



Análisis prospectivo y soluciones al conflicto

UAV
"Predator".

ÁNGEL GARCÍA SÁNCHEZ
Teniente Coronel de Aviación

El asunto de la piratería es serio, y encontrar una solución a corto plazo puede resultar complicado si no se produce la necesaria coordinación y unidad de acción por parte de la comunidad internacional. A diferencia de la mayoría de los demás asuntos internacionales, en este caso, los Estados apenas tienen intereses diferentes: simplemente todos quieren asegurar el mar y restaurar la estabilidad del flujo del comercio. Por su parte, los piratas no tienen el apoyo de ningún aliado importante en la zona ni hay rivalidades ideológicas significativas. En este contexto, no debería ser difícil llegar a una solución.

Un estudio de prospectiva de la situación debe considerar primordialmente la cuestión de ¿por qué no se logran avances significativos y contundentes contra la piratería? Han pasado varios meses desde el despliegue de una fuerza naval multinacional en las aguas próximas a Somalia y, sin embargo, el balance hasta el momento no está siendo lo suficien-

temente positivo. Por consiguiente, algo debe cambiar, y existen una serie de acciones tanto militares como de otra índole que tienen cierta probabilidad de ser tomadas. Estas iniciativas, de ningún modo son excluyentes, sino más bien complementarias ya que las causas son variadas y complejas, podrían ser las siguientes:

- a) Creación de una operación única contra la piratería.
- b) Fortalecimiento de las patrullas de seguridad marítima y de medios aéreos.
- c) Creación de un Centro Internacional de Control de Operaciones.
- d) Creación de un Tribunal Internacional que sea competente para juzgar el delito de piratería.
- e) Adopción de medidas "no militares" por las embarcaciones.
- f) Desmantelamiento de las bases de los piratas en tierra.

OPERACIÓN ÚNICA CONTRA LA PIRATERÍA

La armada internacional está fracasando en parte por factores que pueden ser superados, como falta de coordinación o de experiencia; pero también existen otros: los gobiernos no terminan de tomarse en serio la amenaza pirata y un despliegue naval prolongado es muy caro, de manera que aportan contingentes mínimos. Además, en vez de enviar un gran número de helicópteros y patrulleras, destinan sólo un reducido número de poderosas unidades de combate, como fragatas o destructores. Las naves grandes son necesarias, pero serán siempre demasiado escasas en número para ser realmente eficaces por sí solas.

Los diferentes contingentes forman una flota demasiado heterogénea que carece de unas reglas de combate unificadas y, lo que es mucho más grave, de un mando único. Sobre el papel ese mando existe, pero en realidad no es así. Se trata de un mando rotatorio y sólo se aplica a la gestión cotidiana y las operaciones tácticas más sencillas de la flota combinada. En la práctica cada contingente responde única y exclusivamente ante su propio gobierno. No se trata de una flota combinada, sino de una flota "aglomerada".

La coordinación política necesaria para afrontar la piratería en el Índico no debería suponer una dificultad insuperable. No se trata de decidir el destino del mundo entero, como en 1941, sino de solventar un engorroso problema de orden público de carácter local. Es un error creer que la piratería sistemática sólo puede florecer en ausencia de un gobierno efectivo. La región somalí de Puntlandia tiene un gobierno operativo aunque la comunidad internacional no lo reconozca, pero los piratas tienen su principal base de operaciones precisamente en esa zona.

La existencia de fuerzas navales dirigidas por la UE, OTAN, EE.UU y otros países, es una mezcla heterogénea que dificulta la eficacia de las operaciones y la unidad de mando. Para que la UE pudiera liderar una operación única contra la piratería, habría que redoblar el esfuerzo militar y económico actual, y dado los tiempos de crisis en que vivimos, es dudoso que los países europeos aumenten su participación y que prospere esta iniciativa. Por consiguiente gana fuerza la idea de que la ONU cree una *misión marítima unificada y de mayor duración para luchar contra la piratería, cuyas fuerzas estarían dirigidas y coordinadas probablemente por la OTAN.*

FORTALECIMIENTO DE LAS PATRULLAS DE SEGURIDAD MARÍTIMA Y MEDIOS AÉREOS

Aunque los actos de piratería se siguen produciendo dada la gran extensión marina a proteger, en el área abarcada por las escoltas y patrullas na-

vales su incidencia es muchísimo menor que en las otras zonas. Con el fin de dar seguridad a la mayor zona posible es necesario obtener una capacidad de respuesta de reacción rápida ante cualquier situación. Desde el punto de vista aéreo, ésta se podría alcanzar y mejorar complementando la acción de los aviones de vigilancia y patrulla marítima mediante la utilización de aviones ISTAR (Intelligence, Surveillance, Targeting and Reconnaissance), que proporcionan inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento, o por medio de UAV,s (Unmanned Air Vehicles), es decir aviones no tripulados con posibilidad de larga permanencia a gran altura y sensores de alta definición. Estos aviones son apropiados para detección de blancos de superficie en el mar y están relativamente poco condicionados a la existencia de bases logísticas próximas.

Por consiguiente, si no se produce la unificación de la misión contra la piratería en una sólo operación, para poder abarcar un área mayor en la prestación de patrullas de seguridad marítima, *tanto la UE como OTAN, pedirán su implicación a los países que todavía no colaboran, y a los que ya toman parte en sus operaciones, solicitarán que colaboren con un mayor número de medios navales y aéreos.*

CREACIÓN DE UN CENTRO INTERNACIONAL DE CONTROL DE OPERACIONES

La existencia simultánea de un buen número y variedad de medios navales y aéreos formando parte de tres misiones con mandos diferentes, más los medios navales pertenecientes a diversos países que actúan de forma unilateral, hará necesario que de no constituirse una única Operación, se *tenga que crear un Centro Internacional de Control de Operaciones, donde con participación de personal civil y militar perteneciente a las agencias e instituciones implicadas, se lleve a cabo la pertinente coordinación de las operaciones militares y del tráfico marítimo en el área de responsabilidad.*

CREACIÓN DE UN TRIBUNAL INTERNACIONAL QUE SEA COMPETENTE PARA JUZGAR EL DELITO DE PIRATERÍA

La piratería en el mar no está tipificada de la misma forma en los distintos códigos penales de los países implicados, y por lo tanto se presenta un problema a la hora de enjuiciar estas acciones. La situación se puede complicar más en el caso de que los miembros de la tripulación pertenezcan a varios países, que los piratas no sean del mismo país, que la bandera del barco sea de nacionalidad diferente a la del armador o compañía naviera, etc. Existe, por tanto, un problema de ín-



dole jurídico que afecta a los países implicados, a los piratas capturados y a sus garantías procesales. La Resolución 1851 (2008) del Consejo de Seguridad alude a casos en los que los piratas tras ser interceptados y reducidos por las fuerzas navales multinacionales “son puestos en libertad sin comparecer ante la justicia”. La casuística subliminal que preside este tipo de acciones se resumiría en que los Estados cuyos buques interceptan a los piratas no quieren hacerse cargo de los piratas apresados, basándose por lo general en que sus legislaciones nacionales no tienen tipificado el delito de piratería en algunos casos, en la ausencia de capacidad para poder retenerlos en sus cárceles –caso de Somalia– o en que los países de abanderamiento de las naves liberadas como Liberia, Panamá o las Islas Marshall se niegan a juzgar delitos cometidos a miles de kilómetros de distancia.

Es cierto que la UE y EE.UU. han llegado a un acuerdo con Kenia para extraditar a los piratas capturados en alta mar para que puedan ser juzgados en ese país y que ahora se está negociando con las Islas Seychelles; sin embargo, no todos los piratas detenidos son entregados a Kenia, y además, muchos de ellos se encuentran en situación de indefensión –según declaración del letrado Francis Kadima¹–. Pero ¿qué ocurre con los piratas detenidos por las fuerzas de países que ope-

ran de forma individual? Según palabras de Rafael Casado, Presidente de la Asociación Internacional del Derecho del Mar, “todos los países quieren librarse del ‘mochuelo’ de procesar a los piratas”.

Por consiguiente, para regularizar y solventar esa situación, es bastante probable que los países y organizaciones implicadas en la lucha contra la piratería, intenten llegar a un acuerdo multinacional de índole jurídico mediante la creación de un Tribunal Internacional Especial, o de una sala especial para estos delitos dentro del Tribunal Internacional del Derecho del Mar que permita juzgar todos los casos de piratería con las suficientes garantías procesales².

ADOPCIÓN DE MEDIDAS “NO MILITARES” POR PARTE DE LAS EMBARCACIONES

Teniendo en cuenta que por el momento el despliegue de fuerza militar no está reduciendo ostensiblemente los actos de piratería, las compa-

¹Francis Kadima es uno de los letrados que actúa como abogado defensor de los piratas capturados en aguas del Océano Índico.

²El 21 de junio de 2009, el portavoz del ministerio holandés de Exteriores, Bert Rijs expresó en Bruselas que La Haya acogerá el próximo 7 de julio una conferencia de expertos internacionales para evaluar las opciones de establecer un tribunal que juzgue a los responsables de actos de piratería en las costas de Somalia y en el golfo de Adén.

Dispositivo acústico de largo alcance embarcado.

ñas navieras con la opinión favorable de las aseguradoras, están pensando incrementar las medidas de seguridad a nivel particular. Esta circunstancia va a llevar a corto plazo a que los buques sigan instalando medidas complementarias para defenderse de forma autónoma de los piratas: mallas, vallas eléctricas, elementos acústicos de largo alcance, mangueras de agua a presión, etc; y lo que es más importante, *que fuerzas de seguridad de los países dueños del barco o agentes de seguridad privada contratados, acompañen a las tripulaciones por su tránsito marítimo.*

En relación con esto, cabe mencionar a la Nueva Directiva de Seguridad Marítima de EE.UU. que propone la inclusión de fuerzas de seguridad privadas en las tripulaciones de sus buques.

DESMANTELAMIENTO DE LAS BASES DE LOS PIRATAS EN TIERRA

El 22 de abril de 2009 se celebró en Bruselas la llamada "Conferencia de Donantes para Somalia", en ella la comunidad internacional acordó que durante un año Somalia reciba 165 millones de euros para equipar y financiar a la fuerza multinacional de la Unidad Africana (AMISOM), que busca mantener la paz mediante la creación de fuerzas policiales y de seguridad para extender la presencia del Gobierno más allá de Mogadiscio y algunas otras regiones del país³. Los fondos no contemplan de momento la lucha contra la piratería. El nuevo Presidente somalí, Sharif Ahmed ha prometido hacer todo lo posible para pacificar el país y acabar con la piratería. "Tenemos que acabar con el problema de la piratería en tierra firme", [...] "nuestro deber es perseguirlos por tierra y por mar", ha proclamado el Presidente mientras pedía medios para crear un cuerpo de guardacostas. Según Javier Solana, el líder somalí va en serio.

Pero esta donación decidida en la conferencia llevada a cabo en Bruselas a instancias de Naciones Unidas y con la participación de unos 60 países y organizaciones internacionales, no parece que sea suficiente para afrontar el problema de la estabilidad y seguridad de Somalia, tanto en su interior como frente a sus costas. Por lo tanto, la idea de que la piratería en el mar sólo puede ser suprimida si las bases de los piratas en tierra son desmanteladas está creciendo en las mentes de los gobernantes de algunos países, principalmente en los de EE.UU., sobre todo desde el ataque al buque "Maersk Alabama" y la toma como rehén de su capitán Richard Phillips en abril de 2009.

En relación con este caso, la Casa Blanca no ha

³La mayor parte del dinero recaudado, 72 millones de euros, fue donado por la Comisión Europea. Por su parte, España anunció el envío de seis millones de euros de un fondo de 30 millones pactado con la Unión Africana para los próximos tres años.

Detención de piratas en la operación Atalanta.



dado detalles pero ha permitido que se filtraran los planes del Pentágono. Así, el presidente Obama dio un aviso claro de la nueva estrategia de su país cuando se mostró "decidido a poner fin a la piratería en la región", mientras algunos miembros del Congreso han pedido abiertamente el uso de la fuerza para impedir la escalada de ataques. Jim Webb, senador del Partido Demócrata, fue el político más explícito y aseguró que "las medidas podrían incluir la persecución, ataque y destrucción de la infraestructura pirata en sus bases", mientras que Ike Skelton, Presidente del Comité de Defensa, dijo que "no podemos permitirnos no enfrentarnos a los criminales que amenazan la seguridad de los mares".

Otros legisladores, sin embargo, se mostraron más cautos a la hora de lanzar una ofensiva militar en la zona. El senador demócrata Russel Feingold consideró que un ataque a las bases piratas sería como tratar los síntomas y no las causas de la enfermedad, que no es otra que la condición de Estado fallido de Somalia. En cualquier caso, de producirse una respuesta militar, algunos analistas desaconsejan que sea llevado a cabo por EE.UU. de forma unilateral y defienden una acción concertada con países que actualmente tienen medios desplegados en esas aguas.

Casi con total seguridad, la intervención en tie-



rra para dismantlar las bases de los piratas constituye una medida que se tomaría en último lugar y siempre que las otras acciones aplicadas no dieran el resultado apetecido. La Resolución 1851 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ampara una medida de este tipo; pero también es cierto que a finales de abril de 2009, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, alertó contra el envío de una fuerza de paz de la ONU a Somalia que reemplazara la existente de la Unión Africana, ya que desplegarla ahora podría empeorar el conflicto en el país. Dicha presencia, según Ban Ki-Moon, sólo tendría sentido después de lograr la reconciliación política interna y la pacificación del país.

En consecuencia, no sería de extrañar que, como último recurso, *EE.UU de forma unilateral o bien en compañía de otros países, y siempre con una autorización a nivel internacional y del propio gobierno somalí, tomara la decisión de destruir o dismantlar las bases de los piratas en tierra de Somalia.*

SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA PIRATERIA FRENTE A LAS COSTAS DE SOMALIA

El problema de la piratería en aguas próximas a Somalia es serio y potencialmente negativo; es un

asunto global que necesita una respuesta a nivel internacional; pero después de todo, no parece demasiado difícil llegar a la solución del problema. Como ya se expresó con anterioridad, a diferencia de la mayoría de los demás asuntos internacionales, en este caso los Estados apenas tienen intereses diferentes: simplemente todos quieren asegurar el mar y restaurar la estabilidad del flujo del comercio e intercambio. Además, los piratas no tienen el apoyo de ningún aliado importante en la zona ni hay rivalidades ideológicas significativas que afecten a las preferencias y a las elecciones de los Estados. No obstante, han aparecido algunas dificultades y aún no se han superado, particularmente en lo que concierne a la implicación de diferentes actores y el reparto de costes. Desde una perspectiva político-económica, se puede decir que se necesita mucho más que un bien común mundial (es decir, seguridad en el litoral de la costa de Somalia) y, aunque los Estados estén de acuerdo en esto, encuentran difícil compartir meticulosamente la carga de su provisión.

Incluso cuando están disminuyendo los obstáculos legales, el problema de coordinación sigue presente. Los Estados han actuado de manera autónoma al principio, en particular Francia, cuya respuesta –en línea con el activismo de la política exterior del Presidente Sarkozy– ha sido la más rápida y robusta⁴. No obstante, ningún Estado ha asumido el papel de la hegemonía para ofrecer seguridad –con la única excepción posible de Canadá, que se ofreció voluntario para escoltar barcos del Programa Mundial de Alimentos. Más bien tendieron a actuar según los casos y su intervención estaba limitada a la defensa de intereses de empresas o ciudadanos de sus países. Sin embargo, no es difícil entender que tal estrategia no es una solución eficaz para garantizar la seguridad en el mar. Los costes fijados de mantenimiento de una flota en el Golfo de Aden y Somalia son enormes, incluso para los países más ricos. También la presencia de varias flotas en la misma zona puede llevar a la aparición de tensiones geopolíticas. China, Rusia, India y Pakistán ya han desplegado sus fuerzas, e incluso un mero accidente podría causar consecuencias en las relaciones que ya son tensas por sí mismas.

Una solución que conduciría a una eficiente provisión de seguridad en la zona sería sorprendentemente la no implicación total de los gobiernos. Un análisis preciso muestra que el mecanismo de comercio y la relación de mercado pueden provocar resultados deseados. Las compañías de navegación sólo alquilarían empresas de seguridad privada (los llamados contratistas) para prote-

⁴Middleton R. (2008), "Piracy in Somalia: Threatening Global Trade, Feeding Local Wars", Chatham House Briefing paper.

ger sus cargueros. Los costes aumentarían pero el comercio se vería apenas afectado. El suministro por tanto estaría garantizado, se perderían pocos puestos de trabajo, y la carga sobre los consumidores no sería muy alta –especialmente con esta bajada de precio del petróleo en tan corto espacio de tiempo-. Después de todo, la intervención del Estado es más costosa y aún está pagada indirectamente por los contribuyentes. Los detractores a esta medida exponen que la dependencia de las empresas de seguridad privada es peligrosa, ya que, por ejemplo, varias compañías especializadas están contratadas por el gobierno de Puntlandia y casi nunca han llevado a cabo sus tareas.

Sin embargo, aunque en el tema de la lucha contra la piratería esta opción todavía no se ha puesto sobre la mesa, bien probablemente por la existencia de cierta falta de control estatal sobre la actuación del personal armado de las compañías de seguridad privada⁵, bien por la existencia de una regulación legal internacional difusa en la prestación de este servicio, o porque la poderosa industria de la navegación se ha opuesto casi siempre a tales medidas, es indudable que en la última década, se ha asistido, principalmente en EE.UU, Reino Unido, Israel y Francia, a la proliferación de empresas dedicadas a prestar servicios y soluciones integrales de inteligencia, seguridad y logística en apoyo de la acción exterior del Estado y de soporte para el comercio y la defensa de los intereses de las empresas y organizaciones de determinados países, sobre todo de EE.UU.⁶

Otra solución, sugerida por la industria, es la de no pagar nunca rescates a los piratas. En su opinión, no obtener dinero de los propietarios o los gobiernos suprimiría completamente los incentivos por atacar a los barcos. Seguramente, el efecto sobre la estructura incentiva de los piratas sería potente, pero las consecuencias que se derivarían serían muy poco deseables. Hay que tener en cuenta que el valor más preciado para los piratas son las tripulaciones, sobre todo si son europeas. En realidad más que secuestrar barcos secuestran

hombres. El no pagar el rescate podría suponer un aumento de la violencia y muertes. Probablemente con esta medida apuntada, los barcos seguirían siendo asaltados y, si no se consigue el rescate, los piratas intentarían hacer dinero vendiendo las mercancías y los barcos. Y esto puede ser muy peligroso, pues algunos barcos contienen productos delicados. Además, los barcos “fantasmas” podrían ser creados con barcos secuestrados, beneficiando la actividad de grupos terroristas y el crimen organizado. Una vez que se establezca algún tipo de cadena de suministro informal para la provisión de armas, petróleo y buques, puede decirse que los incentivos por los ataques serán más altos de lo que actualmente son.

Lo que el análisis de la mayoría de los politólogos sugeriría es perseguir la cooperación en el contexto de las disposiciones institucionales existentes entre los Estados o, si fuera necesario, establecer disposiciones institucionales totalmente nuevas. El comportamiento de varias organizaciones internacionales y el de varios foros mundiales y regionales por el momento no ha sido nada esperanzador. La lógica de la competición entre diferentes agencias ha impedido la implementación de un plan racional bien diseñado para restaurar la seguridad de las aguas en un tiempo razonable. El actual despliegue militar liderado por la UE, OTAN, EE.UU. y otros países, aunque está ayudando a disminuir los ataques de la piratería, todavía no ha obtenido los resultados apetecidos. La eliminación total de la amenaza está lejos de alcanzarse debido principalmente a la gran extensión de la zona marítima a asegurar y a los insuficientes medios navales que hay en ella.

Sin embargo, es sorprendente que muy poca gente haya sugerido tratar de resolver el problema desde sus raíces. Puesto que las causas son identificadas en la pobreza y un débil gobierno somalí, fomentar los esfuerzos existentes para reconstruir un Estado decente y estable en Somalia eliminaría de forma eficaz la amenaza de la piratería. Un gobierno local controlando razonablemente su territorio y ofreciendo niveles aceptables de vida a su población podría ser capaz de luchar contra los piratas y eliminar los incentivos que empujan a los jóvenes somalíes a asumir tal actividad en el futuro. A diferencia de las actuales soluciones represivas, que privan a Somalia de los beneficios del dinero obtenido de los rescates, también mejoraría las condiciones de millones de somalíes. Esta puede ser la mejor manera de frenar la piratería de una vez por todas, catalizando al mismo tiempo la voluntad política y los recursos para encontrar por fin una solución a los problemas de Somalia. Llevará tiempo producir resultados significativos, pero sus beneficios potenciales son demasiado grandes como para no emprender este camino •

⁵Pozo Serrano Pilar, en su artículo “El uso de Compañías militares privadas en contexto de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control”, *Atenea Intelligence Journal*, vol. 2, nº 4, 2007, señala: [...] que una de las áreas donde la presencia de las Compañías Militares Privadas (CMP) ha suscitado mayor preocupación es la relativa a la prestación de servicios de seguridad, porque implica que los empleados civiles de las compañías vayan armados y que puedan hacer uso de la fuerza para cumplir el fin del contrato. Éste es, ciertamente el ámbito donde se han producido los casos más conocidos de abusos y violaciones de derechos humanos y de uso innecesario o desproporcionado de la fuerza, [...]. La industria militar privada tiene sus partidarios y sus detractores.

⁶Esteban Miguel A, Jiménez Jesús, Librán Álvaro. “Un nuevo modelo de negocio en España: servicios integrados de Inteligencia, Seguridad y Logística para la acción internacional”. *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, nº 6, junio – diciembre 2009, p. 2.