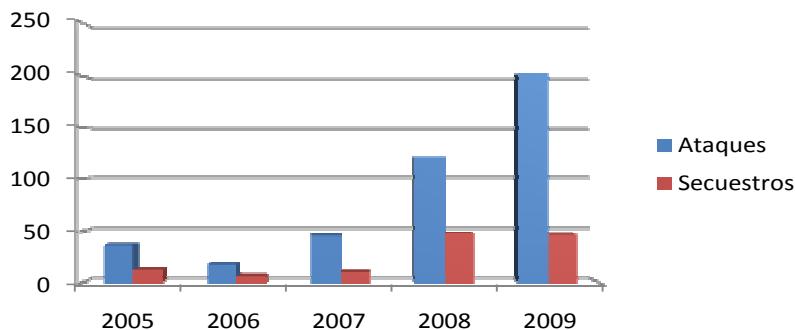
monzones del sudoeste, de junio a septiembre y del noroeste, de enero a marzo.

¹⁰ Entre otros apresamientos notorios figura el del carguero de Belice Faina secuestrado en septiembre de 2008 con 33 tanques rusos destinados a Kenia y por el que se podían haber pagado 3,5 millones de dólares. Véase *The Times*, 7/II/2009, <http://www.timesonline.co.uk/>. La información sobre rescates se puede seguir en <http://www.alertnet.org/>.

Fuente: ICC International Maritime Bureau (2010).¹¹

Figura 3. Ataques y buques capturados por piratas somalíes, 2005-2009

Ataques y secuestros, 2005-2009



Fuente: ICC International Maritime Bureau.

Como se muestra en las Figuras 2 y 3, el esfuerzo aeronaval internacional ha conseguido reducir la tendencia al crecimiento de actividad pirata en el Golfo de Adén, especialmente desde que a principios de 2009 se comenzó a coordinar la protección al tráfico mercante en el área. Así, y desde enero a junio de 2010 se han producido cinco secuestros de buques en esa zona frente a los 15 desde enero a junio de 2009. Sin embargo, el esfuerzo aeronaval internacional en Golfo de Adén ha tenido como efecto el traslado de las operaciones piratas hacia otras áreas, tal como la Cuenca de Somalia, en las que, por su extensión, la actividad de los piratas es mucho más difícil de controlar. El incremento del número de ataques y secuestros en todo el Índico Noroccidental en 2009 prueba de que el fenómeno de la piratería es el mismo en toda la región y que la actividad pirata se desplaza entre las diversas zonas según donde las oportunidades de éxito sean mayores y resulte más fácil operar. Como consecuencia, se mantiene todavía un número de secuestros que, como revelan los datos de la Figura 4, indica que la piratería dista mucho de ser un fenómeno controlado a pesar del incremento del número de ataques frustrados por el despliegue naval en la zona.

Figura 4. Resumen de la actividad de los piratas de enero a marzo 2010

Incidentes	Número
Ataques totales	32
Buques secuestrados	9
Rehenes tomados	174

Fuente: ICC (2010).

Las actividades de los piratas no sólo se limitan al pillaje de buques mercantes en tránsito, sino que también acechan las flotas pesqueras que operan en aguas del Índico Occidental,

¹¹ En el gráfico no se han incluido los 15 ataques en el Mar Rojo que refleja el informe del ICC, ya que existen opiniones encontradas en cuanto al origen y materialización de esos 15 supuestos ataques.

entre ellas la atunera española, que están sometidas al riesgo de la acción de los piratas. Buena prueba de ello son los secuestros de los pesqueros españoles Playa de Bakio en abril de 2008 y Alakrana en octubre de 2009 y del atunero tailandés Thai Union 3, apresado el 29 de octubre de 2009, además de un buen número de ataques a pesqueros, afortunadamente la gran mayoría fallidos. Para las naciones con intereses pesqueros como Francia y España, la seguridad de los pescadores es un interés nacional prioritario, pero es difícil que internacionalmente se considere en el mismo nivel de importancia la actividad pesquera y el tráfico marítimo, aunque ambos se vean afectados por el mismo fenómeno. La piratería también afecta a la actividad marítima local y regional, donde pesqueros yemeníes, iraníes, o tanzanos, *dhow*s de cabotaje, paquistaníes o indios, están igualmente amenazados y son presas frecuentes de los piratas aunque sus apresamientos no despierten el interés de los medios internacionales de comunicación.

El modus operandi de la piratería

Las diferentes bandas piratas operaban hasta hace unos años en zonas más o menos definidas de la costa somalí y relativamente cercanas a sus bases en tierra. En el sur y con base en Kismaayo actuaba la Guardia de Costas Nacional Voluntaria, que tenía como blancos principales a buques pesqueros. También en el sur, desde los alrededores de la ciudad de Merca o Makra y hasta mediados de la década de 2000 operaba un conjunto de bandas piratas, relativamente poco organizadas y relacionadas con los señores de la guerra locales, a quienes proporcionaban ingresos para financiar sus actividades y que se conocían como el Grupo de Makra. En el norte, en Puntland en los alrededores Raas Caseyr y la ciudad de Caluula, es donde están basados los grupos de mayor tradición pirata, que ya operaban en la década de 1970 y que continúan siendo especialmente activos en el Golfo de Adén, donde la piratería no solo es exclusiva de bandas organizadas. Los grupos más capaces y mejor organizados de piratas somalíes tienen su base en la costa este de Puntland: entre ellos destacan los Marines Somalíes, que actúan desde la localidad de Harardheere y costa vecina y que se cree son responsables de la mayoría de los secuestros de buques en la Cuenca de Somalia y el Índico noroeste, perteneciendo sus miembros a un subgrupo del clan Hawiye, dominante en región este de Puntland y al que pertenece el presidente Sheikh Sharif Sheikh Ahmed. En los alrededores de Hobyo, al norte de Harardheere, también existe un importante grupo pirata parte del clan Darod y que se relaciona, aunque no siempre amistosamente, con los Marines Somalíes.

La piratería no es algo nuevo para los somalíes, un pueblo de larga tradición marinera y con un excelente conocimiento de los espacios marítimos en los que se han movido desde hace miles de años. Igualmente, la piratería como fenómeno es multifacético y distinto según sea el área de operaciones de los piratas y dependiendo del grupo que actúe, aunque es de señalar que cualquiera de las bandas pueden operar en la cada vez más extensa área del Índico Occidental que se encuentra bajo esta amenaza, con tal de disponer de los medios y libertad de acción necesarios. Los medios son muy simples. Basta con disponer de uno o varios esquifes, de un grupo de jóvenes suficientemente

armados con fusiles AK-47 y lanzagranadas RPG, algo nada difícil de conseguir en Somalia, embarcar unos barriles de combustible y agua, además de una generosa provisión de *khat*,¹² que ayuda a sostener la increíble resistencia de los somalíes, capaces de esperar durante semanas al sol en alta mar una oportunidad.

Aunque se distingan diferentes zonas geográficas en el área del Cuerno de África, es muy difícil diferenciar la actuación de los diferentes bandas de piratas, en general se puede decir que enemigo es el mismo en toda el área, la Cuenca de Somalia, o el Golfo de Adén, excepto en el caso de los pequeños grupos que operan de una forma oportunista entre el norte de Somalia y Yemen, en el viaje de ida trafican con personas y en el de vuelta, si tienen suerte, pueden capturar un mercante que transita en solitario. Al comienzo de cada período ínter monzón, la cuenca de Somalia se llena de grupos piratas, generalmente compuestos de un buque nodriza, que suele ser un antiguo bote salvavidas a motor, o un *dhow* previamente secuestrado, con un par de esquifes con motores fuera borda para los ataques y unos 10 a 15 piratas a bordo. Estos grupos se van moviendo según avanza la temporada hacia el este, norte y sur aprovechando las corrientes marinas, para alcanzar las rutas de tráfico marítimo en el Índico Central y las áreas de pesca del atún. No obstante, sólo los grupos principales tienen capacidad para actuar a lo largo de todo el área y si sienten la presión de las fuerzas navales en el Golfo de Adén, simplemente se trasladan a la cuenca de Somalia, o a los puntos focales de tráfico en el Índico.

Los piratas no operan igual a lo largo de toda la región. Las acciones en medio del Índico requieren, además de los esquifes, buques nodrizas que permitan a los piratas alcanzar zonas de operaciones a distancia de cientos, e incluso más de 1.000 millas de costa. Una vez que los piratas han apresado un buque, necesitan volver a costa y disponer de un fondeadero seguro para sus presas, como Harardheere, Garacad o Hobyo, que les permita completar el proceso de negociación. Sin el acceso a los fondeaderos, controlados por los clanes que dominan la costa este de Puntland, el éxito de los piratas sería imposible. Sin embargo, como solo los grupos más importantes como los Marines Somalíes disponen de los fondeaderos, las bandas menores, o los oportunistas, pueden “vender” sus presas a algún grupo principal, que tenga la infraestructura necesaria para llevar a cabo el proceso de negociación y cobro de los rescates.

Cuando el grupo pirata avista un buque mercante, o un pesquero, lanza los esquifes de ataque a toda velocidad hacia la posible presa, dejando a bordo del bote nodriza solamente a dos o tres piratas. La oportunidad de éxito es mayor cuanto mayor sea la sorpresa del ataque, por lo que la mayoría de las capturas se producen durante los crepúsculos, cuando los piratas tienen una mejor oportunidad de acercarse a sus presas potenciales sin ser detectados. Una vez que los esquifes de ataque se aproximan lo

¹² El *khat*, o *qat*, es una droga estimulante del tipo de las anfetaminas, elaborada a partir de las hojas del arbusto del mismo nombre que crece en África Oriental y la península arábiga, se consume de forma generalizada en Somalia y contribuye a que los piratas puedan soportar las durísimas condiciones que tiene mantenerse en alta mar en un bote descubierto de pequeñas dimensiones durante períodos de 30 días o más, entre sus efectos se encuentran la pérdida de apetito y la euforia.

suficiente a la presa, generalmente comienzan a abrir fuego con los AK-47 y lanzacohetes RPG para intimidar a la tripulación de su posible víctima y conseguir que pare la máquina. En todo caso, los piratas tratarán de abordar al mercante, o pesquero, utilizando escalas y trepando por cabos con grampines por los lugares más accesibles, portas de costado abiertas, escalas de práctico, etc., y resulta increíble como los piratas han conseguido abordar buques de muchos metros de franco bordo. En lo que se refiere al buque atacado, su mejor oportunidad para zafarse de los atacantes, si no dispone de un equipo de protección armado a bordo capaz de repeler el ataque con fuego de armas ligeras, consiste en aumentar la velocidad, lo que hace mucho más difícil para los piratas el abordaje. Igualmente, la implementación de medidas para dificultar el acceso al buque, como el uso de alambre de espino a lo largo de las bordas, o el empleo de mangueras de agua a alta presión contra los atacantes, también incrementa las posibilidades de rechazar el ataque. Estas acciones para incrementar la resistencia de los buques a los ataques de los piratas se definen como medidas de buenas prácticas (*best practices*) y se tratan más adelante.

Regímenes y actores en la lucha contra la piratería

Las consecuencias de la piratería son importantísimas, tanto por su gravedad, como por el gran número de actividades y sectores que sufren sus efectos. Sin embargo, parece que si comparamos el total del tráfico marítimo en la zona bajo amenaza pirata con el número de ataques y secuestros de buques, los resultados indicarán que sólo un pequeño porcentaje de todos los buques que transitan el área bajo amenaza son víctima de las acciones de los piratas, lo que ha llevado a algunos a argumentar poco reflexivamente que podemos convivir con el fenómeno con un coste asumible, ya que el pago de secuestros supone solo una pequeñísima parte de los costes del transporte marítimo. Sin embargo, este razonamiento es del todo erróneo porque el fenómeno está en franca expansión y si no se limita y contiene, podría conducir al colapso del tráfico marítimo por el Golfo de Adén y el Índico Occidental, una zona de importancia estratégica para la comunidad internacional y particularmente para las naciones de Europa (sólo por el Golfo de Adén transitan unos 22.000 buques al año según datos del *NATO Allied Command Operations*).

La industria marítima, el principal afectado, ha tenido que poner en marcha medidas de autoprotección en los buques, hacer frente al crecimiento de las primas de los seguros y utilizar rutas alternativas más largas, como la del cabo de Buena Esperanza, para evitar las aguas infestadas de piratas, todo ello en un contexto de crisis económica, con el mercado de fletes a la baja. La reducción del comercio marítimo debida a la crisis económica, unido a la entrega por los astilleros de muchos de los buques encargados durante el período de expansión inmediatamente anterior, ha dado lugar a un excedente de buques disponibles que, por ejemplo en el caso de los superpetroleros, ha supuesto la bajada del flete diario de un buque de 55.000 dólares a principios de 2009 a 30.000 dólares a finales de año.¹³ Si lo anterior es importante, hay que resaltar que los principales

¹³ Véase *Annual Review 2010* de la International Chamber of Shipping en <http://www.marisec.org/>.

afectados por la piratería son los profesionales de la mar que sufren, o han sufrido el cautiverio a manos de los piratas, muchos de ellos ciudadanos de naciones cuyos gobiernos les prestan poca o ninguna atención y cuyas desgracias no producen titulares en la prensa internacional. En 2009 los piratas tomaron en su poder a 867 rehenes que tripulaban los 47 buques que secuestraron (ICC, 2010); además, por lo menos cuatro personas murieron en 2009¹⁴ a consecuencia de los asaltos llevados a cabo por piratas somalíes. No hay que olvidar que la piratería es ante todo un problema de seguridad.

La lucha contra la piratería cuenta con una gran variedad de actores empezando por las naciones que ven amenazado su comercio marítimo y en el caso de alguno de los Estados regionales, su propia seguridad nacional. Las organizaciones internacionales de seguridad o marítimas aglutinan y lideran los esfuerzos contra la piratería en las aguas del Índico Occidental, con Naciones Unida a la cabeza y naturalmente las entidades constitutivas de Somalia. El Consejo de Seguridad legitima con sus mandatos las acciones adoptadas en aguas de Somalia y la Organización Marítima Internacional permite a los intereses marítimos internacionales discutir e implementar las medidas de respuesta contra la piratería. En particular, cabe reseñar la creación del Grupo de Contacto sobre Piratería en Aguas de Somalia (CGPCS) de Naciones Unidas que integra a numerosas naciones para coordinar sus acciones y del que se hablará más adelante.

Otros actores, ya en el ámbito no gubernamental, aunque también de primera importancia, son la mencionada Cámara Internacional de Comercio (*International Chamber of Commerce*, ICC) y su división para la lucha contra el crimen en el ámbito marítimo, el *International Maritime Bureau* (IMB), que actúa como punto focal en la lucha contra todo tipo de delitos marítimos y que ha impulsado numerosas iniciativas contra la piratería, entre ellas la creación en 1992 del Centro de Información sobre la Piratería (*Piracy Reporting Center*, PRC), situado en Kuala Lumpur para supervisar la piratería en los estrechos de Malaca y del Sudeste de Asia pero que ahora ha ampliado su zona de observación. Igualmente, tampoco hay que olvidar a las numerosas asociaciones que desde los ámbitos empresarial y laboral llevan a cabo actividades para limitar los riesgos de la piratería, empezando por la *International Chamber of Shipping* y las asociaciones de armadores como Intertanko, la *Oil Companies International Marine Forum* (OCIMF) y la *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO), de la industria pesquera como Anabac y Orthongel, de tripulaciones como la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (*ITF Seafarers*) y aseguradoras tales como la *International Union of Marine Insurance* (IUMI), el *International Protecting and Indemnity Group* (IGP&I) y la *Joint War Committee*.

¹⁴ En 2009 fueron asesinados al menos un marinero del buque ucraniano Marathon durante su captura el 7 de mayo, dos marineros del pesquero taiwanés Win Far 161, uno indonesio y el otro chino, en circunstancias no aclaradas y el capitán del mercante de bandera somalí Barwaqo mientras entraba en el puerto de Mogadiscio el 24 de septiembre, aunque este hecho está asociado con la insurgencia islamista.

También es necesario resaltar la importancia que deben tener los propios somalíes en la lucha contra la piratería. El propio GFT, aunque todavía con una capacidad de actuación muy limitada más allá de Mogadiscio, deberá convertirse en el agente principal que lleve de nuevo el imperio de la ley a las aguas y zona económica exclusiva de Somalia. Asimismo, los gobiernos de las entidades regionales de Somalia, particularmente de Somaliland y Puntland que son las más estables, pueden proporcionar la plataforma necesaria para llevar a cabo una aproximación desde abajo a la construcción de capacidades políticas, legales, navales y de policía, que permitan, en su momento, el restablecimiento de la ley y orden, y el consiguiente desmantelamiento de las redes piratas. Iniciativas que, como veremos más adelante, se podrían llevar a cabo dentro del marco general que ha establecido la Organización Marítima Internacional.

Tampoco se puede olvidar la importancia de los países de la región, imprescindibles para restablecer la seguridad marítima en las aguas del Índico y que incluyen desde Egipto en el norte, hasta Tanzania en el sur, pasando por los de la península arábiga, las naciones archipelágicas del Índico, especialmente Seychelles, e incluyendo la India, que aspira a convertirse en la principal potencia marítima regional. Todos ellos deberían, a medio y largo plazo, hacerse cargo de la policía marítima de las aguas del Océano Índico (utilizándose policía marítima en el sentido que tiene en el ámbito naval y se refiere a la vigilancia y control de los espacios marítimos).

Operaciones navales contra la piratería

Las operaciones navales permanentes contra la piratería en aguas próximas a Somalia comenzaron recientemente. En noviembre de 2007, Francia lanzó la operación Alcyon, en respuesta a las peticiones de Naciones Unidas para proteger los envíos de ayuda humanitaria a Mogadiscio y otros puertos somalíes para paliar el déficit alimentario crónico de Somalia; una operación a la que se unieron otros países como Dinamarca, los Países Bajos y Canadá. El resto de las operaciones navales en la zona tenía como finalidad actuar frente a los secuestros de buques y para ello se empleaban generalmente a fuerzas navales que estaban desplegadas en la zona con otros cometidos, como la *Task Force TF-150* que opera en el marco de la operación contraterrorista *Enduring Freedom* y sólo a finales de 2008, se activó la Operación Atalanta de la UE para hacer frente al fenómeno de forma directa.

La Operación Atalanta constituye el primer esfuerzo de una campaña permanente dirigida específicamente a la lucha contra la piratería, asumiendo desde su comienzo los cometidos de protección de los envíos del Programa Mundial de Alimentos, hasta entonces a cargo de la Operación *Alcyon* y hoy en día cometido prioritario de la misión de Atalanta. También en enero de 2009 se creó la *Task Force TF-151*, en el marco de la coalición de fuerzas marítimas (*Coalition Maritime Forces*, CMF), liderada por EEUU y que tiene su cuartel general en Bahrein, para llevar a cabo operaciones en el ámbito de la contra-piratería. La *TF-151* incorpora unidades navales de naciones aliadas de EEUU

constituyendo un excelente mecanismo para integrar fuerzas de naciones de fuera del ámbito de la Alianza Atlántica, como Singapur, Pakistán, Australia y Corea en las operaciones en el área. Por su parte, la OTAN desplegó, en marzo de 2009, al Grupo Naval Permanente (*Standing Naval Maritime Group, SNMG*) 2, en el marco de la Operación *Allied Protector*, para llevar a cabo la protección de las derrotas de tráfico mercante en las proximidades de Somalia. Esta operación se transformó en agosto de 2009 en la Operación *Ocean Shield*, que continúa actualmente y en la que se turnan los Grupos Navales Permanentes de la OTAN 1 y 2.

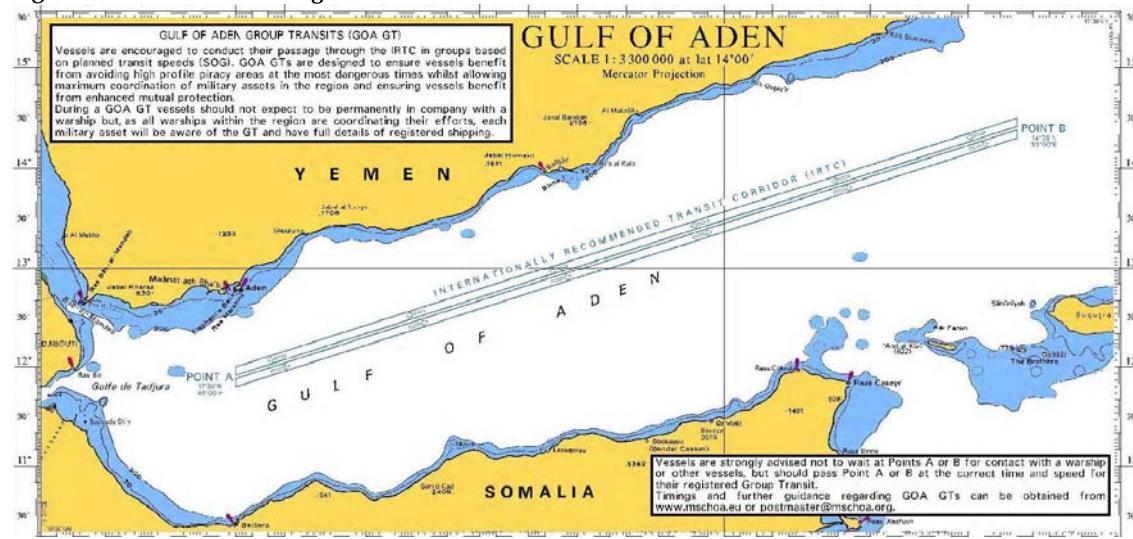
Las naciones occidentales no son las únicas que han desplegado fuerzas navales a la zona del Cuerno de África porque la protección de las rutas marítimas ha tenido un importante efecto llamada en naciones como China y Rusia, pues las dos llevan a cabo despliegues navales en el área para luchar contra la piratería. Rusia vuelve a la región, después de dos décadas de ausencia, en la que la URSS mantenía un importante despliegue naval y aéreo, mientras que para Pekín es la primera operación expedicionaria de entidad que lleva a cabo en toda su historia, una clara indicación de la importancia estratégica que tienen para China las líneas de tráfico marítimo en el Océano Índico y de su determinación de proteger sus intereses a lo largo de ellas. Por su parte, Japón también despliega una significativa fuerza naval y medios aéreos contra la piratería en aguas del golfo de Adén. El despliegue naval internacional es prueba evidente del interés de las principales potencias mundiales por la seguridad del tráfico marítimo, a pesar de que la gran mayoría de los buques tengan bandera de conveniencia. Entre Panamá, Liberia, Bahamas e Islas Marshall abanderan más del 50% del tonelaje mundial, pero indiscutiblemente resultaría algo temerario dejar en manos de las marinas de esas naciones la seguridad de las líneas de comunicación internacionales.

El esfuerzo militar, geografía y coordinación de las operaciones

En total, las tres operaciones principales de lucha contra la piratería, Atalanta (UE), *Ocean Shield* (OTAN) y la TF-151 (CMF) despliegan un número variable de entre 10 y 15 buques de guerra, casi todos con helicóptero a bordo y de tres a cinco aviones de patrulla marítima. A ellos hay que unir las contribuciones de naciones, como Rusia, Japón, China y la India, lo que hace un total de unos 30 buques de guerra y algún avión de patrulla marítima más en misión de lucha contra la piratería. Sin embargo, cuando se considera el tamaño del área en la que operan los piratas y que esa no ha dejado de crecer en los últimos años, la disponibilidad de medios no es tan importante como pudiera aparecer a primera vista. Si bien el área del Golfo de Omán tiene unas dimensiones razonables para poder organizar un sistema eficaz de protección, la enormidad de la Cuenca de Somalia, casi un cuarto del Océano Índico, no permite ejercer el control necesario para impedir la actividad de los piratas. Además, únicamente las fuerzas de la UE, OTAN y CMF se despliegan permanentemente en esa área, mientras que los buques de las otras naciones como China, Rusia y Japón rara vez se aventuran fuera del Golfo de Adén, por donde transita el tráfico marítimo de interés para ellos.

Visto el importante número de actores navales que operan en aguas próximas a Somalia, la primera necesidad aparente sería coordinar, o al menos ordenar, sus actividades, algo imprescindible si se pretende ser eficaz con los limitados medios disponibles, para una zona de operaciones de tamaño casi cuatro veces el Mar Mediterráneo. El principal foro para ello es el SHADE, acrónimo inglés de *Shared Awareness and Deconfliction*, en el que participan unas 40 naciones y organizaciones internacionales y que se reúne bimestralmente en Bahrein, bajo la presidencia de CMF y la UE. En el mecanismo SHADE participan de forma voluntaria la gran mayoría de las naciones con fuerzas en aguas del Cuerno de África, a través de representantes navales, con objeto de evitar interferencias y coordinar las actuaciones de las diferentes fuerzas en el nivel táctico. Hasta la fecha, SHADE ha constituido un éxito y en el foro se han acordado iniciativas tales como la coordinación de la protección del corredor internacional IRTC del Golfo de Adén (Figura 5), un pasillo protegido por el que circula el tráfico mercante en el Golfo de Adén, de 5 millas de ancho en cada sentido y 480 millas de largo, aproximadamente la misma distancia entre Ferrol y Cabo San Vicente.

Figura 5. International Recognized Transit Corridor (IRTC) en el Golfo de Adén



Si bien la coordinación en el nivel táctico es prometedora, conseguir la unidad de acción en las operaciones militares contra la piratería es más complicado. Las distintas operaciones que se llevan simultáneamente en la misma área geográfica, han sido lanzadas por diferentes organizaciones internacionales o por países individuales con objetivos e intereses que, en ocasiones, no coinciden plenamente. Así, la coordinación en los niveles operacional y estratégico, sólo ha sido posible hasta el momento entre las naciones occidentales y las organizaciones en las que estas integran sus fuerzas contra la piratería –UE, OTAN y CMF–, dándose la situación de que la mayor parte de las naciones europeas pertenecen a dos, o incluso tres, de las iniciativas multilaterales, como ocurre con el Reino Unido, Alemania, Francia y España. Sin embargo, conseguir la coordinación militar con otros países como China y Rusia presenta muchas dificultades, ya que cualquier iniciativa más allá de la pura ejecución táctica tiene implicaciones políticas y por

lo tanto requiere un tedioso proceso de aprobación por las capitales, que muchas veces sólo se puede resolver fuera de la zona de operaciones. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo 1 del Grupo de Contacto sobre Piratería en las Aguas de Somalia sólo ha servido hasta el momento de poco más que de un foro de diálogo en lo referente a operaciones militares.

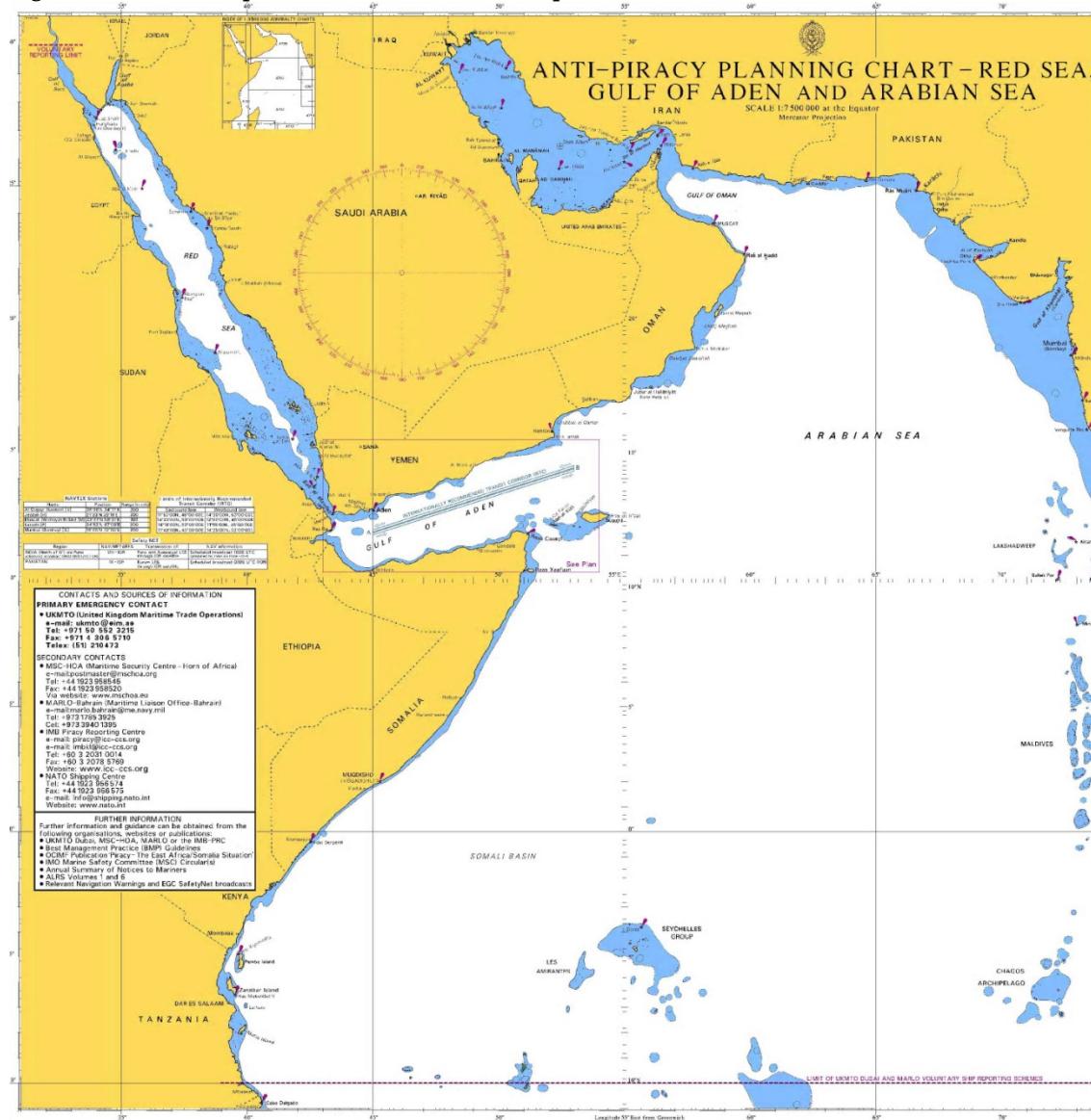
Las escoltas de los buques que transportan envíos alimentarios y suministros para la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) son asumidas como un cometido de la máxima prioridad por EUFOR Atalanta, con participación ocasional de la OTAN, y han resultado un éxito, ya que desde la puesta en marcha de la operación no se ha apresado ningún envío de alimentos a Somalia. Sin embargo, la dedicación exclusiva de buques de escolta para la protección de los envíos del WFP exige un gran esfuerzo en medios. El flete de buques viejos, pequeños y lentos por los responsables del Programa de Alimentos incrementa el esfuerzo necesario de defensa. La utilización de equipos militares de protección a bordo de esos buques liberaría a los buques de escolta de la necesidad de mantenerse en las proximidades del escoltado, proporcionándole libertad de movimientos para otras misiones, pero en la práctica su empleo es difícil de conseguir porque necesitan acuerdos previos con las naciones de bandera para el embarque de los destacamentos; un proceso complicado y muchas veces tedioso debido a la falta de interés real de algunas gobiernos de las naciones de los registros de conveniencia.

En el Golfo de Adén, el principal cometido de las operaciones navales es la protección de las líneas de tráfico marítimo, que discurren a través del corredor internacional IRTC y constituye una prioridad estratégica compartida para la mayoría de naciones y organizaciones internacionales, de ahí la importancia que se da a la presencia naval en esa zona. Las operaciones navales coordinadas en el área y la creciente aplicación de medidas de autoprotección por parte de los buques mercantes que transitan el Golfo de Adén, están dando resultados muy positivos, con una tendencia manifiesta a la reducción de la actividad de los piratas en el corredor. Aunque es lógico prever que una retirada de las fuerzas navales y aéreas combinadas de este escenario desencadenaría una escalada de los secuestros a los niveles de años anteriores, a no ser que se actuara sobre los piratas desde tierra.

Las operaciones en la Cuenca de Somalia son las que presentan un mayor reto, ya que las fuerzas navales tienen que cubrir un área amplísima, cuatro veces el Mediterráneo, o unos 4,7 millones de km², una extensión que crece año tras año al desplazarse la actividad pirata hacia zonas libres de presencia naval. Las condiciones ambientales, particularmente la meteorología, la geografía y los diferentes parámetros de tráfico marítimo, hacen que el carácter de las operaciones sea necesariamente cambiante según las áreas geográficas en las que opere la fuerza y los cometidos que lleve a cabo. Así las escoltas del WFP, la protección en el IRTC y la presencia en la Cuenca de Somalia implican modos de acción diferentes dentro de la inmensa zona de operaciones. Naturalmente, el conocimiento de la situación y el control de casi una cuarta parte del Océano Índico requieren un enorme número de medios aéreos y navales de los que no se dispone por el momento. Por otra

parte, la dispersión del tráfico marítimo hace imposible la protección directa de los buques, tal como ocurre en el Golfo de Adén, dejando como alternativas la reacción a incidentes y la búsqueda y neutralización de grupos de ataque piratas, algo para lo que los aviones de patrulla marítima resultan imprescindibles.

Figura 6. Área de las operaciones de lucha contra la piratería



En lo que se refiere a la posibilidad de extender las operaciones militares de lucha contra la piratería a tierra, algo que está autorizado por la Resolución 1851 del Consejo de Seguridad, es de señalar que las operaciones en tierra tendrían indudablemente un efecto beneficioso reduciendo la libertad de acción de los piratas de modo inmediato. Sin embargo conseguir un efecto duradero requeriría mantener un control permanente de los fondeaderos como Harardheere, Hobyo, Garacad y sus áreas vecinas, lo que haría

necesario el despliegue de fuerzas militares en tierra y el acuerdo del Gobierno Federal de Transición.

Las buenas prácticas de la marina mercante y su coordinación con las operaciones

La marina mercante es indiscutiblemente el blanco principal de la piratería en las aguas del Índico Occidental y el Golfo de Adén, y por lo tanto también ha sido la primera en alertar sobre la importancia de la amenaza que suponen los piratas para la seguridad marítima internacional. A ella le corresponde una importantísima parte en los esfuerzos para hacer frente a la lacra de la piratería, particularmente a través de las organizaciones sectoriales que agrupan a los intereses marítimos internacionales y a través de las estructuras internacionales que se han mencionado anteriormente y que velan por la seguridad marítima internacional.

Un paso indispensable para la reducción del riesgo de la piratería en aguas próximas a Somalia ha sido el desarrollo e implementación de las mejores prácticas de gestión, en particular la aplicación de medidas de autoprotección de los buques (*Self Protection Measures*, SPM) que tienen por objeto optimizar las condiciones de seguridad de la navegación, contribuyendo a reducir las oportunidades de éxito de los piratas, mediante un sistema de información y coordinación de movimientos con las fuerzas militares en el área y la aplicación de medidas de autoprotección desarrolladas para conseguir incrementar la resistencia de los buques a los asaltos de los piratas. Todo ello se ha desarrollado en estrecha colaboración entre la industria marítima y las fuerzas militares que llevan a cabo misiones contra-piratería en la región, así desde hace más de un año se encuentra destacado en el Cuartel General Operacional de la Operación Atalanta, en Northwood, Reino Unido, un grupo de capitanes de la marina mercante de diferentes compañías marítimas como Shell, Exxon y Maersk, que han realizado, en cooperación con el personal militar allí destacado, un excelente trabajo de desarrollo de buenas prácticas (*best practices*) para buques mercantes, pesqueros y recomendaciones para los yates que transitan por el área. Las medidas de autoprotección, que incluyen recomendaciones como el embarco de equipos de seguridad, armados o no, la colocación de obstáculos, como puede ser el alambre de espino en los accesos a los buques y consejos para la maniobra del barco durante los ataques, han contribuido a una significativa reducción en la relación entre secuestros y ataques, pasando de 1 de cada 2,6 en 2008 a 1 de cada 4,3 en 2009 (ICM, 2010).

También se ha establecido un sistema de intercambio de información y recomendaciones para el tráfico marítimo entre la industria y los centros navales de control del tráfico marítimo en el área, como el *Maritime Security Centre-Horn of Africa* (MSC-HOA) de la UE, el *NATO Shipping Centre* (NSC), o los nacionales *Maritime Liaison Officer* (MARLO) norteamericano y la *Maritime Trade Organisation* (UKMTO) del Reino Unido, que ha facilitado enormemente la coordinación del apoyo naval al tráfico en la zona de riesgo y, por lo tanto, ha resultado en una mejora sustancial de la seguridad marítima, particularmente en el Golfo de Adén. Intercambio de información que tiene por objeto

que las fuerzas navales en el área conozcan la posición y movimientos de los barcos más vulnerables y también posibilitar la coordinación del tránsito de buques mercantes en grupos, lo que proporciona una protección adicional. Con este último objeto se estableció en enero de 2009, por acuerdo entre las fuerzas militares en el área y endosado en junio siguiente por el IMO, el dispositivo del corredor internacional IRTC en el Golfo de Adén. Los tránsitos se organizan en grupos, según las características de los mercantes y son coordinados por el MSC-HOA conforme a la información que proporcionan los armadores. Es de señalar que la existencia de varios centros de control naval tiende a complicar la relación entre ellos y la comunidad marítima, aunque los distintos centros tratan de coordinar sus actividades diarias e intercambian información de manera fluida. Básicamente, cuando un buque mercante va a transitar un área bajo amenaza pirata lo comunica a la organización marítima británica UKMTO donde se registran los tránsitos, cientos de buques todos los días, a los otros centros de control que, a su vez, los trasladan a las fuerzas de protección en la zona de operaciones. Sin embargo, y a la hora de solicitar protección cercana, en casos de buques de alta vulnerabilidad, cualquiera de los centros de control del tráfico puede ser contactado por los capitanes y armadores.

El marco legal y jurídico en la lucha contra la piratería

Como hemos visto, el contexto legal es de primera importancia en el esfuerzo de lucha contra la piratería, disponer de instrumentos jurídicos apropiados resulta imprescindible en este empeño. El marco legal internacional para la lucha contra la piratería lo establecen, en primer lugar, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), cuyos artículos 100 al 107 se ocupan precisamente de tratar el delito de piratería. Segundo, la Convención para la Supresión de Actos Illegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima (*Convention for the Supression of Unlawful Acts –SUA– Against the Safety of Maritime Navigation*) de 1988 y que fue ratificada por España el 7 de julio de 1989. La SUA es un tratado internacional en el marco de Naciones Unidas, siendo la *International Maritime Organisation* (IMO) la depositaría del instrumento de ratificación (SUA) de 1988. Junto a ellas, las resoluciones del Consejo de seguridad contra la piratería que establecen el marco de desarrollo de la aplicación de la UNCLOS y otros convenios en vigor, en relación a la lucha contra la piratería en aguas de Somalia. La 1814 (2008) solicita a los Estados miembros que tomen medidas para proteger la navegación. La 1816 (2008) extiende al mar territorial de Somalia la aplicabilidad del derecho del mar en cuanto a la represión de la piratería. La 1838 (2008) solicita a los Estados con fuerzas militares en el área la utilización de todos los medios disponibles para la represión de la piratería en la alta mar. La 1846 (2008) autoriza a los Estados y organizaciones regionales que cooperan con el GFT a utilizar todos los medios necesarios en la lucha contra la piratería y la entrada en las aguas jurisdiccionales de Somalia. La 1851(2008) autoriza, previa notificación al GFT, las operaciones de represión de la piratería en el territorio de Somalia. Los mandatos anteriores sustentan las operaciones militares contra la piratería en esas aguas, ya sean organizadas por la OTAN, UE o dentro de coaliciones.

Si bien la aplicación de la UNCLOS, la SUA y las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad establecen la base legal para llevar a cabo la lucha contra la piratería, el proceso de detención de los piratas, procesamiento y cumplimiento de pena impuesta por un tribunal legítimo, es complicado y de difícil aplicación práctica. Así cuando un grupo pirata es aprehendido *in fraganti* durante el asalto a un mercante, lo primero que hay que hacer es decidir su detención, algo que dependerá de un conjunto de circunstancias, empezando por la existencia de pruebas, como armas incautadas, tomas de video, etcétera e identificar testigos, generalmente la tripulación del mercante. El paso siguiente es decidir donde se intenta procesar a los detenidos, si en el país del buque de guerra que los ha detenido, muy improbable, excepto en el caso de que los piratas hayan atacado un buque mercante de la misma bandera, o en el país al que pertenezcan los tripulantes o se abanderen los buques. En general, los gobiernos rehúsan hacerse cargo de los piratas, algo fácilmente comprensible porque tanto la UNCLOS (Art. 100) como las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, si bien establecen la obligación internacional de cooperar en la lucha contra la piratería, no atribuyen a los Estados que participen en estas operaciones una jurisdicción específica sobre los actos y personas que puedan ser apresados por sus buques de guerra, ni aclaran que hacer con ellos.

Tampoco es fácil la siguiente opción: transferirlos a países de la región que acepten enjuiciarlos y con las que exista un convenio para la entrega. La UE ha establecido acuerdos de transferencia con Kenia¹⁵ y las Islas Seychelles que no son aplicables a terceros,¹⁶ mientras que EEUU, el Reino Unido y otras naciones también tienen convenios bilaterales con Kenia. Rusia, por su parte, mantiene un convenio para la entrega de piratas con Yemen y ha solicitado la creación de un tribunal internacional. Finalmente, la OTAN y otras fuerzas navales carecen de ningún tipo de acuerdo con las naciones del área. Si las naciones regionales no aceptan la transferencia, por la razón que sea, entonces el proceso se interrumpe y no queda otro remedio que liberar a los presuntos piratas (hasta la fecha menos del 10% del total de las detenciones de piratas ha conducido a su procesamiento judicial).

La detención de los piratas y la disponibilidad de un acuerdo para su prisión y enjuiciamiento tampoco significan que las dificultades operativas terminen porque el buque debe abandonar su zona de patrulla y proceder a un puerto del área, generalmente Yibuti o Mombasa, para desembarcar a los piratas. Esto causa graves problemas logísticos y operativos e impide que la unidad continúe con el cumplimiento de su misión, ya que tendrá que dirigirse a un puerto muchas veces a más de 1.000 millas de distancia, interrumpiendo las operaciones contra-piratería. Por otra parte, la aplicación de las distintas legislaciones nacionales pertinentes en estos casos complica todavía más la

¹⁵ El ministro de Asuntos Exteriores de Kenia declaró el 3 de abril de 2010 que “Kenia no juzgará a más piratas entregados por las armadas extranjeras”. Véase ABC, 4/IV/2010, <http://www.abc.es/>.

¹⁶ El acuerdo entre Seychelles y la UE solo prevé la entrega de piratas detenidos en la ZEE de ese país. Véase “Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Seychelles sobre las condiciones y modalidades de entrega de sospechosos de piratería y robo a mano armada por EUNAVFOR a la República de Seychelles y de su trato después de dicha entrega”, DO UE 02/XII/2009, <http://eur-lex.europa.eu/>.

situación, ya que frecuentemente es necesario poner a los detenidos bajo control judicial en unos plazos de tiempo que resultan imposible cumplir para un buque en la alta mar. La solución es neutralizar al grupo pirata, desarmándolo, hundiendo los esquifes y dejando a los piratas a bordo del buque nodriza, con el combustible mínimo imprescindible para volver a tierra y agua y provisiones suficientes, aunque el resultado de esta opción es que una vez que los criminales están de vuelta en Harardheere o Hobyo pueden volver a rearmarse e intentarlo de nuevo.

Las limitaciones jurídicas actuales en la lucha contra la piratería hacen necesario considerar soluciones que permitan influir eficazmente en la percepción por los piratas de sus posibilidades de éxito y de los riesgos que corren. Así, algunos autores (Isechebeck-Baum, 2009, pp. 4-6) apuntan la posibilidad de aplicación en el caso de la piratería el derecho de autodefensa conforme al Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas¹⁷ que establece la base legal para el empleo de la fuerza en caso de un ataque armado o de amenaza inminente y cuya aplicación significaría la extensión del derecho de autodefensa a la represión por fuerzas militares de una actividad de naturaleza privada. A este respecto, hay que tener en cuenta que la piratería es una violación del Derecho Internacional y un crimen universal que se ejecuta por medio de la agresión armada, por lo que en este caso podría ser de aplicación, tanto para la protección de los propios ciudadanos e intereses nacionales, públicos o privados, como los de otros Estados cuya defensa sea encomendada por el Consejo de Seguridad.¹⁸ La opción a considerar la lucha contra la piratería en el contexto de la autodefensa estaría también apoyada por la Resolución 1816 que autoriza “todas las medidas necesarias” para combatir la piratería. Como consecuencia de la aplicación del Artículo 51 los piratas deberían ser tratados conforme al marco del Derecho de la Guerra, que sustituiría la aplicación de las diferentes legislaciones y procedimientos nacionales por las pertinentes convenciones. Esta forma de proceder se completaría con un tribunal regional, autorizado por Naciones Unidas, al que serían transferidos los piratas detenidos para su enjuiciamiento, en tanto no se restablezca el estado de derecho en Somalia. Para el consiguiente cumplimiento de penas sería necesaria una institución penitenciaria regional establecida bajo el mismo marco. Es de señalar que la opción del tribunal internacional presenta dificultades técnicas y prácticas, especialmente por el plazo de tiempo que sería necesario esperar hasta su puesta en funcionamiento (Knott, 2010).

¹⁷ Artículo 51: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

¹⁸ La aplicación del principio de autodefensa dependería en todo caso de una decisión política y en principio estas acciones se llevarían a cabo en el marco del Derecho de la Guerra y pertinentes convenciones, mientras la aplicación del Código Penal nacional dejaría de ser relevante.

La construcción de capacidades de respuesta en Somalia y en la región

Existe un acuerdo general sobre que las causas de la piratería se encuentran en tierra y que son complejas y sobre todo difíciles de resolver en la actual situación de Somalia (Ould-Abdalah, 2008, p. 41). Así, la solución definitiva a la piratería en aguas del Cuerno de África no es posible solamente con el esfuerzo naval, ya que este precisaría medios más importantes que los disponibles actualmente para prestarlos con garantías y ese esfuerzo tendría que prolongarse durante años. Esta situación hace necesario explorar alternativas para actuar sobre las causas profundas de la piratería y de los factores que facilitan su persistencia.

Una aproximación integral a la solución de la piratería en aguas del Cuerno de África pasa por la creación de un marco de actuación coordinado, que incluya a la multitud de actores estatales, e internacionales interesados en solucionar el problema. En este campo ya se han puesto en marcha iniciativas muy importantes, empezando por la Organización Marítima Internacional, que desde 2005 promueve la cooperación y coordinación regional entre las naciones del área del Índico Occidental, Mar Rojo y Mar de Omán, siguiendo la experiencia del exitoso modelo establecido para el Estrecho de Malaca y Sudeste de Asia, ReCAAP.¹⁹ Como resultado, se estableció en Singapur el *ReCAAP Information and Sharing Centre* para el intercambio de información y coordinación operativa entre sus partes y también para la cooperación en iniciativas de construcción de capacidades para la lucha contra la piratería. Sin embargo, en este punto es importante resaltar las diferencias entre la situación de la piratería en el Estrecho de Malaca y en Somalia. En el primer escenario existe una serie de naciones capaces y dispuestas a terminar con la lacra de la piratería, mientras que en el área de África Oriental, Somalia es un Estado fallido con un gobierno incapaz de sostener su autoridad sobre el territorio y con unas naciones vecinas con capacidades judiciales, navales y policiales claramente insuficientes para la magnitud del problema.

En junio de 2006 se estableció en la sede de Naciones Unidas otro grupo de contacto, el *Internacional Contact Group* (ICG) para apoyar el proceso de paz y reconciliación en Somalia, con el fin de conseguir el restablecimiento del Estado somalí. En él participan naciones occidentales, regionales y organizaciones internacionales como la Unión Africana, la UE y la Liga Árabe. Actualmente el ICG enfoca sus esfuerzos al apoyo de la implementación de los Acuerdos de Yibuti, firmados por el GFT y la Alianza para la Liberación de Somalia el 19 de agosto de 2008.

En enero de 2009 y en la línea de apoyo a la cooperación regional, el IMO convocó en Yibuti a 17 naciones del área para acordar la adopción de un código de conducta, en adelante Código de Conducta de Yibuti (CCD), para luchar contra la piratería y el asalto a

¹⁹ ReCAAP son las siglas en inglés del *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*; fue establecido en Tokio en 2004 y entró en vigor en septiembre de 2006, agrupando 16 países de la región.

mano armada a buques en aguas del Índico Occidental y el Golfo de Adén. El CCD establece el principal marco de cooperación para las actividades de construcción de capacidades regionales para la lucha contra piratería, estableciendo cuatro pilares principales: (1) la puesta en vigor de la legislación nacional necesaria para procesar y condenar los actos de piratería, creando el marco adecuado para el ejercicio de la jurisdicción por las naciones regionales; (2) el establecimiento de capacidades para hacer cumplir la ley en la mar, por medio de guardacostas, o fuerzas navales, capaces de cooperar con otras autoridades nacionales e internacionales; (3) el desarrollo de una capacidad para la formación y adiestramiento, estableciendo un Centro de Formación en Yibuti; y (4) la mejora del conocimiento de la situación marítima, a través de la creación de redes de vigilancia marítima en las costas de las naciones regionales, que incluirían estaciones de vigilancia e identificación y el intercambio de la información a través de un centro en Sanaa, enlazado en red con los Centros Regionales de Coordinación de Salvamento Marítimo de Mombasa y Dar es Salam.

Otro importante foro en la construcción de capacidades contra la piratería es el ya citado Grupo de Contacto sobre Piratería en las Aguas de Somalia (*Contact Group on Piracy Off the Coast of Somalia*, CGPCS), creado en enero de 2009 inmediatamente después de la aprobación de la Resolución 1851 del Consejo de Seguridad por un grupo de 24 naciones, entre las que se encuentra España, y seis organizaciones internacionales. El grupo, que se estableció al objeto de facilitar la discusión y coordinación de acciones entre Estados y organizaciones internacionales dirigidas a la supresión de la piratería en aguas de Somalia, se estructura en cuatro grupos de trabajo que se ocupan de las siguientes áreas funcionales: el Grupo 1 trata las operaciones navales e intercambio de información y desde octubre de 2009 también coordina las iniciativas de construcción de capacidad; el Grupo 2 tiene a su cargo el marco legal; el Grupo 3 se ocupa de reforzar la respuesta de la industria marítima a la acción de los piratas; y, finalmente, el Grupo 4 lleva a cabo tareas de información pública y comunicación estratégica. Aunque no depende de la Organización de las Naciones Unidas, su número de miembros se ha ampliado a 47 naciones y siete organizaciones internacionales, debido a su positiva contribución a la lucha contra el fenómeno aunque no haya conseguido suprimirlo (la resolución 1897 de 2009 resalta la labor de coordinación llevada a cabo por CGPCS en la lucha contra la piratería en aguas de Somalia).

Como se ve, los campos de acción del Código de Conducta CCD y del Grupo de Contacto CGPCS son coincidentes aunque es necesario diferenciar los ámbitos de actuación de ambos mecanismos. Mientras que el CCD proporcionaría el marco y los objetivos para la construcción de las capacidades regionales necesarias para la lucha contra la piratería, el CGPCS facilitaría la coordinación de las actividades de lucha contra la piratería en el nivel político para apoyar los objetivos establecidos en el CCD, incluyendo la obtención de financiación. Además, el CGPCS asumiría específicamente la función adicional de coordinar las iniciativas de construcción de capacidades de lucha contra la piratería, con las actividades de cooperación y apoyo que lleva a cabo el Grupo de Contacto

Internacional sobre Somalia (ICG), también bajo los auspicios de Naciones Unidas, y de otras organizaciones que apoyan el proceso político para el restablecimiento del Estado somalí, coordinación imprescindible para evitar resultados no deseados.

Consideraciones finales: la necesidad de integrar los diferentes esfuerzos de lucha contra la piratería

Una acción eficaz para suprimir permanentemente la piratería en aguas de Somalia necesita considerar todas y cada una de las facetas del problema (enfoque integral) y actuar sobre las condiciones que favorecen la piratería, procurando eliminar las ocasiones para el éxito de los piratas y a la vez explotar, en favor de la Comunidad Marítima Internacional, las oportunidades que brinda la situación. Igualmente, resulta esencial coordinar las actuaciones del enorme número de actores interesados en terminar con la piratería, evitando los efectos no deseados derivados de actuaciones independientes. El problema a resolver es precisamente el de la puesta en marcha de una estrategia internacional coherente, que se aplique concertadamente en diferentes áreas de actuación, como hemos visto ya existen foros de discusión y coordinación para ello, aunque los resultados por el momento no son todo lo buenos que cabría esperar a pesar de la notable disponibilidad de recursos para la lucha contra la piratería (la participación en la Operación Atalanta tiene un coste anual para España de 75 millones de euros, mientras que la Comisión invierte en programas de ayuda de 215,4 millones).²⁰

La resolución del problema de la piratería pasa en el corto plazo por mejorar la eficacia de los esfuerzos ya en marcha, particularmente de las operaciones navales y de aplicación de las mejores prácticas (*best practices*) disponibles. A medio y largo plazo el foco deberá estar en los esfuerzos de construcción de capacidades en las naciones regionales y en Somalia, cuando se avance en la creación de condiciones para el restablecimiento de la ley y orden en su territorio. Sin embargo, y como hemos visto, en la práctica las acciones en un determinado campo tienen un reflejo inmediato en los otros. Así, la mejora de la eficacia en las operaciones contra piratería está directamente ligada al establecimiento de un marco jurídico legal adaptado a la situación, que permita influir en la percepción de los piratas y que a su vez debe basarse sobre capacidades regionales, jurídicas y penales, tal como propone el CCD.

Resulta imprescindible, por lo tanto, reforzar la coordinación entre los foros y marcos de actuación internacionales que existen al amparo de Naciones Unidas, los dos grupos de contacto, CGPCS e ICG, deben continuar facilitando el diálogo y la coordinación de las medidas políticas en la lucha contra la piratería. A su vez, el CCD proporciona el marco para el esfuerzo de construcción de las capacidades contra piratería en Somalia y en la región, que debe llevarse a cabo simultánea y concurrentemente con los esfuerzos

²⁰ Véase el *Diario de Sesiones de las Cortes* 16 /IX/2009, nº 104, p. 38, y el EU Council Secretariat Factsheet, “EU Engagement in Somalia”, actualizado en febrero 2010 y disponible en <http://www.consilium.europa.eu>.

militares en curso y tomando ventaja de la presencia naval internacional en el área para apoyar diferentes líneas de actuación, como el adiestramiento del personal y el establecimiento de redes de intercambio de información.

En el ámbito de la cooperación internacional, las Naciones Unidas deben continuar con su papel principal, ya que proporciona la legitimidad a los diferentes esfuerzos. Además, dadas las diferencias entre las muchas naciones interesadas en acabar con la piratería resultaría casi impensable lograr acuerdos político-estratégicos en un foro diferente. Tanto Rusia como China y otras naciones alejadas geopolíticamente de Occidente no admiten otro marco común que el de Naciones Unidas para la cooperación en contra-piratería, particularmente en los aspectos militares. Además, los grupos de contacto y el IMO están bajo el marco de Naciones Unidas y resultan instrumentos fundamentales en el impulso de la cooperación internacional.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fomentan el desarrollo del Derecho Marítimo Internacional al caso somalí. Este Consejo sería el encargado de resolver la base legal para la aplicación del derecho a la autodefensa, según el Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas en la lucha contra la piratería y, consiguientemente, desarrollar un régimen jurídico para la aplicación del Derecho de la Guerra a los detenidos por piratería. Por otra parte, la posible creación de un tribunal y una institución penal regional para la piratería precisaría también el respaldo de una regulación internacional, al igual que las medidas necesarias financieras para vigilar y cortar el flujo de los rescates.

En lo que se refiere a las operaciones navales, todavía queda camino por recorrer aunque se ha avanzado notablemente en la coordinación entre las diferentes fuerzas navales y aéreas presentes en el área. En este campo hay que considerar dos ámbitos diferentes, uno general que incluye a todas las naciones y organizaciones internacionales que desarrollan operaciones contra la piratería –EEUU, Rusia, China, la UE, OTAN, Malasia, Japón, Pakistán, etc.– en el que las muy diferentes “culturas” estratégicas e innegables rivalidades impiden la coordinación militar en los niveles operacional y estratégico, resultando imprescindible el reforzamiento de la coordinación en el seno del mecanismo SHADE. Mientras que en el ámbito específico de las tres coaliciones, OTAN, UE y CMF, formadas mayoritariamente por las naciones occidentales, resultaría difícil entender que se perpetuara la falta de una coordinación y cooperación expandida, que a la larga debería conducir a una única estructura de mando y control, que también debería incluir la racionalización del número de centros de control del tráfico marítimo que actualmente actúan en la lucha contra la piratería somalí.

El éxito de las operaciones navales está directamente relacionado con la aplicación de las buenas prácticas y en este campo se han llevado a cabo importantes avances en la aplicación de las medidas de autodefensa y en la coordinación de la protección que proporcionan las fuerzas navales a los buques mercantes, excelente ejemplo de

cooperación intersectorial. Sin embargo, todavía resulta necesario extender esas prácticas al 20% de buques mercantes, muchos de ellos viejos, lentos y en malas condiciones, que siguen ignorándola, haciéndoles tomar conciencia de la importancia de no facilitar el éxito a los piratas. En esto tiene la IMO un papel fundamental, ya que es el líder internacional en el ámbito marítimo civil en iniciativas de lucha contra la piratería.

En el ámbito de la construcción de capacidades para la lucha contra la piratería, el Código de Conducta de Yibuti de la IMO marca el camino a seguir, apuntando a que a largo plazo la represión de la piratería y el control de los espacios marítimos en el Índico sean asumidos por las naciones de la región. En este momento lo más importante sería apoyar el desarrollo de proyectos en el marco regional, lo que requiere disponer de la financiación necesaria. Sin embargo, el desarrollo de capacidades en la propia Somalia resulta problemático en la actual situación de inseguridad y debe, además, hacerse coordinadamente con las necesidades de apoyo al proceso político de Somalia y la participación del GFT. No obstante, también existe la posibilidad de desarrollar las capacidades desde abajo, mediante la cooperación con Puntland y Somaliland, las entidades más estables de Somalia, fomentando la aparición de estructuras de gobierno locales que a medio plazo sean capaces de emprender tareas de lucha contra la piratería, para en su momento integrarse con las del GFT. El principal reto que existe en el desarrollo de estructuras de gobierno en Somalia es la creación de cadenas de responsabilidad, que impidan la deriva de esas estructuras hacia actividades ilícitas, como ya ha ocurrido anteriormente, lo que requiere la financiación a largo plazo de las fuerzas de seguridad nativas.

En definitiva, la solución permanente al problema de la piratería en aguas próximas a Somalia, va a necesitar ante todo tiempo. Tiempo para tomar las medidas de coordinación precisas, en la mar y sobre todo, en tierra, para poner en marcha las capacidades jurídicas, penales, de vigilancia e intercambio de información marítima, apoyadas en medios humanos y materiales suficientes, para que Somalia y las naciones ribereñas del Océano Índico sean capaces de hacerse cargo de la seguridad marítima en sus zonas nacionales de responsabilidad, situadas todas en una área geográfica que resulta vital para el comercio internacional. Algo, no podemos olvidar, que también está estrechamente ligado a la resolución de la actual situación de miseria, desesperanza y anarquía en la que vive el pueblo somalí y que sólo podrá resolverse si la Comunidad Internacional lleva a cabo un esfuerzo coherente y coordinado en el tiempo, que sólo dará resultados permanentes en el largo plazo.

*Alejandro MacKinlay
Capitán de Fragata*

Bibliografía general

Fernández Fadón, Fernando (2009), "Piratería en Somalia: 'mares fallidos' y consideraciones de la historia marítima", Documento de Trabajo nº 20/2009, Real Instituto Elcano.

ICC (2010), informes "Piracy and Armed Robbery against the Ships", 1/I/2010 y 31/III/2010, y *Annual Report, International Chamber of Commerce*.

Iseckebeck-Baum, Isebek (2009), *NATO Defense College Research Paper*, nº 48, agosto, Roma.

Knott, John (2010), "United Kingdom: Piracy Off Somalia: Prosecutions, Procrastination And Progress", Mondaq, Londres, <http://www.mondaq.com/>.

Ould-Abdalah, Ahmedou (2008), *Informe del Grupo de Trabajo sobre Piratería en Aguas Próximas a Somalia*, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Somalia, Nairobi 10-21/XI/2008.