

LA ESTRATEGIA DE LA UE EN EL GOLFO DE GUINEA: UNA GARANTÍA PARA LA LIBERTAD DE NAVEGACIÓN

Valentín CALVAR CERECEDO



Introducción



L golfo de Guinea constituye una región con un creciente interés estratégico para la Unión Europea (UE), tanto por los recursos naturales que posee como por la importancia que tiene para el comercio por vía marítima. Al mismo tiempo, es una de las regiones más complejas del mundo desde el punto de vista de la gobernanza. Diecinueve países comparten 6.000 kilómetros de costa, cada uno con sus características únicas: economía, sistemas políticos, etnias, idiomas, culturas y religiones.

También es una de las regiones geográficas con mayores problemas desde el punto de vista de la libertad de navegación y la seguridad marítima. Estos son diversos, y la UE está haciendo en los últimos años un esfuerzo creciente encaminado a mejorar la gobernanza marítima en la región, aunque, posiblemente, los resultados que se están obteniendo no son todo lo satisfactorios que cabría esperar.

Exposición

«Dependemos en gran medida de rutas marítimas seguras. Con su nueva actuación en el golfo de Guinea, la Unión Europea refuerza su capacidad como proveedor global de seguridad marítima» (Josep Borrell).



Imagen 1. Golfo de Guinea. (Fuente: *Stable Seas Report*)

El golfo de Guinea constituye un espacio marítimo complejo: es región de origen y destino de mercancías de todo tipo, con numerosos puertos importantes; posee muchos caladeros, tanto en zonas costeras como en alta mar, y su actividad comprende desde la pesca artesanal a los enormes buques factoría; es zona de extracción de hidrocarburos, lugar de tránsito comercial y es una región con elevados índices de delincuencia marítima.

El binomio seguridad-desarrollo es de vital importancia. El correcto desarrollo no es posible sin cierta estabilidad política y capacidad de gobierno. Sin ella, la seguridad regional no será viable y, por tanto, tampoco lo será la seguridad internacional (Anguita y Sánchez, 2020).

Los riesgos para la seguridad marítima en el golfo de Guinea, entre los que destaca la piratería, son una prueba de la falta de gobernanza marítima y de las carencias de las instituciones de los países de la región (Kamal-Deen, 2015), que tradicionalmente han vivido «de espaldas al mar» y donde existe poca vocación marítima, algo a lo que David Mugridge se refirió como *sea blindness* o «ceguera marítima» (Mugridge, 2009, citado por Santé, 2018).

La piratería es un problema local con repercusión global; de ahí que atraiga tanto la atención internacional. En un informe elaborado por Stable Seas, se estima que anualmente cuesta a los países ribereños del Golfo unos 1.900 millones de dólares al año (Bell, *et al.*, 2021). La solución al problema a largo plazo pasa

por soluciones que incluyan el desarrollo económico de la región, la aplicación de medidas anticorrupción y la mejora del sector de la seguridad.

La Cumbre de Yaundé se celebró en 2013 a raíz de los problemas de piratería del golfo de Guinea y de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2018/2011 y 2039/2012. En ella se acordó la creación de tres mecanismos: primero, el Código de Conducta de Yaundé (sobre la represión de la piratería, el robo a mano armada en la mar y la delincuencia marítima en África occidental y central); segundo, la Declaración de los jefes de Estado, y tercero, el Memorando de Entendimiento entre las organizaciones regionales. Todos estos mecanismos derivaron en lo que se conoce como la Arquitectura de Yaundé (YA, por sus siglas en inglés) (Consejo de la UE, 2014b), tal y como se esquematiza en la imagen 2.

La función principal de toda esta arquitectura es el intercambio ágil de información para lograr el control de lo que ocurre en el ámbito marítimo, permitiendo el seguimiento de barcos que transiten entre diferentes zonas. También para coordinar posibles intervenciones, en las que probablemente sean necesarias autorizaciones de diferentes países (GoGIN, 2021, ICC 2021).

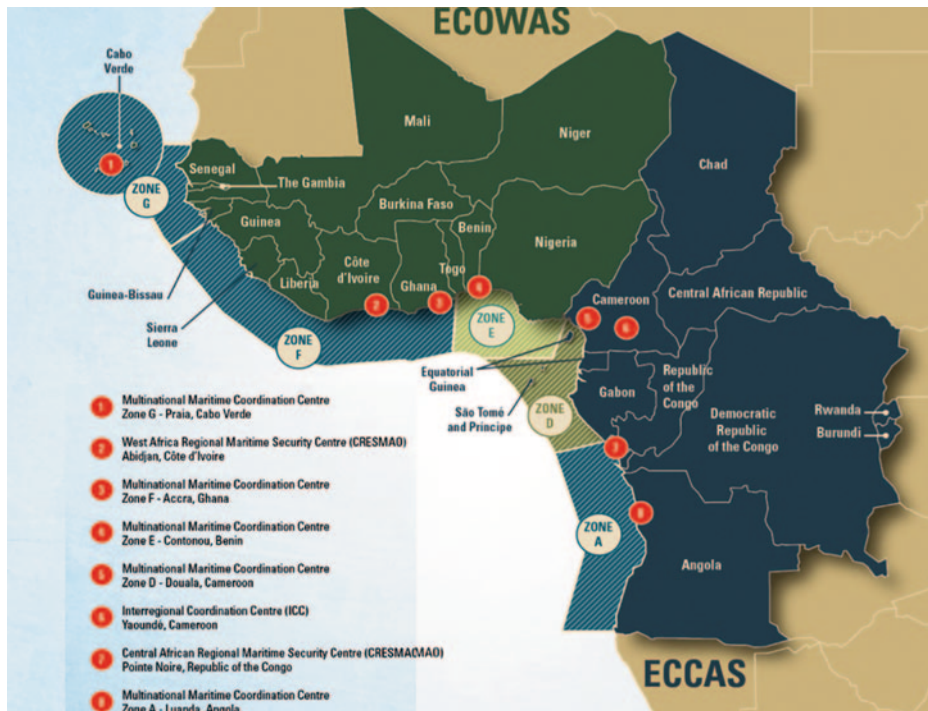


Imagen 2. Mapa de la Arquitectura de Yaundé. (Fuente: GoGIN)

La principal iniciativa de la UE que apoya la YA es el proyecto GoGIN (*The Gulf of Guinea Inter-Regional Network*). Su principal misión es «la seguridad del golfo de Guinea para promover la economía azul» (GoGIN, 2021), refiriéndose al desarrollo económico de los países ribereños con origen en lo relacionado con la actividad marítima. Como cometidos específicos, la GoGIN de la UE busca mejorar la recolección, análisis e intercambio de información y apoyar a las naciones ribereñas en el desarrollo e implementación de sus políticas nacionales, todo ello en el ámbito marítimo.

En julio de 2019, se acordó un concepto pionero: las Presencias Marítimas Coordinadas (PMC), que suponen una solución de compromiso muy pragmática. Por un lado, no se desarrolla una operación militar *ad hoc* (cosa que se quiere evitar a toda costa). Por otra parte, se da mayor visibilidad a la UE en la región. Se basa en una contribución voluntaria de los Estados miembros, a los que simplemente se les pide que compartan información, que realicen determinados actos en representación de la UE y que, en la medida de lo posible, se coordinen en las fechas, las actividades y los puertos para que haya presencia naval de al menos un barco a lo largo de todo el año.

Se trata de una solución práctica, ya que hubiera sido complicado acordar en el seno de la UE cualquier iniciativa más ambiciosa. Sin embargo, la aportación de barcos ha aumentado este último año de forma significativa, lo que demuestra un mayor compromiso de algunos Estados miembros. España mantiene su participación con dos buques al año, cubriendo un total de seis a ocho meses.

Una vez transcurrido un año desde la implantación de las PMC en el golfo de Guinea, el Consejo de la UE valoró positivamente su implantación (Consejo de la UE, 2022). Se considera «un instrumento útil y efectivo» que contribuye a una mejora en la seguridad marítima y refleja el papel creciente de la UE

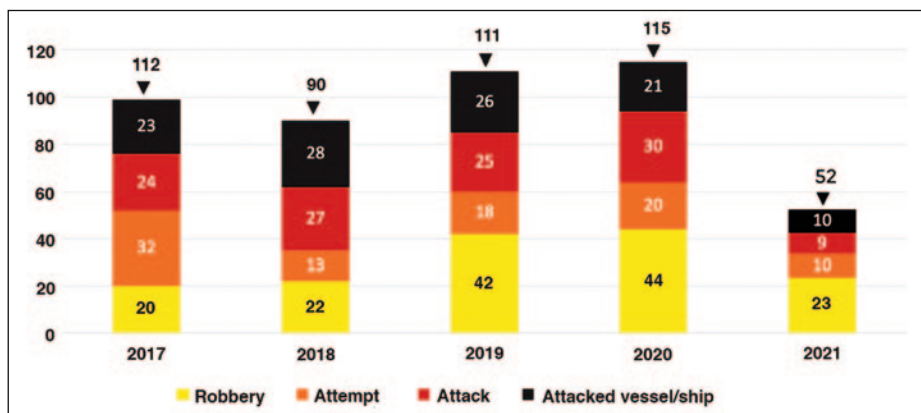


Gráfico 1. Incidentes de piratería en el golfo de Guinea en los últimos cinco años.

(Fuente: MICA Center)



Imagen 3: Eventos de piratería en el golfo de Guinea en 2022 hasta el 18 de abril.
(Fuente: IMB)

como un proveedor de seguridad marítima. Se justifican estas afirmaciones con el descenso del número de incidentes marítimos en el Golfo en 2021 si lo comparamos con los años anteriores. Durante 2021 y principios de 2022, estos se redujeron en un 50 por 100 respecto a 2020. En la imagen 1, podemos observar la tendencia a la baja del número de incidentes relacionados con la piratería en el golfo de Guinea en los últimos cinco años. Los datos que se recogen se refieren a robos efectuados en barcos (dentro de mar territorial, *robberies*), intentos de ataque en los que finalmente estos no se produjeron (*attempts*), ataques en los que no se consiguió tomar el control del barco atacado (*attacks*) y ataques en los que se tomó el control del buque asaltado o de su tripulación (*attacked vessel/ship*).

En 2022 (hasta el 18 de abril) se confirmó la tendencia a la baja, con seis casos reportados, según datos del International Maritime Bureau (IMB), como puede verse en la imagen 3.

El Consejo de la UE, al analizar las PMC, destaca la necesidad de apoyar la firma de acuerdos con los países ribereños para la entrega de sospechosos de piratería para ser juzgados, de forma análoga a lo que se hace en la Operación Atalanta contra la piratería en Somalia (Consejo de la UE, 2022).

A pesar de estas disfunciones, en el último año se han producido numerosos eventos en los que intervinieron buques de la UE que, de uno u otro modo, evitaban ataques piratas o provocaron la huida de estos. Es un hecho que la piratería

ha descendido en el último año y medio y que las acciones de los barcos de la UE han tenido cierto peso, aunque también ha aumentado el esfuerzo y la implicación de muchos Estados del Golfo, especialmente de Nigeria.

No obstante, las causas de la piratería siguen presentes, por lo que no puede pensarse que el problema vaya a desaparecer a corto plazo. Actuar sobre la raíz debe hacerse siempre de forma que no constituya una injerencia en los asuntos de terceros países, aunque las soluciones —si llegan— tarden mucho más en hacerlo.

Otro de los problemas relevantes en el ámbito de la seguridad marítima en el golfo de Guinea es la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUUF, por sus siglas en inglés). El anterior secretario de la ONU, Kofi Annan, definió la pesca ilegal en África como «un robo organizado disfrazado de comercio». Se estima que en la zona del golfo de Guinea, la IUUF le cuesta a los Estados ribereños unos 350 millones de dólares al año, además de poner en peligro a numerosas especies de peces, lo que supone una amenaza medioambiental que puede llevar a colapsar la industria pesquera local. Se calcula que las capturas reales son un 40 por 100 superiores a las notificadas, lo que pone en peligro la forma de subsistencia de millones de personas y a su vez aumenta la presión migratoria sobre Europa al disminuir el desarrollo y la prosperidad de las poblaciones que viven en la costa (Consejo de la UE, 2014b).

Las tres causas de la IUUF en el Golfo son los barcos factoría, que pescan —o reciben el género trasladado desde otro pesquero en la mar— y procesan el pescado sin que se genere riqueza en tierra; la enorme flota china, cuya actividad desborda cualquier acuerdo al que haya llegado con países de la región, y la



Patrullero de altura *Atalaya* en Cabo Verde. (Foto: Ministerio de Defensa)

exportación de pescado en contenedores, ya que por este medio se fiscaliza mucho menos (Daniels, *et al.*, 2016).

Las medidas que aplica la UE para combatir la IUUF en esta región han producido adelantos mediante proyectos que fomentan el desarrollo de la pesca local y la generación de riqueza en tierra y medidas de control de las importaciones de pescado. No obstante, a este respecto existe margen de mejora, ya que el pescado que llega a la UE en contenedores está sometido a medidas de fiscalización mucho más laxas y su trazabilidad es dudosa en muchos casos (Consejo de la UE, 2008; Daniels, *et al.*, 2016).

Conclusiones

La combinación de factores que se produce en los países ribereños favorece la proliferación de actividades ilícitas, tanto en tierra como en la mar, si bien la especial idiosincrasia de los espacios marítimos y la falta de gobernanza en las aguas del golfo de Guinea hacen que se multipliquen los desafíos a la seguridad. A ello se suma la tradicional concepción de muchos Estados africanos —de los que se dice que viven «de espaldas al mar»—, pues no existe cultura marítima más allá de la pesca costera en algunos de ellos.

Los principales esfuerzos de la UE en el golfo de Guinea se centran en luchar contra las causas profundas que producen la inseguridad marítima en la región. Existen proyectos para asesorar a sus instituciones, sobre todo en temas jurídicos, económicos y fiscales.

Las medidas que ha adoptado la UE en los últimos diez años han producido resultados desiguales: la piratería ha bajado sustancialmente, gracias, entre otras, a las Presencias Marítimas Coordinadas, aunque es pronto para afirmar que esta tendencia se va a mantener; en cuanto a la pesca ilegal, se mantiene, si bien se están dando pasos en la dirección correcta. La mejora en la normativa comunitaria relativa a la importación de pescado en contenedores y una mayor capacidad de los Estados ribereños del golfo de Guinea en la mar reducirán la IUUF, y la riqueza que genere la pesca repercutirá en mayor medida en las comunidades costeras. Se trata de medidas pensadas para el largo plazo, que poco a poco van dando sus resultados, aunque no siempre a la velocidad que nos gustaría ni con la efectividad que cabría esperar; pero la valoración en general es positiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGUITA OLMEDO, C., y SÁNCHEZ EXPÓSITO, A.: «Proyección de los intereses de la Unión Europea en el océano Índico: una cuestión geoestratégica». *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 27, mayo-agosto 2020, pp. 25-41.
- BELL, C.; HUGGINS, J.; JOUBERT, L.; OKAFOR-YARWOOD, I.; EBIEDE MARCLINT, T. (2021): «Pirates of the Gulf of Guinea: A cost analysis for coastal states». *Stable Seas Report*. Disponible en <https://www.stableseas.org/post/pirates-of-the-gulf-of-guinea-a-cost-analysis-for-coastal-states> (consultado el 1/4/2022).
- BISCA, Paul M.: «Can peace become affordable? Lessons from security sector expenditure reviews in West Africa». *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, marzo de 2019.
- BORRELL, J. (2021): «¿Por qué la UE debe ser garante de la seguridad marítima global?». Disponible en https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92479/node/92479_es (consultado el 2/9/2021).
- CANALES, P.: «Golfo de Guinea: un nuevo foco de inestabilidad». *Revista Española de Defensa*, febrero de 2014, pp. 46-51.
- CARVAJAL ROMERO, L.: «Del concepto teórico del “enfoque integral” a su aplicación práctica. Reflexiones para una futura estrategia de la UE en el Golfo de Guinea». *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documento de Opinión, 118/2014.
- Comisión Europea (2015): «Reglamento de ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) núm. 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2447&from=EN> (consultado el 3/2/2022).
- Consejo de la UE (2008): «Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1005&from=EN> (consultado el 1/2/2022).
- (2014a): «Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea» (*EUMSS, European Union Maritime Security Strategy*).
- (2014b): «Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea» (*EU Strategy on the Gulf of Guinea*). Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf> (consultado el 21/08/2021).
- (2015): «Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020».
- (2018): «Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan».
- (2021): «Conclusiones del Consejo al lanzamiento del concepto de presencias marítimas coordinadas en el Golfo de Guinea».
- (2022): «Council Conclusions extending and enhancing the implementation of the Coordinated Maritime Presences Concept in the Gulf of Guinea». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/54436/st06256-en22.pdf> (consultado el 29/3/2022).
- DANIELS, A.; GUTIÉRREZ, M.; FANJUL, G.; GUEREÑA, A.; MATHESON, I.; WATKINS, K. (2016): «Western Africa’s missing fish. The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets». Informe del *Overseas Development Institute, por Causa, Investigación y periodismo*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/304566790_Western_Africas_Missing_Fish (consultado el 26/8/2021).
- ECOWAS, ECCAO, GGC: «Code of conduct concerning the repression of piracy, armed robbery against ships and illicit maritime activity in West and Central Africa». Firmado en Yaundé en junio de 2013 por 25 naciones africanas.
- EFCA (European Fisheries Control Agency) (2021): *EFCA Annual Report 2020*. Disponible en https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/AR2020_20210421%2011%2019h.pdf (consultado el 01/03/2022).

- EDA (European Defence Agency) (2022): [https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)) (consultado el 15/3/2022).
- EFCA (European Fisheries Control Agency) (2022): <https://www.efca.europa.eu> (consultado el 23/3/2022).
- EEAS (European External Action Service) (2021): «EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea». Disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en (consultado el 01/04/2022).
- GoGIN (Gulf of Guinea Inter-regional Network EU) (2021): <https://www.gogin.eu/en/> el 7/8/2021).
- (2019): «Lecciones aprendidas del arresto de piratas G-Dona 1 por las fuerzas togolesas». Disponible en <https://www.gogin.eu/en/2019/09/20/lessons-learned-from-g-dona-1-pirates-arrest-by-the-togo-forces/> (consultado el 7/8/2021).
- GARCÍA ESTRADA, A. (2021): «Presencia Marítima Coordinada». Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Opinión 28/2021. Disponible en https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2021/DIEEEO28_2021_ANGGAR_Guinea.html (consultado el 18/8/2021).
- IISS (International Institute for Strategic Studies) (2021): *The Military Balance 2021*. ISBN 978-1-032-01227-8 ISSN 0459-7222.
- IMO (2009): «Resolution A.1025(26), Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships». Disponible en <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/A.1025.pdf> (consultado el 2/2/2022).
- (2021): «Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, Annual Report - 2020». Disponible en <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Piracy-Reports-Default.aspx> (consultado el 7/2/2022).
- ICC (Interregional Coordination Center) (2021): «Yaounde Architecture». Disponible en https://icc-gog.org/?page_id=28 (consultado el 5/8/2021).
- IRIARTE PESTAÑA, P. (2018): «El origen de la piratería y los tráfico marítimos ilegales: la situación en África occidental y la presencia del crimen organizado». Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Opinión 51/2018. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO51-2018_Pirateria_TraficosMaritimos_AfricaOcc_PaulaIriarte-O.pdf (consultado el 18/8/2021).
- JACOBSEN, K. L.; RIBER NORDBY, J. (2015): «Maritime security in the Gulf of Guinea». *Report Royal Danish Defence College Publishing House*.
- JACOBSEN, K. L. (2017): «Maritime security and capacity building in the Gulf of Guinea: On comprehensiveness, gaps, and security priorities». *African Security Review*, 26:3, pp. 237-256. Disponible en <https://doi.org/10.1080/10246029.2017.1291441> (consultado el 7/3/2022).
- KAMAL-DEEN, A. (2015): «The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy». *Naval War College Review*, vol. 68:1, artículo 7. Disponible en <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol68/iss1/7> (consultado el 11/3/2022).
- MICA Center (Marine Nationale) (2022): «Maritime Security Annual Report 2021». Informe de la Marina francesa sobre seguridad marítima elaborado por su centro responsable de la Seguridad Marítima. Disponible en https://maritimescrimes.com/wp-content/uploads/2022/01/BI-LAN_MICA_CENTER_2021_EN.pdf (consultado el 12/3/2022).
- MOLINA SCHMID, T.: «La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea». *REVISTA GENERAL DE MARINA*, noviembre de 2015, pp. 695-706.
- MORAL MARTÍN, P.: «La piratería marítima, fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico». Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de Opinión 42/2015. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO42-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf (consultado el 18/08/2021).
- MORALES MORALES, R. (2020): «Piratería en el Golfo de Guinea: Respuestas desde la Unión Europea». *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*. Año 8, vol. 15, agosto-diciembre 2020 ISSN: 2007-2023.

- MUGRIDGE, D.: «Malaise or Farce. The International Failure of Maritime Security». *Defense & Security Analysis*, 25:3. Routledge, septiembre 2009. DOI: 10.1080/14751790903201448, ISSN 1475-1798.
- Naciones Unidas (1982): Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS).
- OKAFOR-YARWOOD, I.; PIGEON, M.; AMLING, A.; RIDGWAY, C.; ADEWUMI, I.; JOUBERT, L. (2020): «Stable seas: Gulf of Guinea». *Stable Seas, a program of One Earth Future*. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18289/OEF.2020.043> (consultado el 18/8/2021).
- RALBY, I. (2019): «Learning from success: advancing maritime security cooperation in Atlantic Africa». *Think tanks* del CIMSEC (Center for International Maritime Security). Disponible en <https://cimsec.org/learning-from-success-advancing-maritime-security-cooperation-in-atlantic-africa/> (consultado el 17/1/2022).
- SANTÉ ABAL, J. M.: «Nigeria, elenco de conflictos. Diagnóstico de sociedad (I)». Documento de Análisis, n.º 14/2016. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 1/3/2017, pp. 11-13. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA14-2017_Nigeria_Diagnostico_xIx_JMSA.pdf (consultado el 1/2/2022).
- (2018): «Golfo de Guinea. Piratería nigeriana» *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Documentos de Seguridad y Defensa, 75: «Mares violentos», capítulo 4.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (2014): «Marco geopolítico y políticas de la UE en la cuenca atlántica». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). *Monografías 143*: «La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea», capítulo primero.
- Unión Europea (2021): «Factsheet: Coordinated Maritime Presences». Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/default/files/coordinated_maritime_presences.pdf (consultado el 28/8/2021).
- (2022): «A strategic compass for security and defence». Documento «Brújula estratégica» de la Unión Europea. Disponible en español en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf> (consultado el 21/4/2022).
- UNODC (2021): «Pirates of the Niger Delta. Between Brown and Blue Waters». Informe elaborado por varios autores bajo la dirección de Katja Lindskov Jacobsen, financiado por el Gobierno de Dinamarca. Disponible en https://www.unodc.org/res/piracy/index_html/UNODC_GMCP_Pirates_of_the_Niger_Delta_between_brown_and_blue_waters.pdf (consultado el 1/4/2022).
- URCELAY VERDUGO, J. L. (2014): «La piratería en el golfo de Guinea: retos y soluciones». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). *Monografías 143*: «La piratería emergente en el golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea», capítulo cuarto.