

Marco geopolítico y políticas de la UE en la cuenca atlántica¹

Capítulo Primero

Juan Luis Suárez de Vivero

Resumen

El fenómeno de la piratería y su reciente expansión en el ámbito del golfo de Guinea responde a una conjunción de circunstancias de diversa naturaleza, entre ellas, las de carácter geográfico y político. La descripción y análisis del marco geopolítico en el que se inserta dicho fenómeno constituye el objeto central de este capítulo. Por otra parte, desde la Unión Europea han ido emanando una serie de respuestas a la emergencia de la piratería y otras actividades ilícitas. En este sentido, la segunda parte aborda las respuestas y los recursos que la Unión Europea ha ido generando en los últimos años enfocados tanto a diseñar un marco de relaciones políticas con África, sus regiones y Estados, como a dotarse de instrumentos de acción y prevención de la piratería y actividades conexas.

¹ Para la elaboración del presente informe se han utilizado datos generados dentro del proyecto del Plan Nacional de I+D+i Escenarios geográficos de la política marítima europea (GEOMAR)[CSO2011-23158] Ministerio de Ciencia e Innovación. La cartografía y fichas complementarias forman parte del atlas sobre escenarios marítimos que estará disponible en inglés en el sitio de internet www.marineplan.es. Cartografía y SIG: Juan Manuel Martín Jiménez y Gabriel Orozco Frutos.

Palabras clave

Piratería, geopolítica, seguridad marítima, Política Marítima Integrada de la UE, Estrategia Atlántica

Abstrac

Piracy and its recent expansion into the Gulf of Guinea area is the result of a wide range of circumstances coming together, including some that are geographical and political in nature. The description and analysis of the geopolitical framework in which this phenomenon is embedded is the main object of this chapter. There have been a number of responses from the European Union to contend with the emergence of piracy and other illicit activities. The second part of the chapter therefore addresses the answers and resources that the European Union has produced in recent years to both design a framework of political relations with Africa, its regions and States, and equip itself with instruments to prevent and act upon piracy and other associated activities.

Keywords

Piracy, Geopolitics, Maritime Security, EU Integrated Maritime Policy, Atlantic Strategy

1. Introducción

El fenómeno de la piratería y su reciente expansión en el ámbito del golfo de Guinea responde a una conjunción de circunstancias de diversa naturaleza, entre ellas, las de carácter geográfico y político, al mismo tiempo que para su cabal comprensión e interpretación es necesario atender a diferentes factores que tienen una dimensión espacial. La descripción y análisis del marco geopolítico en el que se inserta dicho fenómeno – perspectiva complementaria de otras aproximaciones– constituye el objeto central de este capítulo. Por otra parte, desde la Unión Europea han ido emanando una serie de respuestas a la emergencia de la piratería y otras actividades ilícitas durante estos últimos años –fundamentalmente en torno al continente africano– que han culminado, hasta ahora, con la aprobación de una estrategia específica para el golfo de Guinea (2014) y la creación de una nueva línea política dentro de la Política Marítima Integrada que ya incluye una Estrategia de Seguridad Marítima (2014). En consecuencia, la Unión Europea dispone ya de un amplio espectro de instrumentos con los cuales hacer frente a esta crisis regional, materia que es el objeto de la segunda parte del informe.

Las claves geopolíticas del golfo de Guinea remiten a media docena de elementos que combinados configuran un escenario diferenciado entre las grandes piezas geopolíticas a escala global: i) concentración de Estados fallidos² (o en terminología francesa la conformación de una «zona gris»); ii) constituir uno de los enclaves destacados de la piratería; iii) albergar a uno de los diez conflictos o crisis del ranking mundial (República Democrática del Congo); iv) ser uno de los spots del mapa energético mundial; v) estar en proceso de incorporación –funcional y geográficamente– al fenómeno de las áreas emergentes; vi) y en discordancia con el punto anterior y con la potencialidad de alguno de los elementos enumerados, seguir condenados a la irrelevancia global, incluso protagonizar lo que ya habría que incluir como una nueva categoría geopolítica: las crisis sanitarias con proyección global y efectos internos devastadores.

La primera parte de este capítulo está estructurada en torno a dos grandes ejes: uno histórico-político que sirve de introducción y enmarque general, y un segundo eje que con la denominación de «geografía marítima» aborda las principales cuestiones que caracterizan la región desde una perspectiva marítima y tienen algún tipo de relación con el fenómeno de la piratería (jurisdicciones, fronteras, actividad pesquera, infraestructura portuaria y energía), teniendo en cuenta que los temas que tienen un de-

² Este concepto se expresa mediante un índice sintético que incluye, entre otros, indicadores sobre pobreza y salud. En este sentido, según las estadísticas del Banco Mundial, la media de PIB *per capita* de la región (África sub-sahariana) es de 1.624 \$ (2013) y la media de esperanza de vida 56 años (2012) <http://data.worldbank.org/region/SSA>

sarrollo específico en esta monografía (energía, seguridad), aquí solo son tratados de forma esquemática.

Para la Unión Europea, África es un espacio de intereses económicos de alto valor estratégico entre los que se encuentra la energía del golfo de Guinea, pero las políticas de la UE se abren a un amplio espectro de materias que incluyen desde el desarrollo, a los derechos humanos o el cambio climático. En este sentido, la segunda parte aborda las respuestas y los recursos que la Unión Europea ha ido generando en los últimos años enfocados tanto a diseñar un marco de relaciones políticas con África, sus regiones y Estados, como a dotarse de instrumentos de acción y prevención de la piratería y actividades conexas. En el contexto de las acciones político-administrativas que con diversa profundidad y nivel de competencias desarrolla la Unión Europea, la piratería es considerada en el marco de tres amplias políticas: relaciones externas, política marítima, y movilidad y transporte. Es en conexión con estas tres grandes políticas que se han estructurado los tres apartados de la segunda parte: la Política Marítima Integrada y la Estrategia Atlántica, la UE y África, y las políticas de seguridad y la seguridad marítima, cerrando el capítulo unas breves conclusiones.

2. El golfo de Guinea: marco geográfico y político

El ámbito geográfico del golfo de Guinea se puede definir como la amplia región del continente africano que discurre, en la costa oeste, entre Guinea Bissau y Angola (Figura 1). Dieciséis países ribereños poblados por 369 millones de habitantes que totalizan 14.087 km de costa y un área terrestre de casi 6,7 millones de km² (Tabla 1). El espacio marítimo

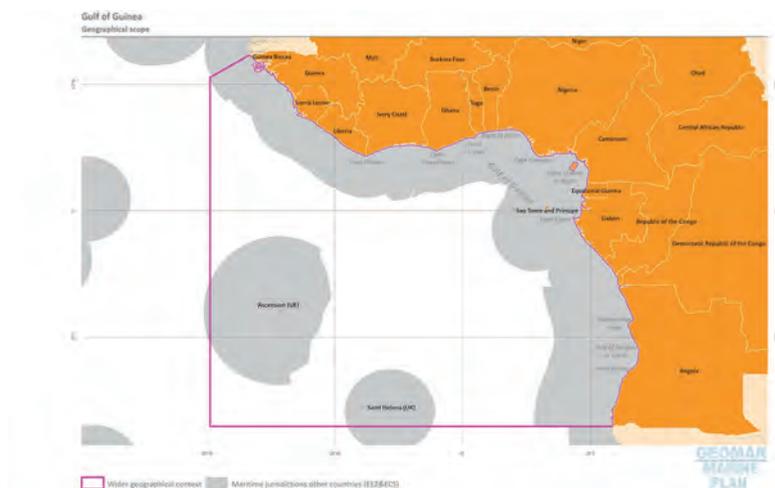


Figura 1. Golfo de Guinea. Ámbito amplio

| Gulf of Guinea. Geographical Scope ¹ | | | | | | |
|---|----------------|-----------------------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Coastal countries | Coastline (km) | Jurisdictional waters | Maritime jurisdictions (Sq. km) | | | |
| | | | Extended Continental Shelf | High seas | Area | % |
| 16 | 14.087 | 3.213.410 | 1.050.766 | 9.864.786 | 4.814.019 | 9.078.196 |

| Total land and maritime area, including landlocked countries and high seas ¹ | | | |
|---|-------------------|--|------------|
| | Sq. Km | | % |
| Land surface | 11.340.834 | | 55,54 |
| Maritime area | 9.078.196 | | 44,46 |
| Total | 20.419.031 | | 100 |

| Coastal/Landlocked countries ¹ | | | | |
|---|-----------|------------|-------------------|------------|
| | Number | % | Sq. Km | % |
| Coastal countries | 16 | 76,2 | 6.749.777 | 59,5 |
| Landlocked countries | 5 | 23,8 | 4.591.057 | 40,5 |
| Total | 21 | 100 | 11.340.834 | 100 |

¹ Wider geographical context. From Guinea (Ghana to Angola).

Source: GEOMAR

Tabla 1. Principales datos geográficos

integrado en esta región de acuerdo con los límites indicados abarca una extensión de más de 9 millones km² por lo que la dimensión total de este escenario geográfico alcanza los 15,7 millones km² de superficie que, incluyendo los Estados sin litoral cuya salida al mar más cercana es este golfo, sobrepasarían los 20,4 millones de km² con una población total de 435 millones de habitantes.

En un sentido más estricto, el golfo de Guinea es el gran seno de esta costa que abarca los países de Ghana, Togo, Benin, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón y Santo Tomé y Príncipe (Figura 2). La toponimia marítima distingue, a su vez, dos ensenadas o bahías, de oeste a este: la de Benin que discurre entre cabo St. Paul y cabo Formoso (incluyendo Ghana, Togo, Benin y Nigeria) y la de Biafra, entre el citado cabo Formoso y cabo Lopez (Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial y Gabón).

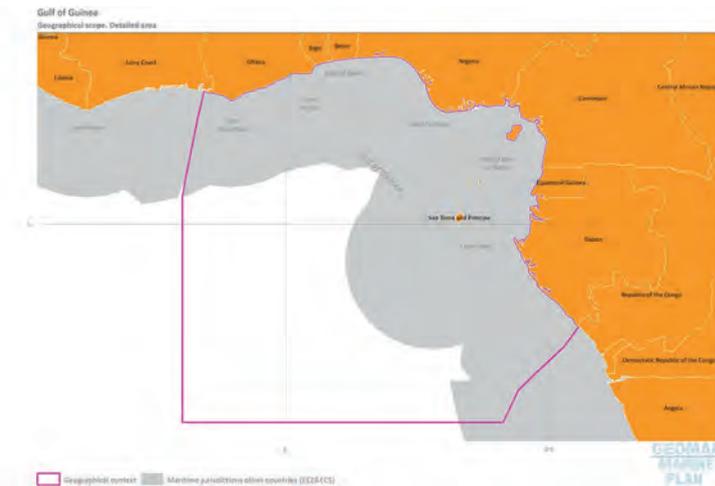


Figura 2. Golfo de Guinea. Ámbito reducido



Figura 3. Ataques piratas 2005-2012

Es en esta región conformada por estas dos ensenadas y en el tramo de costa que va desde Costa de Marfil hasta Camerún –4.888 km y una superficie de unos 2 millones de km²– donde se localiza el grueso de los incidentes provocados por la piratería con el centro de gravedad de este conflicto en la costa de Nigeria (Figura 3). El fenómeno de la piratería en estas aguas está, lógicamente, asociado con la situación política y socio-económica de la región por lo que su análisis y las formas de abordar su resolución requieren tener en cuenta el contexto geopolítico. Esta es en consecuencia la finalidad del presente apartado.

2.1 El contexto regional

El golfo de Guinea comparte con el resto del África subsahariana un pasado colonial al margen del cual difícilmente puede entenderse la situación política actual y la cuestión del desarrollo. Esta región tal y como se ha definido en un sentido amplio más arriba fue además el foco del comercio esclavista con la presencia en sus costas de prácticamente todos los imperios coloniales que penetraron en el continente y procedieron, ya avanzado el siglo XIX, a su reparto. Sistema colonial y esclavitud se encuentran en la base de la fuerte desarticulación de las sociedades africanas y de las dificultades para organizarse políticamente tras la desaparición del sistema colonial.

Desde la perspectiva de la geografía política, la región del golfo de Guinea se caracteriza por una morfología de los Estados (tamaño, fronteras, acceso al mar) conformada por una organización del territorio al servicio del sistema colonial y su sistema productivo, asociado éste a la economía extractiva y las exportaciones. Aunque la configuración político-territorial se definió de manera artificial en la Conferencia de Berlín (1884-85),

tras el proceso de independencia y la creación de la Organización para la Unidad Africana (Addis Abeba, 1963) se decidió mantener las fronteras heredadas en beneficio de la estabilidad política del continente. Así pues, la disposición de los territorios políticos de la región obedece a la lógica del reparto colonial con piezas territoriales a modo de rebanadas normales a la costa. El resultado a escala continental es la mayor concentración de Estados sin litoral del mundo. El golfo de Guinea es así la salida obligada para cinco de esos Estados: Mali, Burkina Faso, Níger, Chad y República Centroafricana (Figura 4) cuya superficie total supera los 4,5 millones de km² y los 65 millones de habitantes que equivalen al 17,6% del total de la región arriba descrita (Tabla 2).

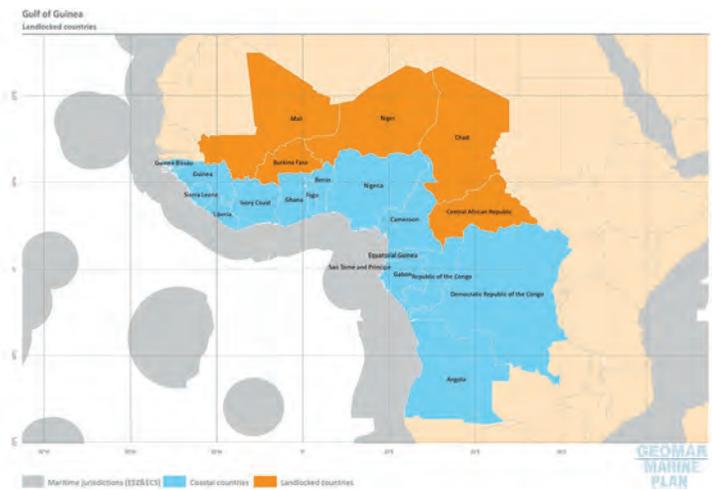


Figura 4. Estados sin litoral

Coastal/landlocked countries geographical data

| Countries | Land Surface (Sq. km) | GDP 2012 (Billions \$) | Population (Millions) | HDI |
|----------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-------|
| Coastal countries | | | | |
| Angola | 1.244.785 | 114,1 | 20,82 | 0,588 |
| Benin | 115.121 | 7,557 | 10,05 | 0,436 |
| Cameroon | 464.304 | 25,32 | 21,7 | 0,495 |
| Democratic Republic of the Congo | 1.325.085 | 16,60 | 4,337 | 0,311 |
| Equatorial Guinea | 28.668 | 17,7 | 0,736 | 0,554 |
| Gabon | 259.478 | 18,39 | 1,632 | 0,682 |
| Ghana | 235.684 | 40,71 | 23,37 | 0,538 |
| Guinea | 244.791 | 5,627 | 11,45 | 0,395 |
| Guinea-Bissau | 11.472 | 0,3223 | 1,664 | 0,164 |
| Ivory Coast | 330.895 | 34,91 | 19,84 | 0,437 |
| Liberia | 111.385 | 1,744 | 4,19 | 0,486 |
| Nigeria | 907.333 | 262,6 | 168,8 | 0,471 |
| Republic of the Congo | 344.864 | 17,2 | 65,71 | 0,394 |
| Sao Tome and Principe | 1.037 | 0,2634 | 0,188 | 0,525 |
| Sierra Leone | 71.599 | 5,786 | 5,379 | 0,459 |
| Togo | 56.885 | 5,814 | 6,642 | 0,459 |
| Total (coastal) | 6.749.778 | 561 | 369 | - |
| Average (coastal) | 421.861 | 35 | 21 | - |
| Landlocked countries | | | | |
| Burkina Faso | 277.765 | 10,4 | 16,46 | 0,342 |
| Central African Republic | 617.981 | 2,1 | 4,53 | 0,152 |
| Chad | 1.266.289 | 12,8 | 12,45 | 0,34 |
| Mali | 1.252.723 | 10,3 | 14,853 | 0,341 |
| Niger | 1.181.303 | 6,5 | 17,16 | 0,344 |
| Total (landlocked) | 4.691.057 | 42 | 65 | - |
| Average (landlocked) | 918.211 | 8 | 13 | - |
| Total | 11.340.835 | 603 | 435 | - |
| Average | 540.040 | 29 | 21 | - |

Source: World Bank

Tabla 2. Estados costeros/ Estados sin litoral

Políticamente, la región del golfo de Guinea adolece de estructuras institucionales que la doten de cohesión, fenómeno extensible al conjunto continental y que constituye una de las carencias para hacer frente, de manera coordinada, al problema de la piratería. Aunque, como ya se ha apuntado, el continente comparte el mismo pasado colonial y una historia común de lucha por la emancipación, la arquitectura política de escala supranacional es una de las debilidades de la región y de todo el continente, reflejo de una cierta vacuidad de los movimientos que acompañaron el proceso de descolonización y el posterior de la construcción nacional en África como fueron el panafricanismo y la negritud radical (Iniesta, 2007). Durante la etapa colonial se crearon federaciones que agrupaban los territorios bajo el control de una misma metrópolis, tales como: África Ecuatorial Francesa (1902), África occidental Francesa y África oriental Británica. Estas instituciones coloniales fueron rechazadas con la independencia aunque se reconstituyen bajo nuevas formas que responden a lógicas de cooperación e integración superando el marco del Estado (Pourtier, 2006).

La Unión Africana (2001) heredera de la antigua Organización para la Unidad Africana (1963) es la organización política de mayor relevancia cuyo principal objetivo es acelerar el proceso de integración en el continente a fin de afrontar los retos de la globalización e impulsar el papel de África como actor internacional (<http://www.au.int/en/>). En las últimas décadas la ampliación de mercados aparece como uno de los factores de la integración regional, y en la región del golfo de Guinea se localizan organizaciones como la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC) y Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA). En 2001 se crea en Libreville la Comisión del Golfo de Guinea (CGG) que inicia sus actividades en 2007. La CGG está integrada por 8 países: Angola, Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, y Nigeria. En el golfo de Guinea hay cuatro Estados pertenecientes a la Commonwealth (Tabla 3).

| COUNTRY | AFRICAN UNION | NEIGHBOURHOOD POLICES | THE COMMONWEALTH | CEMAC | ECOWAS | CEEAC | OPEC | GCC | UEMOA |
|---|---------------|-----------------------|------------------|-------|--------|-------|------|-----|-------|
| Angola | X | X | | | | X | X | | |
| Burkina Faso | X | X | | | X | | | | X |
| Burundi | X | | | | X | | | | X |
| Cameroon | X | X | X | X | X | X | | X | |
| Central African Republic | | | | X | | X | | | |
| Chad | X | | | X | | X | | X | |
| Economic Community of West African States | X | X | | | | X | | X | |
| Equatorial Guinea | X | X | | X | | X | | X | |
| Gabon | X | X | | X | X | X | X | X | |
| Guinea | X | X | X | | | X | | | |
| Guinea-Bissau | X | X | | | X | | | | |
| Kenya | | | X | | | | | | X |
| Lesotho | X | X | | | | | | | |
| Liberia | X | X | | | | | | | |
| Mali | X | | | | X | | | | X |
| Niger | X | | | | X | | | | X |
| Nigeria | X | X | X | | | | X | X | |
| Republic of the Congo | X | X | | X | X | X | | X | |
| San Jose and Principe | X | X | | X | | X | | X | |
| Senegal | X | X | X | | X | | | | |
| Sudan | X | X | | | X | | | | X |

X Former member state

Source: African Union, Neighbourhood policies, Commonwealth, CEMAC, ECOWAS, CEEAC, OPEC, GCC, UEMOA.

Tabla 3. Organizaciones supranacionales

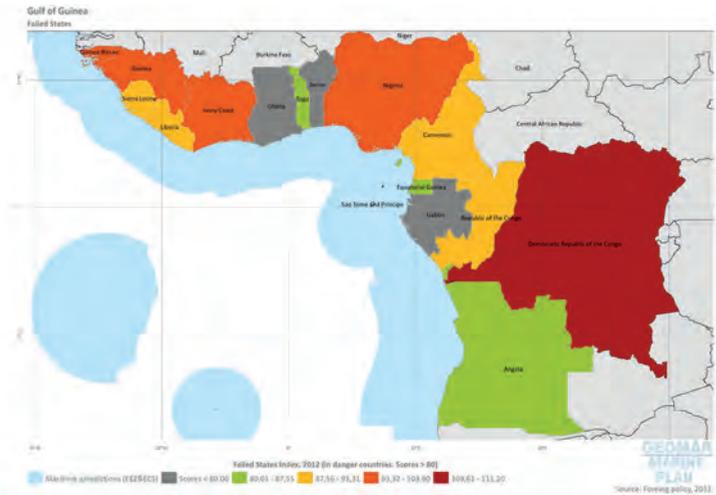


Figura 5. Estados fallidos

En relación con la piratería, la región del golfo de Guinea se caracteriza igualmente por la alta concentración de Estados fallidos³ (Figura 5), en un contexto geográfico donde este fenómeno está ampliamente extendido. De los dieciséis Estados que conforman la región, doce superan el valor 80 (de un máximo de 120) del índice elaborado por FFP que incluye distintos grados de las situaciones de alerta y alarma. La República Democrática del Congo se encuentra en el grupo de cuatro Estados con una situación más extrema; Costa de Marfil, Guinea, Guinea Bissau y Nigeria se encuentran en el segundo nivel de gravedad; Liberia, Camerún y Sierra Leona se encuadran en el tercer nivel, mientras Togo, Angola y Guinea Ecuatorial ocupan el cuarto nivel (Tabla 4). Benin, Santo Tomé y Príncipe y Ghana están por debajo del índice 80. Sin embargo, un índice bajo no equivale a estar al margen de la piratería: Benin y Ghana registran incidencias de piratería en el periodo 2005-2012 lo que puede explicarse por su localización geográfica en el área del golfo de Guinea más castigada por esta actividad, así como por la forma en que los distintos componentes del índice influyen en el control territorial y el nivel de corrupción.

La debilidad generalizada de las instituciones políticas en el continente –particularmente en el amplio arco costero– se transmite inevitablemente, y con una mayor intensidad, al espacio marítimo sobre el que se proyectan la soberanía y los derechos jurisdiccionales de los Estados ribereños, y el control territorial, ya de por sí mermado en tierra firme, apenas

³ El Collins English Dictionary da la siguiente definición de Estado fallido: A weak state where social and political structures have collapsed to the point where the government has little or no control. El indicador más extendido de este fenómeno es el Failed State Index elaborado por el Fund for Peace (FFP) (<http://global.fundforpeace.org/>). El término “Estado fallido” ha sido sustituido en 2014 por el de “Estado frágil”.

| Country | Total | Demog. Pressures | Refugees and IDPs | Group Grievance | Human Flight | Unsettled Development | Poverty and Economic Decline | Legitimacy of the State | Public Services | Human Rights | Security Apparatus | Factional Elites | External Intervention |
|-----------------------|-------|------------------|-------------------|-----------------|--------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------|--------------|--------------------|------------------|-----------------------|
| Cote d'Ivoire (D. R.) | 111.2 | 9.9 | 9.7 | 8.3 | 7.4 | 8.9 | 8.8 | 9.5 | 9.2 | 9.7 | 9.7 | 9.5 | 9.6 |
| Egypt | 108.8 | 7.9 | 9.0 | 9.0 | 7.6 | 7.7 | 7.4 | 9.6 | 8.4 | 8.8 | 8.9 | 9.9 | 10.0 |
| Ghana | 101.9 | 8.3 | 8.0 | 7.9 | 8.0 | 8.1 | 8.9 | 9.5 | 8.6 | 9.7 | 9.8 | 9.7 | 7.9 |
| Nigeria | 101.1 | 8.4 | 8.5 | 8.7 | 7.6 | 8.9 | 7.5 | 9.1 | 9.2 | 8.6 | 9.7 | 9.8 | 8.6 |
| Sierra Leone | 95.2 | 8.7 | 7.5 | 5.7 | 7.7 | 7.8 | 8.0 | 9.3 | 8.5 | 7.9 | 9.4 | 9.7 | 8.9 |
| Liberia | 83.3 | 8.4 | 8.9 | 8.2 | 8.7 | 7.7 | 8.8 | 8.9 | 8.9 | 8.1 | 7.0 | 8.4 | 9.3 |
| Cameroon | 83.1 | 9.2 | 7.9 | 7.5 | 7.5 | 8.1 | 6.5 | 8.9 | 8.1 | 7.9 | 7.9 | 9.2 | 8.5 |
| Senegal | 66.4 | 8.9 | 7.8 | 8.2 | 7.7 | 8.2 | 8.3 | 7.8 | 8.7 | 8.4 | 5.7 | 7.9 | 7.1 |
| DRC (Republic) | 60.3 | 8.3 | 7.7 | 6.3 | 6.5 | 7.9 | 7.5 | 8.6 | 8.4 | 7.2 | 7.0 | 6.7 | 7.9 |
| Togo | 47.5 | 8.1 | 6.8 | 5.1 | 6.9 | 7.6 | 7.7 | 8.2 | 8.2 | 7.4 | 7.3 | 7.5 | 8.8 |
| Guinea | 46.3 | 8.2 | 8.0 | 6.6 | 6.9 | 8.2 | 8.8 | 9.4 | 7.8 | 7.1 | 7.8 | 8.2 | 5.3 |
| Angola | 35.1 | 8.8 | 8.9 | 8.3 | 5.6 | 8.1 | 8.8 | 8.2 | 8.3 | 7.6 | 5.9 | 7.0 | 6.4 |
| Benin | 27.9 | 8.1 | 8.5 | 8.6 | 8.2 | 7.2 | 7.1 | 6.0 | 8.6 | 5.1 | 5.8 | 6.7 | 7.3 |
| Sao Tome | 24.6 | 8.6 | 4.9 | 4.8 | 7.9 | 8.8 | 7.9 | 6.6 | 6.4 | 4.7 | 5.8 | 6.3 | 7.2 |
| Gambia | 22.9 | 8.8 | 8.8 | 8.3 | 5.8 | 7.8 | 8.2 | 7.6 | 7.8 | 8.8 | 5.4 | 7.1 | 5.4 |
| Sierra | 19.1 | 8.7 | 8.5 | 8.9 | 7.1 | 6.9 | 8.1 | 5.9 | 7.6 | 4.7 | 3.9 | 5.9 | 8.9 |

Source: Foreign Policy, 2012

Tabla 4. Estados fallidos

puede ser ejercido en un territorio marítimo de más de dos millones de km², de los que 1,17 millones de km² son aguas jurisdiccionales de los nueve Estados ribereños de los golfos de Benin y Biafra (Tabla 5).

| Gulf of Guinea. Detailed area ¹ | | | | | | |
|---|---------------------------------|----------------------------|-----------------|-------------------------|----------------------------|--------------------|
| Country | Maritime Jurisdictions (Sq. km) | | | | | |
| | Jurisdictional waters | Extended Continental Shelf | High seas | Area | Total | |
| Σ | 1,179,016 | 59,544 | 1,032,487 | 952,953 | 2,131,909 | |
| Total land and maritime area, including high seas ² | | | | | | |
| | Sq. Km | | | | | |
| Land area | 2,340,838 | | 39.25 | | | |
| Maritime area | 2,131,909 | | 8.88 | | | |
| Total | 4,472,845 | | 100 | | | |
| ¹ Geographical context: Detailed area. From China to Gabon, both included. | | | | | | |
| Jurisdictional waters. Detailed area | | | | | | |
| Countries | Jurisdictional waters (Sq. km) | | | | | |
| | Inland waters | Territorial sea | Contiguous zone | Exclusive economic zone | Extended Continental Shelf | Total ⁴ |
| Egypt | - | 12,390 | - | 796,076 | - | 808,466 |
| Ghana | - | 12,219 | 12,343 | 212,774 | 38,413 | 255,755 |
| Gabon | 5,499 | 16,212 | - | 156,064 | 18,230 | 185,874 |
| Nigeria | - | 19,367 | - | 162,447 | 8,001 | 190,814 |
| S. Small and France | 3,849 | 11,608 | 14,719 | 115,370 | - | 145,546 |
| Nigeria-Sao Tome (joint) | - | - | - | 34,539 | - | 34,539 |
| Benin | - | 30,069 | - | - | - | 30,069 |
| Togo | - | 2,615 | - | 17,776 | - | 20,391 |
| Cameroon | - | 14,775 | - | - | - | 14,775 |
| Total | 9,288 | 119,250 | 27,062 | 990,936 | 59,544 | 1,179,016 |

Source: ILO/FAO

Tabla 5. Golfo de Guinea (ámbito reducido). Jurisdicciones

El grado de «fragilidad» que mide periódicamente FFP está compuesto por una docena de indicadores, uno de los cuales es la pobreza y el declive económico. La región del golfo de Guinea pertenece a una de las áreas más deprimidas del mundo (África subsahariana). Su PIB⁴ representa el 2% del total mundial y el 12% de la zona Euro. La renta per cápita de la

⁴ La fuente para los datos económicos es el Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>)

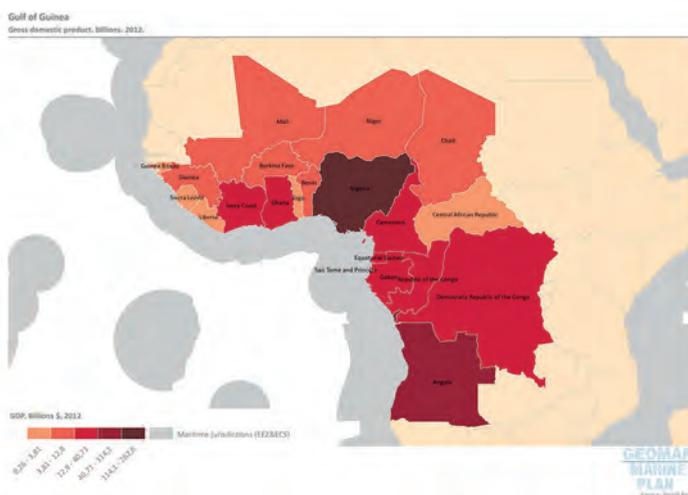


Figura 6. PIB

| Country | GDP (Billions) | Agriculture, value added (% of GDP) 2009 | Exports of goods and services (% of GDP) 2011 | GDP growth (annual %) 2012 |
|----------------------------------|----------------|--|---|----------------------------|
| Angola | 29,82 | 10,30 | -64,98 | 6,83 |
| Burkina Faso | 10,00 | 32,28 | -14,98 | 5,60 |
| Very Coast | 19,61 | | | 9,50 |
| Cameroon | 31,17 | | -29,45 | 4,58 |
| Democratic Republic of the Congo | 65,71 | 45,43 | -70,09 | 7,15 |
| Republic of the Congo | -4,37 | -4,51 | -87,26 | 3,61 |
| Gabon | -3,63 | 5,36 | -58,29 | 5,81 |
| Ghana | 25,87 | 31,81 | -64,12 | 7,91 |
| Guinea | 11,43 | 23,86 | -33,25 | 3,94 |
| Guinea-Bissau | 3,664 | 43,81 | -26,47 | -6,31 |
| Equatorial Guinea | 0,736 | | 88,06 | 2,30 |
| Liberia | 4,49 | 18,04 | -27,50 | -10,84 |
| Nigeria | 168,8 | 37,00 | -52,53 | 6,81 |
| Sierra Leone | 2,979 | 38,18 | -16,29 | 13,13 |
| Senegal | 0,186 | | -11,82 | -4,00 |
| Togo | 9,643 | 33,91 | -63,15 | 5,62 |
| Upper Volta | 16,46 | 33,07 | -21,14 | -10,08 |
| Central African Republic | -4,51 | 54,03 | -11,43 | 6,00 |
| Mali | 34,853 | 39,80 | -25,53 | -1,19 |
| Niger | 17,16 | 39,31 | -28,89 | 10,84 |
| Chad | 11,40 | 47,86 | -61,39 | 6,80 |

Source: World Bank

Tabla 6. PIB países

región es el 15% de la mundial y el 4,5% de la Unión Europea (Figura 6, Tabla 6). Estos datos ponen en evidencia la existencia de graves dificultades para un ejercicio efectivo de la soberanía y con un doble efecto: el adecuado desarrollo de la arquitectura institucional (poder judicial, poder ejecutivo) y la consecución de los medios técnicos para el control efectivo del territorio (más de dos millones de km² de espacio marítimo) y las obligaciones internacionales. No obstante, a escala nacional alguno de estos indicadores se prestan a cierta discusión: Nigeria, el país más afectado por la piratería, ocupa el puesto 27 (de 189) en el ranking del PIB del Banco Mundial, aunque el tamaño de su población lo desplace al 149 por ingresos per cápita.

Como dato complementario a los ingresos, el Índice de Desarrollo Humano (Tabla 2) elaborado por Naciones Unidas⁵ sitúa a estos dieciséis Estados en los puestos más alejados: de los 187 Estados hay cinco que están más allá del 170 y el que ocupa el lugar más alto, Gabón, el 106 con un IDH de 0,683 (Noruega el número 1 tiene 0,955).

2.2 Los Estados

La región del golfo de Guinea está integrada, como ya se ha indicado más arriba, por dieciséis Estados ribereños (Figura 7), de los cuales uno es Estado insular: Santo Tomé y Príncipe que además, de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), es un Estado archipelágico⁶.

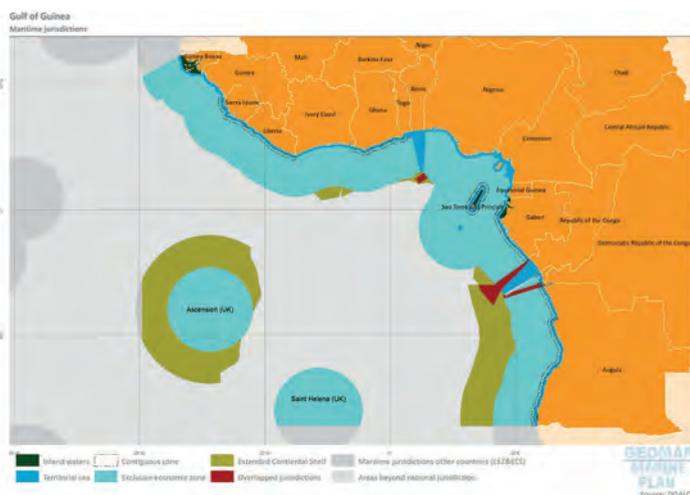


Figura 7. Golfo de Guinea. Jurisdicciones marítimas

Además de los dieciséis Estados ribereños hay que tener en cuenta los Estados sin litoral (*vid supra*) cuya salida al mar se efectúa por el golfo de Guinea (Figura 4). El tamaño medio de los dieciséis Estados ribereños es de unos 420.000 km², con dos de ellos que superan el millón de km², teniendo el más poblado de todos (Nigeria) una extensión aproximada al millón de km² (Tabla 2). La longitud de costa de estos Estados presenta un amplio rango, oscilando entre los 37 km de la República Democrática del Congo y los 885 km de Gabón (The World Factbook, CIA). Este dato,

⁵ Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo (<http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>)

⁶ El establecimiento de las aguas archipelágicas se aprueba mediante la Ley 1/98 23 de marzo de 1998 (http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn17.pdf)

sin embargo, varía de forma considerable según la fuente utilizada: en Natural Earth Shapefile Coastline aparecen diferencias cuantiosas que en el caso de Nigeria alcanzan los 1.212 km. La explicación parece estar en el criterio para su medición, bien siguiendo un trazado simplificado de la línea de costa o con un mayor nivel de detalle que en la costa de Nigeria con un complejo festoneado incrementa, como vemos, el resultado final. Este hecho tiene cierta relevancia en relación con la piratería pues un trazado costero, como es el caso que nos ocupa, asociado al intrincado sistema deltaico ofrece amplias posibilidades de abrigo y refugio. No puede afirmarse que haya una correlación entre longitud de costa e importancia de la piratería. Gabón, el país con más longitud de costa es de los pocos con una incidencia nula de ataques piratas para el periodo 2005-2012 (Figura 3) por lo que el control territorial debe asociarse con otras variables.

Todos los Estados ribereños accedieron a la independencia a partir de la segunda mitad del siglo xx, la mayoría (diez) entre 1950 y 1960, con la excepción de Liberia que lo hizo en 1847. Se trata por tanto de un escenario político caracterizado por su corta trayectoria institucional, donde la figura del Estado está asociada a la irrupción del sistema colonial en sociedades organizadas según patrones y valores netamente diferenciados de los de las metrópolis. El establecimiento de fronteras, asociado a la rivalidad entre las potencias europeas, precedió al Estado, que a su vez precedió a la nación, en un proceso que las sociedades africanas no controlaron (Pourtier, 2006). La conjunción de estos elementos geográficos, políticos y socio-económicos revelan condiciones de extrema dificultad para el desarrollo de funciones básicas y esenciales para el ejercicio de la soberanía, derechos jurisdiccionales y cumplimiento de tratados internacionales en el ámbito marítimo. Sin embargo, los países africanos tuvieron un destacado protagonismo en la creación de nuevas fronteras marítimas al impulsar la creación de la zona económica exclusiva durante el desarrollo de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982), cuestión que es tratada a continuación.

2.3 Geografía marítima

La descripción y análisis del marco geográfico en el que tiene lugar el fenómeno de la piratería afecta a un amplio territorio marítimo (más de 9 millones de km²) que representan más del 50% de lo que se ha identificado como región del golfo de Guinea. Este amplio territorio es caracterizado en términos jurisdiccionales (aspecto clave en relación con el concepto jurídico de piratería) y en relación con actividades que pueden verse afectadas por acciones ilegales, en concreto, la actividad pesquera, el tráfico marítimo y sus infraestructuras, y los recursos energéticos. Finalmente se identifican las áreas vinculadas a la gobernanza marina (divisiones biogeográficas y ámbitos de acción de instituciones internacionales).

2.3.1 Jurisdicciones marítimas

El espacio marítimo que engloba el golfo de Guinea en sentido amplio alcanza una extensión de más de 9 millones de km², de los cuales, 4,2 millones (46,6%) están bajo jurisdicción nacional (Tabla 1, Figura 1). Este ámbito incluye dos islas oceánicas (a gran distancia del continente) pertenecientes al Reino Unido (Ascensión y Santa Elena)⁷. Limitándonos a las jurisdicciones marítimas generadas por los dieciséis países africanos ribereños, su extensión es de unos 2,8 millones de km², de los cuales el 75% se corresponde con la zona económica exclusiva y el 14% con la plataforma continental extendida hasta ahora delimitada y reclamada. Si consideramos el ámbito más estricto del Golfo (los ocho países arriba citados) el conjunto del espacio marítimo (jurisdicción nacional mas áreas fuera de la jurisdicción nacional) se trata de un ámbito de unos 2,1 millones de km² (Tabla 5, Figura 2) de los cuales el 53% están bajo jurisdicción nacional. A escala nacional hay grandes diferencias (Tabla 7) especialmente entre el conjunto de los dieciséis países ribereños cuyos valores extremos son abismales (834.425 km² de Angola, frente a los 2.075 km² de la República Democrática del Congo). Entre los países centrales que ocupan las dos grandes bahías donde se concentra la piratería, las diferencias son menores, aunque sustanciales (308.416 km² de Guinea Ecuatorial y 14.755 km² de Camerún). Estas diferencias se explican no solo por el tamaño del país, sino también por su composición y localización

| Countries | Jurisdictional waters (Sq. Km) | | | | | Total |
|--------------------------|--------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------|----------------------------|------------------|
| | Inland waters | Territorial sea | Contiguous zone | Exclusive economic zone | Extended Continental Shelf | |
| Angola | 974 | 34,088 | 32,643 | 455,214 | 344,268 | 834,425 |
| Eq. Guinea | — | 12,330 | — | 296,026 | — | 308,416 |
| Ghana | — | 12,219 | 12,343 | 212,734 | 32,413 | 258,366 |
| Liberia | — | 12,339 | 12,525 | 232,935 | — | 248,325 |
| Gabon | 5,439 | 16,212 | 14,798 | 156,094 | 11,130 | 199,874 |
| Ivory Coast | — | 12,618 | — | 162,072 | 20,767 | 194,957 |
| Nigeria | — | 19,367 | — | 163,447 | 3,001 | 190,814 |
| Sierra Leone | — | 10,156 | 8,504 | 149,612 | — | 159,768 |
| S. Tome and Principe | 1,849 | 11,683 | 10,719 | 115,370 | — | 130,722 |
| Guinea | — | 8,447 | — | 101,181 | — | 109,628 |
| Guinea Biss. | 13,967 | 6,148 | — | 86,361 | — | 106,496 |
| Congo | — | 35,396 | — | — | — | 35,396 |
| Nigeria-Sao Tome (Joint) | — | — | — | 34,533 | — | 34,533 |
| Benin | — | 18,069 | — | — | — | 30,069 |
| Togo | — | 2,615 | — | 13,776 | — | 15,391 |
| Cameroun | — | 14,775 | — | — | — | 14,775 |
| R.D. Congo | 391 | 556 | 191 | 1,125 | — | 2,075 |
| Total | 24,520 | 239,631 | 80,926 | 2,180,456 | 424,078 | 2,868,086 |

Source: ECOMAR

Tabla 7. Jurisdicciones por países

⁷ Los 4,2 millones de km² es el sumatorio de: ZEE de Ascensión 441.756 km²; ZEE de Santa Helena 327.647 km², más la superficie de la plataforma continental extendida reclamada para Ascensión que alcanza los 626.688 km², aunque el informe de delimitación presentado por Reino Unido no ha sido admitido (2010) por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de NU.

geográfica: Estados mixtos (continentales e insulares [Guinea Ecuatorial], archipelágicos [Santo Tomé y Príncipe]) que proporcionan apreciables ganancias territoriales a los Estados aventajados⁸.

El mapa jurisdiccional del golfo de Guinea (Figura 7) muestra cómo el proceso de desarrollo de la Convención está teniendo lugar en sus aguas con la reclamación por parte de varios países de la parte de la plataforma continental más allá de las 200 millas (Angola, Ghana, Gabón, Costa de Marfil y Nigeria) y los conflictos potenciales que pueden generarse. Visto con algo más de detalle (Figura 8) se aprecia la complejidad derivada de la geografía con jurisdicciones que se fragmentan e interponen entre los Estados, amén del solapamiento de fronteras y la diversidad de opciones en la anchura de los distintos ámbitos jurisdiccionales.

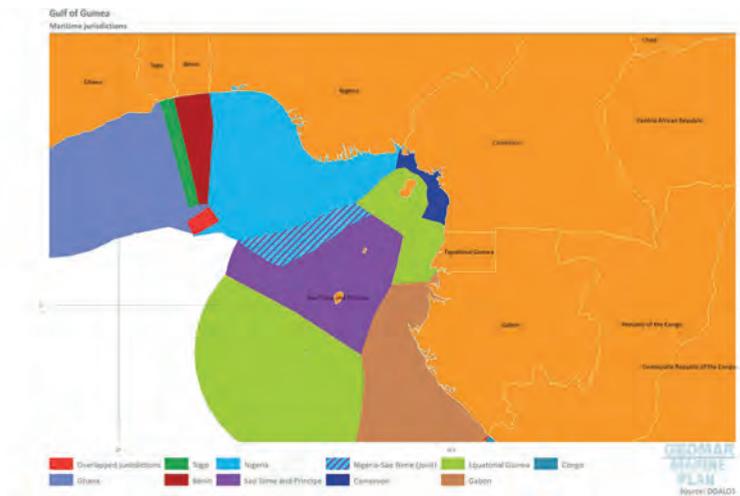


Figura 8. Jurisdicciones marítimas por país (Golfo de Guinea ámbito reducido)

Aunque los dieciséis países ribereños que forman parte de la región amplia del golfo de Guinea han firmado y ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, sin embargo, algunos Estados mantienen jurisdicciones de anchura no concordante con la Convención

⁸ El concepto de desventaja geográfica surge durante el proceso negociador de la III CNUDM (artículo 70), convirtiéndose tempranamente en una denominación bajo la cual se agruparon o se auto-etiquetaron todos aquellos Estados que entendían que su posición geográfica les impedía sacar un provecho territorial suficiente de las jurisdicciones ampliadas. La desventaja geográfica respecto al establecimiento de la ZEE se determina mediante el procedimiento siguiente: se sitúa al Estado en cuestión como si fuera una isla en medio del océano, calculando la superficie de la ZEE teórica que así se generaría y comparándola con su ZEE real. Dado que la superficie total de las ZEEs reales representan el 47% de la superficie teórica, los Estados desaventajados son aquellos en los que la superficie de su ZEE real es inferior al 47% de la teórica.

o denominaciones que no responden a la terminología jurídica del texto. Son los casos de Benin con «aguas territoriales» de 200 millas náuticas de anchura; Camerún, mismo concepto pero con 50 mn; República del Congo con un mar territorial de 200 mn; Liberia que emplea la denominación de «área territorial» para las 12 mn y al ámbito de las 200 mn, mar territorial; Togo con «aguas territoriales» de 30 mn, y Nigeria con 12 mn de «aguas territoriales» tras haber mantenido hasta 1998 una anchura de 30 mn. Esta disparidad de conceptos y distancias refleja, por una parte, la original idea de proyección de la soberanía sobre el espacio marítimo como forma de «defensa» de los recursos todavía explotados por terceros países y la utilización del nuevo derecho del mar como instrumentos del nacionalismo marítimo⁹, y por otra, las dificultades para mantener las estructuras administrativas que exige el funcionamiento del Estado, en este caso respecto a la acción exterior y las obligaciones internacionales.

2.3.2 Fronteras marítimas y conflictos territoriales

La morfología territorial del golfo de Guinea genera fundamentalmente fronteras marítimas por adyacencia, con la salvedad de las aguas correspondientes a los territorios insulares de Santo Tomé y Príncipe y Guinea Ecuatorial con las de los Estados de Nigeria, Gabón y Camerún (Figura 8). En general entre los 16 Estados ribereños citados que integran el golfo de Guinea en sentido amplio se producen 35 fronteras y entre los 8 del ámbito más reducido 21 fronteras (Figura 9). La morfología y dirección de la costa creando un fondo de saco donde se localiza Camerún, junto con las islas situadas frente a su costa (Bioko/Guinea Ecuatorial y Príncipe/Santo Tomé y Príncipe) tienen el efecto de obstaculizar la salida al mar de este país (Ndutumu, 2012). Las delimitaciones entre los ocho Estados del interior del golfo se establecen entre: Camerún-Nigeria; Guinea Ecuatorial-Camerún; Guinea Ecuatorial-Nigeria; Santo Tomé y Príncipe-Nigeria; Gabón-Guinea Ecuatorial (Corisco); Gabón-Santo Tomé y Príncipe; Guinea Ecuatorial-Santo Tomé y Príncipe; Congo-Gabón; Congo-Angola; República Democrática del Congo-Angola.

El Estado que tiene que delimitar más fronteras con otros países es Nigeria que las comparte con 4 Estados. En la actualidad¹⁰ están registrados 6

⁹ La dimensión política del fenómeno de las jurisdicciones ampliadas fue tempranamente destacado por Lucchini y Voelckel que acuñaron la noción de "nacionalismo marítimo" (Lucchini et Voelckel, 1979) asumido por la generalidad de los Estados, aunque los países en desarrollo encontraron en la extensión de los derechos de soberanía un instrumento eficaz de salvaguarda de los recursos naturales que no podían explotar, convirtiéndose en los más decididos impulsores de la creación de la zona económica exclusiva lo que llevó a calificar a esta jurisdicción como una "notion de combat" (Queneudec, 1975).

¹⁰ De acuerdo con la información de Naciones Unidas: Oceans and Law of the Sea, Maritime space: legislation and treaties <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/index.htm> (16.07.2014)

dican las reclamaciones presentadas en los últimos años a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas. Todos los Estados considerados de la región (16) menos Liberia han presentado, bien el informe definitivo (Angola, Ghana, Nigeria, Costa de Marfil y Gabón) o el documento preliminar para la delimitación del borde exterior de la plataforma continental más allá de las 200 mn (Cuadro 2). La ZDC puede ser el instrumento adecuado para superar las disputas territoriales y en el golfo de Guinea ha mostrado su utilidad en el caso de los recursos petrolíferos aunque también su aplicación a los abundantes y valiosos recursos pesqueros está siendo considerada como otra opción (Tiny, O).

| PAIS | SITUACIÓN |
|------------------------------|------------|
| Ánchely (2003) | Definitivo |
| Benin (2009) | Preliminar |
| Benin y Gambia (2009) | Preliminar |
| Camerún (2009) | Preliminar |
| Congo (2009) | Preliminar |
| Costa de Marfil (2009) | Definitivo |
| Gabón (2013) | Definitivo |
| Ghana (2009) | Definitivo |
| Guinea (2009) | Preliminar |
| Guinea Ecuatorial (2009) | Preliminar |
| Guinea Bissau (2009) | Preliminar |
| Nigeria (2009) | Definitivo |
| R. D. Congo (2009) | Preliminar |
| Santa Tomé y Príncipe (2009) | Preliminar |
| Sierra Leona (2009) | Preliminar |
| Yogo (2009) | Preliminar |

Fuente: OPALEC

Cuadro 2. Plataforma continental extendida. Declaraciones presentadas en NU

De los conflictos territoriales existentes en el golfo de Guinea el que ha presentado una mayor conflictividad es el relativo a la soberanía sobre la península de Bakassi (Asiwaju, 1998) disputada entre Nigeria y Camerún, objeto de la citada Declaración de Maroua –que incluye la definición de fronteras marítimas– y que ha dado lugar a continuados episodios de violencia desde 1981. Aunque Nigeria objetó la Declaración de Maroua, en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 2002 se dictamina su validez y se reconoce la soberanía de Camerún sobre la península aunque tal hecho no afecta a la población de origen nigeriano. El conflicto parece que ha quedado zanjado tras las conversaciones auspiciadas por Naciones Unidas en 2006 y la completa retirada de Nigeria en 2008. Al margen de los dos Estados en litigio, la delimitación de esta frontera también afecta a la delimitación de la frontera marítima al NW de la isla de Bioko bajo soberanía de Guinea Ecuatorial. Sin el grado de conflictividad de Bakassi, también hay que citar la disputa de soberanía sobre varios pequeños islotes en la Bahía de Corisco, entre Guinea Ecuatorial que reclama más de dos tercios de la Bahía de Corisco y Gabón (Dzurek, 1999).

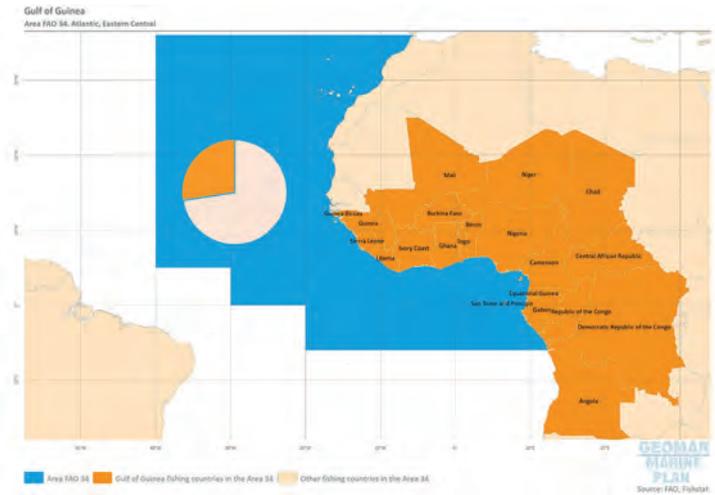


Figura 10. Área FAO 34

2.3.3 Actividad pesquera

A efectos de estadísticas de pesca el golfo de Guinea se integra en el Área FAO 34 (Figura 10) cuyas capturas en 2012 alcanzaron unos 4 millones de toneladas. Con una perspectiva algo más amplia, durante la década 2002-2012 los dieciséis países ribereños han capturado una media anual de unos 1,3 millones de toneladas, teniendo en cuenta que en esta división estadística cuya superficie es de algo más de 14 millones de km² están registradas capturas de más de 50 países. Como la mayoría de las capturas tienen lugar dentro de las zonas económicas exclusivas, los países ribereños suponen una minoría (aproximadamente un tercio) en el conjunto de países presentes en dicha área. En 2012, los cinco países del Golfo con mayores capturas (Angola, Ghana, Guinea, Nigeria y Sierra Leona) acumulaban el 36% de todas las capturas del área 34. La importancia que la pesca marítima tiene para los países ribereños es desigual dado el tamaño de cada país (Nigeria capturó más de 350.000 toneladas en 2012, mientras Santo Tomé y Príncipe ni siquiera llegaba a las 5.500). No obstante, el peso económico de esta actividad no deja de ser relevante. FAO¹¹ calcula que la pesca representa el 1,26 % del PIB de todos los países africanos. A escala nacional este dato varía de manera considerable: utilizando el caso de Santo Tomé y Príncipe este indicador se sitúa en el 5,8% del PIB pese a que sus capturas son tan reducidas. La pesca es por tanto una actividad de importancia destacada (en términos laborales incorpora al 2% de la población de entre 15-64 años). Por eso, un aprovechamiento más extenso de los recursos resulta crucial para estas economías y en este sentido FAO destaca que el 25% de todas las capturas en aguas africanas son realizadas por países no africanos.

¹¹ De Graaf, G. & Garibaldi, L. (2014): The value of African Fisheries, FAO Fisheries and Aquaculture Circular. N° 1093. Rome, FAO

En concordancia con algunos de los rasgos ya anotados respecto a la situación política y económica de la región, una consecuencia más de las carencias en la acción de gobierno de los países ribereños es la denominada por FAO «Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada»¹². En el Área 34 de FAO se localiza más del 20% de este tipo de pesca (Figura 11), razón por la cual la Estrategia de la UE sobre el golfo de Guinea (2014) la cita como la primera amenaza de la región (EU Strategy on the Gulf of Guinea, p. 2). Igualmente, la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (2014) menciona este fenómeno como una de las cuestiones ligadas a la seguridad y específicamente en su dimensión internacional (acción externa; p. 11).

Al tener todos los Estados declaradas zonas económicas exclusivas, la gobernanza pesquera depende en primera instancia de los Estados ribereños. No obstante, en la región actúan diferentes organismos interna-

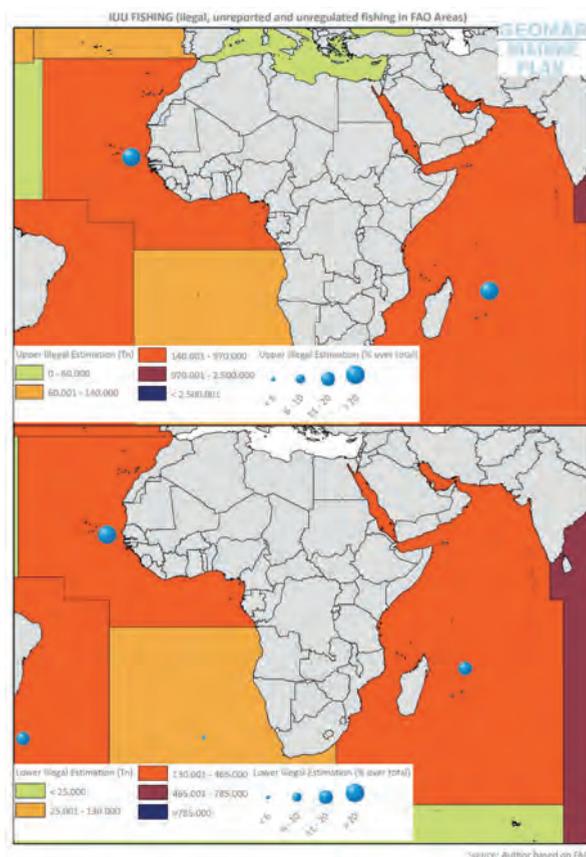


Figura 11. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

¹² Este fenómeno es conocido por sus siglas en inglés IUU (Illegal, Unreported and Unregulated fishing) <<http://www.fao.org/fishery/iuu-fishing/en>>

| Body | Name | Area (Sq. Km) |
|----------|---|---------------|
| ICCAT | International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas | 98.443.667 |
| COMHAFAT | Ministerial Conference on Fisheries Cooperation among African States Bordering the Atlantic | 22.912.586 |
| SEAFO | South East Atlantic Fisheries Organisation | 15.631.259 |
| CECAF | Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic | 14.059.214 |
| FCWC | Fishery Committee of the West Central Gulf of Guinea | 852.746 |
| COREP | Regional Fisheries Committee for the Gulf of Guinea | 368.419 |

Source: IAD

Tabla 8. Organismos regionales de pesca

cionales (Tabla 8), dos de ellos con competencias en el golfo de Guinea: FCWC (Fishery Committee of the West Central Gulf of Guinea) y COREP (Regional Fisheries Committee for the Gulf of Guinea). La dificultad para el control efectivo del territorio (2,8 millones de km² de aguas jurisdiccionales) y sus recursos es un factor clave al que hay que añadir el propio control y administración de las infraestructuras portuarias (vid infra) con la existencia de otra de las manifestaciones de los Estados fallidos: los denominados «puertos de conveniencia»¹³ utilizados para el desembarque de este tipo de capturas.

2.3.4 Puertos y tráfico marítimo

Los más de 14.000 km de costa que discurren entre Guinea Bissau y Angola están salpicados por 94 instalaciones portuarias (Figura 12), y en los algo más de 6.000 km de los ocho países centrales se contabilizan 54.

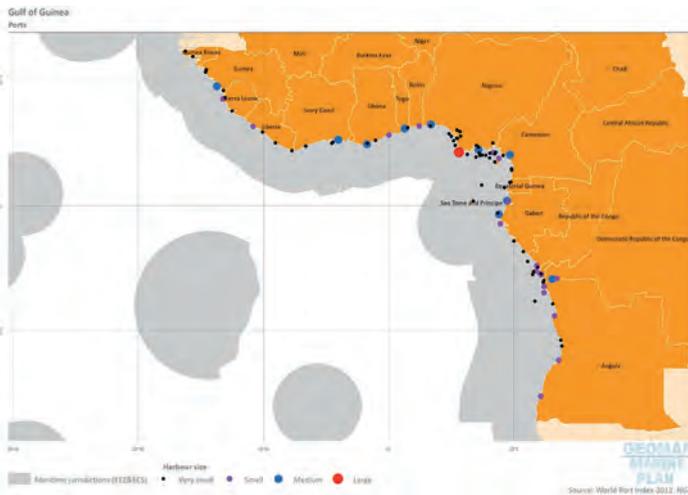


Figura 12. Instalaciones portuarias

¹³ A port of convenience is a port or terminal where health and safety standards or working conditions are below what's considered acceptable by ITF and its affiliated unions. International Transport Workers' Federation <<http://www.itfglobal.org/dockers/POC.cfm>>

Summary tables

| Ports by country | |
|------------------------------|----|
| Nigeria | 25 |
| Angola | 15 |
| Gabon | 7 |
| Equatorial Guinea | 7 |
| Cameroon | 6 |
| Ivory Coast | 5 |
| Republic of Congo | 4 |
| Liberia | 4 |
| Guinea | 4 |
| Ghana | 4 |
| Sierra Leone | 3 |
| Democratic Republic of Congo | 3 |
| Togo | 2 |
| São Tomé and Príncipe | 2 |
| Guinea-Bissau | 2 |
| Benin | 2 |
| Total | 94 |

| Ports by size | |
|---------------|----|
| Large | 1 |
| Medium | 10 |
| Small | 18 |
| Very small | 65 |
| Total | 94 |

| Type port | |
|--------------------|----|
| Open Roadstead | 51 |
| River Mouth | 25 |
| Coastal Breakwater | 9 |
| Coastal Natural | 3 |
| Lake or Canal | 1 |
| Total | 94 |

| Shelter | |
|-----------|----|
| Poor | 56 |
| Good | 23 |
| Fair | 7 |
| Excellent | 4 |
| Total | 94 |

| Max size of vessels | |
|---------------------|----|
| Large | 38 |
| Medium | 53 |
| Unknown | 73 |
| Total | 94 |

| Fuel-oil service | |
|------------------|----|
| Yes | 47 |
| No | 38 |
| Unknown | 14 |
| Total | 94 |

| Diesel service | |
|----------------|----|
| Yes | 35 |
| No | 36 |
| Unknown | 23 |
| Total | 94 |

Source: World Port Index 2012, ADB.

Tabla 9. Puertos. Tipología

La distancia media entre las 94 instalaciones es de casi 50 km. Una gran mayoría de estas instalaciones (69%) son de reducido tamaño (Tabla 9) y solo existe una gran infraestructura, Penington (terminal de petróleo) en Nigeria, aunque ni siquiera esta instalación se encuentra entre los 100 puertos más importantes del mundo.

La debilidad de la economía y el comercio en África (incluido el golfo de Guinea)¹⁴ explica la escasa relevancia de las infraestructuras portuarias. Ningún país de África supera los 250.000 millones de dólares en tráfico de mercancías (WTO, 2011), lo que explica la baja densidad de concentración de navíos existente en la región (Figura 13) en comparación con otras áreas de economías emergentes en el mundo (índice de conectividad 29 sobre 96)¹⁵. El país que concentra la mayor parte de las infraestructuras portuarias es Nigeria (veinticinco) seguido de Angola (quince). Más de la mitad se corresponden con terminales de petróleo, destacando al mismo tiempo la localización de muchos de ellos (doce) en cursos fluviales (Tabla 9). Las numerosas instalaciones petrolíferas explican igualmente el elevado número de incidentes localizados en este país –a gran distancia del resto– en relación con la piratería y los ataques y robos (*vid infra*).

En el apartado de tráfico marítimo hay que aludir al tema de los registros de buques, debido a que en el golfo de Guinea se localizan tres de los cincuenta y tres registros abiertos existentes en el mundo: Guinea Ecu-

¹⁴ Las estadísticas de UNCTAD (2013) indican para África Occidental un total de 194,6 millones de toneladas cargadas (de las cuales 111,9 son petróleo crudo) y 113,8 descargadas. Como término de comparación Europa alcanza los 1.148,3 millones de toneladas cargadas y 1.848 descargadas.

¹⁵ El “liner shipping connectivity index” de UNCTAD calculado para cada país, pone igualmente de manifiesto la debilidad de las conexiones comerciales de los países del Golfo de Guinea. El valor más alto es el de Nigeria (21,35) y el más bajo el de Guinea Bissau (4). El país que posee el valor más alto en el mundo es China (157,51).

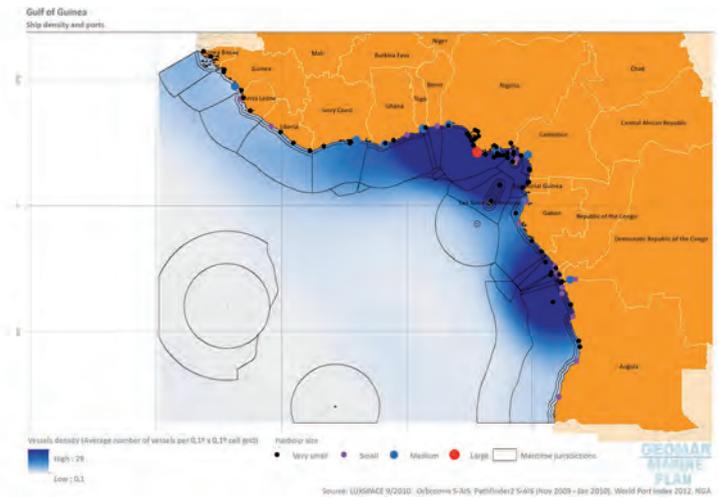


Figura 13. Densidad de tráfico marítimo y puertos

torial, Santo Tomé y Príncipe, y Liberia que es el segundo registro abierto más importantes del mundo¹⁶. Este dato constituye un elemento más de la peculiaridad de la economía marítima como economía tradicionalmente internacionalizada, y en particular, de las economías de la región donde coexisten recursos y actividades de alto valor e interés estratégico con situaciones de acusada precariedad económica y social.

2.3.5 Recursos energéticos¹⁷

El golfo de Guinea es el centro de una gran región –África occidental y central– en la que casi todos sus países son productores de petróleo. En 2012 se localizaban en esta región el 43% de las reservas del continente (Figura 14), alrededor de 55 mmb (miles de millones de barriles) (KPMG, 2014). El centro de gravedad de este gran dominio energético es Nigeria (seguida de Angola) primer productor continental y donde se localizan las segundas reservas más importantes de África. Nigeria y Angola se corresponden a su vez, en términos territoriales y de poblamiento (*vid supra*), con dos de los grandes Estados, aunque no se da una completa correlación entre ambos términos (recursos y tama-

¹⁶ Según UNCTAD (2013) Liberia tiene una flota abanderada de 127.109 toneladas de registro bruto (TRB), aunque la titularidad de la flota es en casi el 52% alemana. La flota abanderada en Panamá (primer registro abierto del mundo) es 227.754 TRB. Sobre registros abiertos y segundos registros en el mundo véase: Suárez de Vivero (2013) en <<http://www.marineplan.es/es/otros/Panama.pdf>>

¹⁷ La monografía en la que se inserta este capítulo incluye otros trabajos centrados en la cuestión energética, por lo que este epígrafe se limita a aspectos generales, en particular, los relacionados con su dimensión espacial y geopolítica

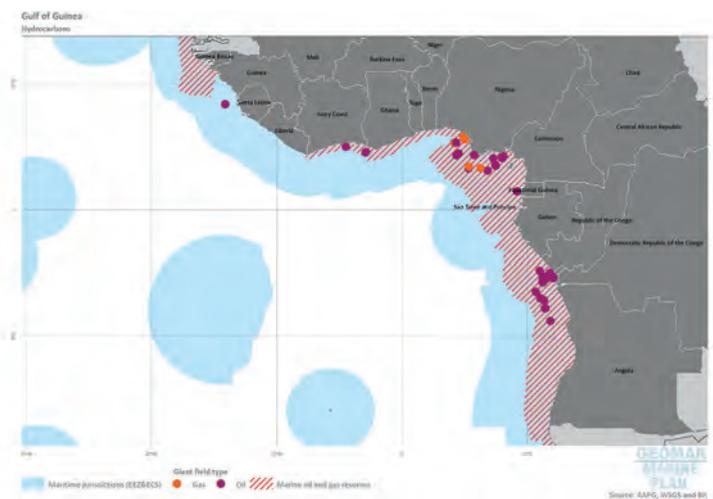


Figura 14. Hidrocarburos en el Golfo de Guinea

| | CHINA (FAGIA) | US (USAID) | EU (EPA) |
|----------------------------------|---------------|------------|----------|
| Argelia | X | A | |
| Benin | X | | |
| Wary Coast | X | | X |
| Ginecoson | X | | X |
| Democratic Republic of the Congo | X | X | |
| Republic of the Congo | X | | |
| Gabon | X | | |
| Ghana | X | X | X |
| Guinea | X | | |
| Guinea Bissau | X | | |
| Equatorial Guinea | X | | |
| Liberia | X | X | |
| Nigeria | X | X | X |
| Sierra Leone | X | | |
| San Tomé and Príncipe | | | |
| Togo | X | | |
| Dividra Faso | | | |
| Central African Republic | X | | |
| Mali | X | X | |
| Niger | X | | |
| Chad | X | | |

FAGIA: Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities
 USAID: United States Agency for International Development
 EPA: Economic Partnership Agreements

Source: FAGIA, USAID, EPA

Tabla 10. Presencia principales agencias de ayuda al desarrollo

ño)¹⁸, lo que indica que la geografía puede ser un factor relevante, cual es el caso de Guinea Ecuatorial¹⁹, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia que está adquiriendo en la región los yacimientos *offshore* en aguas profundas y muy profundas²⁰. En cuanto al gas natural, el

¹⁸ La República Democrática del Congo duplica a Angola en superficie terrestre y la triplica en población, aunque su proyección jurisdiccional marítima la sitúa prácticamente como un Estado sin litoral.

¹⁹ Guinea Ecuatorial con una extensión terrestre que no llega a los 27.000 km² es el segundo Estado por el tamaño de la ZEE, lo que se explica por su morfología territorial y posición relativa (Estado mixto, continental e insular).

²⁰ La compañía Total, desarrolla campañas de exploración a profundidades superiores a 2.500 m en el Golfo de Guinea y África occidental <<http://www.total.com/en/>

golfo de Guinea ocupa igualmente una posición relevante: Nigeria y Guinea Ecuatorial son dos de los seis países exportadores del continente –cuatro en 2012– siendo Nigeria el primero de África y cuarto del mundo en la exportación de LNG (KPMG, 2014). De este modo, la presencia de recursos energéticos convierte al golfo de Guinea en una de las regiones del mundo de importancia estratégica²¹.

El continente africano cuenta ya con una larga historia –en algunos casos centenaria (Angola)– en el desarrollo de la industria petrolífera (aunque quizás no sea esa la percepción) con la presencia de más de 500 compañías del sector. Sí que constituye un fenómeno más reciente (desde mediados de los años noventa) el rápido crecimiento de las reservas (130,3 mmb), las segundas del mundo tras Sudamérica (KPMG, 2014).

Este crecimiento, a su vez, está asociado al desarrollo del petróleo *offshore* en aguas profundas (más de 1.000 pies [Figura 15]) liderado por dos países, Nigeria y Angola, con unas reservas, respectivamente de 25,9 y 13,9 mmb (Farrell and Rodgers, 2007), a gran distancia del resto de los países del golfo con un peso significativo en el sector energético: Congo, Gabón y Guinea Ecuatorial. Pero quizás el rasgo a destacar es la rápida

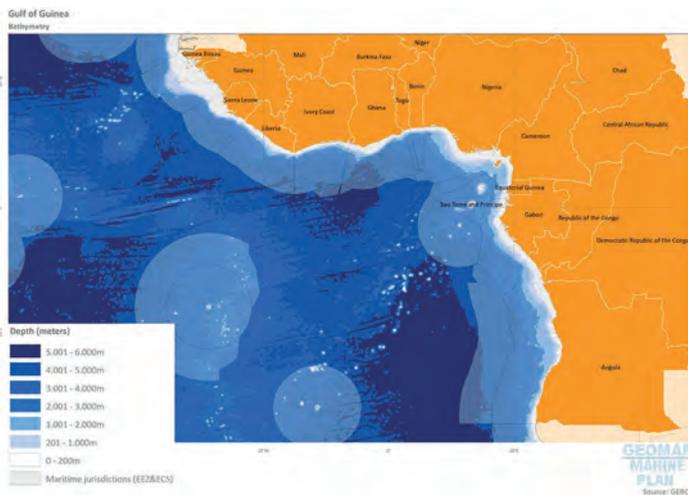


Figura 15. Batimetría Golfo de Guinea

energies-expertise/oil-gas/exploration-production/strategic-sectors/deep-offshore/
total-world-class-player/cutting-edge-deepwater-development>

²¹ La política exterior de países como China y Estados Unidos reflejan esta circunstancia: fuerte presencia de la institución china encargada de la ayuda exterior (Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities [FAGIA] que supera, al menos geográficamente, a Estados Unidos y la Unión Europea (Tabla 10). Por otra parte la cumbre Estados Unidos-África de 2014 <<http://www.whitehouse.gov/us-africa-leaders-summit>> parece haber adquirido un especial significado en términos de reforzamiento de la presencia de los intereses estadounidenses en el continente frente a la fortaleza china.

expansión de los hallazgos de nuevos yacimientos que en relativamente pocos años ha convertido al golfo de Guinea en una región productora de petróleo a la que se van incorporando progresivamente nuevos países. Así, en Ghana, se ha descubierto el mayor yacimiento de petróleo de la última década, el Jubilee, de aguas profundas con unas reservas estimadas de 2mmb (KPMG, 2014), al mismo tiempo que algunos informes anuncian el descubrimiento de yacimientos que lo superarían en la cuenca de Keta-Togo-Benin²². Incluso a los países ya citados se añade Chad (Estado sin litoral) debido a su conexión con Camerún. El desarrollo petrolero de la región la sitúa de esta forma como el próximo líder mundial (2020) por delante del golfo Pérsico (Onuoha, 2012). En la actualidad el escenario energético estaría compuesto por tres grupos de países: i) Fase de madurez (Nigeria y Angola a los que se podría añadir la República de Congo); ii) Declive (Camerún y Gabón); iii) Nuevos productores (fundamentalmente, Guinea Ecuatorial, Ghana y Chad) más Costa de Marfil, Togo y Benin.

2.4 Gobernanza marítima y seguridad marítima

Políticamente, los Estados del golfo de Guinea comparten el desafío de extender el control territorial a un espacio marítimo que, a grandes rasgos, equivale al terrestre²³. La condición de Estados fallidos de muchos de ellos implica, entre otras circunstancias²⁴, falta de capacidad para garantizar el propio ejercicio de la soberanía, es decir, del poder territorial, atributo esencial del Estado. Aunque a escala internacional las aguas del golfo de Guinea cuentan con la presencia de estructuras básicas de gobernanza que abarcan aspectos tales como la pesca y el medio ambiente (Figura 16, Figura 17), a escala nacional los medios institucionales y materiales son en la mayoría de los casos de gran precariedad²⁵.

La seguridad marítima constituye un problema de escala continental que afecta a las dos grandes fachadas marítimas africanas en las áreas del Cuerno de África, canal de Mozambique y golfo de Guinea, siendo en esta

²² The Council of Ewe Associations of North America: Oil fields in Gulf of Guinea (KETA_BENIN_Basin_Oil_fields_of_W_Ghana.pdf)

²³ La media en el Golfo de Guinea es 55% espacio terrestre/45% espacio marítimo, pero a escala nacional oscila entre más del 90% de espacio marítimo frente al espacio terrestre en el caso de Guinea Ecuatorial y 17% en el caso de Nigeria, aunque en términos absolutos este Estado ejerce soberanía/derechos jurisdiccionales sobre más de 900.000 km².

²⁴ Sobre definiciones y conceptos de Estados fallidos puede verse en español el trabajo de Santos Villareal, G (2009): Estados Fallidos: definiciones conceptuales. México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior.

²⁵ A este respecto un indicador es el porcentaje de espacio marítimo protegido: 1,2% de todas las aguas del Golfo de Guinea (incluida la alta mar y la zona) y un 2,5% de los espacios bajo jurisdicción nacional (Tabla11)

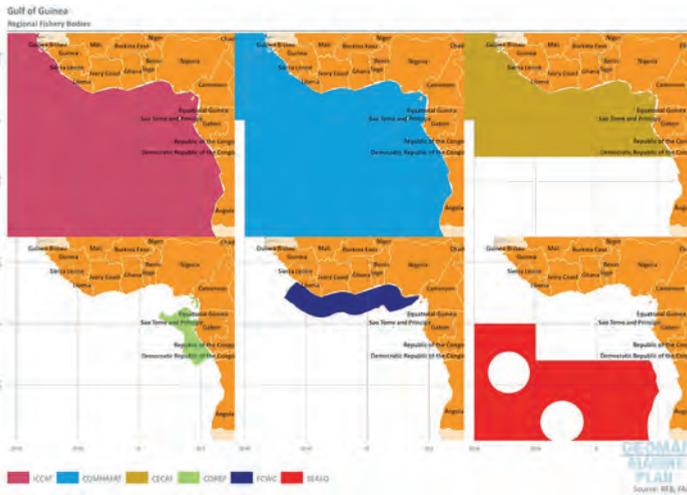


Figura 16. Ámbito geográfico de las organizaciones regionales de pesca



Figura 17. Mares regionales UNEP

última región donde la energía es la causa primordial del fenómeno de la piratería. La piratería marítima focaliza la cuestión de la seguridad y de acuerdo con el ICC International Maritime Bureau (2014) de las cinco regiones afectadas en el mundo, África ocupa el segundo lugar por el número de incidentes (79), tras el SE de Asia (128) y por delante del Subcontinente Indio (26), América N y S (18) y Extremo Oriente (13). En este escenario, solo Nigeria concentra 31 incidentes de los 190 que acaparan el 75% del mundo, ocupando el segundo lugar tras Indonesia (uno de los Estados más extensos del mundo con casi 5 millones de km² de aguas archipelágicas). Los datos desagregados del ICC muestran igualmente

Piracy
Attacks by country/jurisdiction

| Country/High seas | Inland waters | Territorial sea | Contiguous zone | Exclusive economic zone | Total |
|-------------------|---------------|-----------------|-----------------|-------------------------|-------|
| Nigeria | | 106 | | 43 | 149 |
| Ghana | | 16 | 2 | 4 | 23 |
| Guinea | | 8 | | 10 | 18 |
| Benin | | 12 | | | 12 |
| Angola | 6 | 7 | | 1 | 14 |
| Ivory Coast | | 13 | | | 13 |
| Togo | | 8 | | 2 | 11 |
| RD Congo | 8 | 2 | | | 10 |
| Cameroon | | 9 | | | 9 |
| Congo | | 4 | | | 4 |
| Sierra Leone | | 2 | 2 | 1 | 4 |
| Equatorial Guinea | | | | 3 | 3 |
| Liberia | | 2 | | | 2 |
| Guinea Bissau | | | | 1 | 1 |
| High seas | | | | | 1 |
| Total general | 14 | 186 | 2 | 65 | 278 |

Source: LinkedIn Open piracy, 2013.

Tabla 12. Ataques piratas por país y jurisdicción marítima

energética²⁸. Las reacciones y respuestas a la cuestión de la seguridad marítima ponen de manifiesto su trascendencia global, además de constituir una clara rémora nacional para el difícil proceso de desarrollo de la región. La seguridad marítima es fundamental para garantizar los ingresos de los países ribereños, junto con otras actividades que contribuyen al sostenimiento de estas economías, en especial la pesca (*vid supra*), la acuicultura, el transporte marítimo (que también afecta a los Estados sin litoral), el turismo y los servicios que proporcionan los ecosistemas marinos. Además de las repercusiones nacionales y de ámbito regional, la seguridad marítima tiene una dimensión netamente internacional ligada a los hidrocarburos y el comercio marítimo y que afectan al suministro de energía a otros países y regiones, a las inversiones de la industria petrolífera, y al sector del transporte²⁹.

La seguridad marítima, por otra parte, es difícil de desligar de la seguridad en términos generales, al mismo tiempo que desborda las ca-

²⁸ Para la documentación sobre piratería marítima de Naciones Unidas, véase el sitio de internet http://www.un.org/depts/los/piracy/piracy_documents.htm, en particular "Report of the United Nations assessment mission on piracy in the Gulf of Guinea (7 to 24 November 2011). S/2012/45". Por su parte, la Comisión Europea ha elaborado el documento "EU Strategy on the Gulf of Guinea. FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Brussels, 17 March 2014". La International Chamber of Commerce <http://www.icc-ccs.org/about-us> es quizás la institución más representativa del sector comercial dedicada a combatir la piratería a través de su sección Commercial Crime Services, una de las fuentes de información más conocidas sobre este fenómeno.

²⁹ Onuoha (2012, 3) estima entre 40 mil y 60 mil millones de dólares de inversión de las compañías petrolíferas durante las dos primeras décadas del siglo XXI. Por su parte la UE importa del Golfo de Guinea el 10% del petróleo y el 4% del gas natural (Council of the European Union, 2014, 1). Las importaciones estadounidenses de petróleo procedentes del Golfo de Guinea están, sin embargo, reduciéndose de manera significativa: de una estimación de un 25% para 2015 (Roll, M and Sperling, S, 2011, 8), el informe de KPMG (2014, 12) contabiliza un 17% en 2010 con una reducción a solo un 8% en 2013).

pacidades nacionales, incluso regionales, para su resolución. Entre las amenazas a la seguridad en la región se incluyen (IPI, 2014; Onuoha, 2012): las privaciones económicas y las políticas de exclusión, déficit de legitimidad, desgobierno y corrupción, terrorismo marítimo, insurgencia asociada a los recursos, mala gestión de los recursos naturales, contaminación e influencias internacionales. Tal concentración de circunstancias adversas en términos de gobernanza política y económica que remiten fundamentalmente a deficiencias endógenas, se analizan también en el marco del concepto denominado la «maldición de los recursos» (resource curse) o de la teoría de la «paradoja de la abundancia» (*paradox of plenty*) que tendría una particular manifestación en la región del golfo de Guinea³⁰. Abundancia de recursos y pobreza constituye así un binomio frecuente en África donde en el ranking de países por PIB, de los ocho primeros, seis son productores de petróleo y acaparan el 75% del PIB (Foucher, 2009). De esta forma recursos naturales y seguridad aparecen asociados en los estudios de geopolítica con la piratería como uno de los fenómenos que está experimentando un resurgir –tras ser erradicado por las potencias marítimas en el siglo XIX– como consecuencia de la conjunción de una serie de factores entre los que destacan la explosión de Estados fallidos, junto con el incremento de los flujos comerciales, la agravación de las desigualdades económicas y la geografía de las rutas marítimas que ofrecen lugares vulnerables debido a la concentración de flujos (Cattaruzza, 2014; Boniface, 2013).

A largo plazo, la piratería se mantiene como uno de los problemas de seguridad de la región, incluso en el contexto de diferentes escenarios (Global Marine Trends 2030, 2013)³¹. Estas previsiones están asociadas a la persistencia de unas condiciones socioeconómicas adversas y la dificultad para superar las situaciones de pobreza y deficiente gobernanza. No obstante, las predicciones a gran escala son excesivamente genera-

³⁰ Véase entre otros: Sachs (1995); Karl (1999); Ondo (2005); Soysa (2011); Roll, M (2011); Tarr (2011). Otra de las expresiones utilizadas para aludir a la disparidad ingresos por recursos-pobreza es el de "Estado rentista" (Buhler, 2011). La caída del PIB de forma paralela al aumento de los ingresos es una situación que se ha dado en Nigeria con un descenso de un 3% de la renta per cápita tras unos ingresos de 350.000 millones de dólares entre 1970-2000 y en Gabón, un 34% en el mismo periodo (Buhler, 2011, 167), aunque el efecto económico por la exportación de una materia prima dominante no es exclusivo de estos países. Así, el fenómeno conocido como "síndrome holandés" se da cuando los ingresos por exportación tienen el efecto de apreciar la moneda afectando de manera negativa a los otros sectores de exportación que los hace menos competitivos (Boniface, 2014).

³¹ El informe Global Marine Trends 2030 identifica tres escenarios: *Status Quo* (sic), *Competing Nations* y *Global Commons*. Los dos primeros implican rígidas posiciones de defensa nacional, mientras que el tercero se caracteriza por posiciones políticas dirigidas a la cooperación y la integración y el establecimiento de acuerdos internacionales para los principales desafíos globales

listas y esto es lo que ocurre con el caso de África que aparece como una región estancada o al menos no destaca como un espacio competitivo al nivel, por ejemplo, de América Latina³². Por otra parte, algunos indicadores muestran aspectos no exentos de interés para el área del golfo de Guinea. Dentro del contexto global, África no aparece en lugar destacado en cuanto a la importancia de las reservas de petróleo y gas natural, ni tampoco en cuanto a producción, aunque sí destaca como un importador significativo de productos petrolíferos, lo que pone de manifiesto sus insuficientes infraestructuras. Sin embargo, a escala nacional Nigeria sería el tercer exportador de gas natural en 2030 y el golfo de Guinea en su conjunto adquiriría una mayor importancia como una de las áreas clave en la producción de petróleo *offshore* a gran profundidad cuya participación en la producción total pasará del 25% en 2015 al 45% en 2030³³. El peso progresivo que parece irán adquiriendo los hidrocarburos situados en aguas muy profundas se refleja en el número de plataformas flotantes cuyo primer lugar en el mundo lo ocupa el golfo de Guinea con una previsión para 2030 de entre 96 y 107 plataformas (Global Marine Trends 2030, 2013).

En consecuencia, se puede decir que las condiciones favorables para la pervivencia del fenómeno de la piratería en el golfo de Guinea no solo se mantienen sino que podrían incrementarse dadas las expectativas de crecimiento de las actividades marítimas ligadas a la producción de energía. A diferencia del Cuerno de África donde la piratería se lleva a cabo como una acción oportunista en un espacio de intenso tránsito, en el golfo de Guinea es la presencia del recurso la que crea inestabilidad y es el propio recurso el objeto del pillaje.

Se trata, por tanto, de un conflicto de gran complejidad con multiplicidad de facetas que requieren acciones económicas, sociales, políticas y militares en ámbitos tanto domésticos como regionales e internacionales. En este sentido, la reacción de la comunidad internacional es indicativa del nivel de gravedad que se ha alcanzado en el golfo de Guinea, habiéndose ya puesto en marcha diferentes iniciativas en el dominio de la Unión Europea que, junto con otras políticas relacionadas, son el objeto de la segunda parte de este trabajo.

³² Esta situación de falta de relevancia del continente en cuestiones marítimas también se pone de manifiesto en el desarrollo de las fuerzas navales, no apareciendo ningún país africano entre las nuevas potencias militares (Global Marine Trends 2030, 2013, 95-11)

³³ El informe Global Marine Trends 2030 (2013) pronostica una gran expansión del gas natural *offshore* para 2030 que ha pasado de representar un 34% en 2004, a alcanzar el 40% en 2015 y a una previsión del 48% debido al incremento en aguas profundas. Según este mismo informe la producción *offshore* crecerá un 11,5% anual, pasando de 2,5 millones de barriles/día en 2004 a 8,25 millones de barriles día en 2015 (el equivalente a lo que producía Arabia Saudí en 2002).

3. Las políticas de la UE y la seguridad marítima

Recientes iniciativas de la Unión Europea –Estrategia de Seguridad Marítima (2014)³⁴ y Estrategia sobre el golfo de Guinea (2014)– ponen de manifiesto el interés y la importancia que suscitan, en general, la seguridad marítima y por lo que respecta al objeto de este informe, los actos de piratería, ataques y robos en el golfo de Guinea. El peso que la economía marítima tiene para los Estados miembros³⁵ ha impulsado durante estos últimos años³⁶ toda una serie de políticas, normas y acciones sectoriales bajo el paraguas de la denominada, a partir de 2007 (Libro Azul), Política Marítima Integrada de la Unión Europea³⁷. Esta política, que no obedece a un plan detallado predeterminado, sino que se ha ido configurando y se está construyendo de manera progresiva por adición de distintas acciones parciales³⁸, está estructurada, hasta la fecha (2014), por seis grandes líneas (Figura 18) siendo la última de ellas, precisamente, la de seguridad marítima³⁹. Dado el carácter complejo y multidimensional de la piratería y actividades conexas, existen otros instrumentos políticos a los que afectan estas acciones y con los cuales, desde las instituciones europeas, se pueden abordar hechos que caen dentro de su amplio campo de intereses económicos y políticos e incluso constituyen un test sobre su rol como actor global, especialmente en el dominio marítimo⁴⁰.

En el contexto de las acciones político-administrativas que con diversa profundidad y nivel de competencias desarrolla la Unión Europea, la piratería es considerada en el marco de tres amplias políticas: Relaciones

³⁴ European Union Maritime Security Strategy. Council of the European Union. Brussels, 24 June 2014, 11205/14; EU Strategy on the Gulf of Guinea. Council of the European Union. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 17 March 2014

³⁵ Se estima un VAB de más de 500.000 millones de euros y 5,4 millones de empleos. El 75% del comercio exterior y el 37% del interior se realiza por mar (COM(2012) 494 final); véase también ECORYS, 2012

³⁶ Se puede tomar como fecha de referencia 2006 con la publicación del denominado Libro Verde sobre la futura política marítima de la UE al que siguió el Libro Azul (2007)

³⁷ En el sitio de internet http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/index_es.htm se puede acceder a la exhaustiva descripción y contenidos de esta política.

³⁸ Esta diversidad de políticas e instrumentos legislativos y su carácter, en ocasiones, transversal en el conjunto de las competencias de la UE genera a veces cierta confusión: así, la Directiva sobre Estrategia Marina (2008/56/EC) a la que se suele aludir como el "pilar medioambiental" de la Política Marítima Integrada (PMI), pero que orgánicamente depende de la Dirección General de Medio Ambiente (DG Environment), mientras que el conjunto de la PMI se residencia en la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca.

³⁹ Los temas de seguridad y defensa son tratados en un capítulo específico de esta monografía.

⁴⁰ En la actualidad el territorio marítimo de la UE (ZEE más plataforma continental extendida) alcanza más de 28 millones de km², lo que representa el 16% de todo el ámbito marítimo bajo jurisdicción nacional en el mundo. Estas cifras pueden alterarse de acuerdo, principalmente, con las reclamaciones jurisdiccionales pendientes de la plataforma continental más allá de las 200 millas.

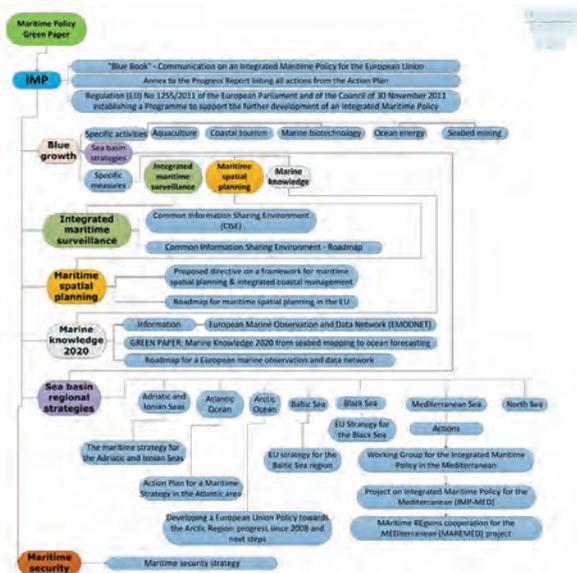


Figura 18. Política Marítima Integrada de la UE

externas, Política Marítima Integrada, y Movilidad y Transporte. Hay, no obstante, alguna otra política sectorial como la Política Pesquera Común que puede tener cierta relación por la actividad que la flota que faena en aguas de terceros países tiene en la región del golfo de Guinea, cuyas aguas están igualmente afectada por la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (*vid supra*). Dentro de las tres amplias políticas citadas, se inscribe una prolíja trama de políticas subordinadas o de ámbito sectorial, estrategias, normas, estudios y proyectos. Con propósito metodológico, estas políticas las podemos clasificar en transversales, sectoriales y regionales. Sin carácter exhaustivo la figura 19 ofrece una representa-

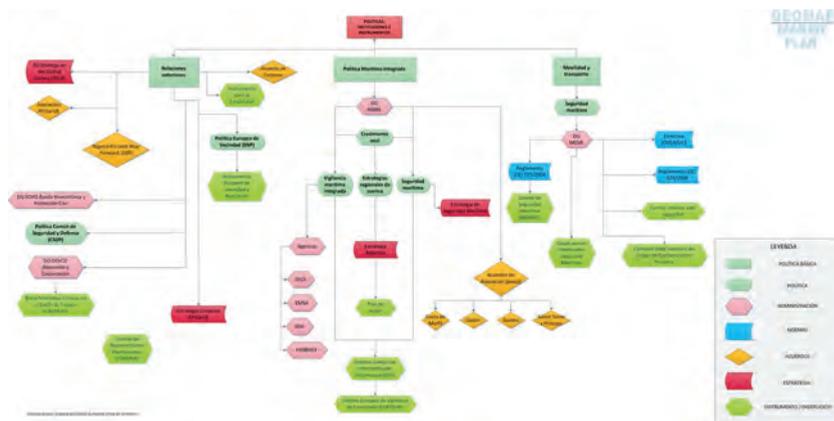


Figura 19: Políticas, instituciones e instrumentos de la Unión Europea relacionados con la piratería

ción esquemática de las tres amplias políticas citadas. En lo que sigue, se procede a la descripción y análisis conciso de las principales acciones políticas que se vienen llevando a cabo dentro de las instituciones europeas, que en su conjunto pueden considerarse las más destacadas en la arena internacional por su amplio espectro temático y complejidad diplomática, sin olvidar que para el área del Cuerno de África tiene también una dimensión militar.

3.1 La Política Marítima Integrada y la Estrategia Atlántica

Como se acaba de indicar, la Política Marítima Integrada de la UE está constituida, hasta ahora, por seis sub-políticas (Figura 18): crecimiento azul, vigilancia marítima integrada, planificación espacial marítima, conocimiento marino 2020, estrategias regionales de cuenca y seguridad marítima. De estas seis sub-políticas, cuatro tienen alguna conexión con la piratería: crecimiento azul, vigilancia marítima integrada, estrategias regionales de cuenca y seguridad marítima, siendo esta última la que posee la relación más directa y precisa (Figura 19).

La puesta en marcha de una política de carácter amplio y transversal –la Política Marítima Integrada– tiene lugar en el contexto de la Estrategia de Lisboa o Agenda de Lisboa (marzo de 2000) con el objeto de afrontar los retos de la globalización e impulsar un nuevo tipo de desarrollo y crecimiento económico. La economía marítima por su propia naturaleza era uno de los ámbitos afectados por la fuerte competitividad internacional. Esta dimensión económica y, al mismo tiempo, objetivo político reciben el nombre de «crecimiento azul». Aunque la formulación del crecimiento azul [COM(2012) 494 final] se ha focalizado hacia sectores de clara dimensión innovadora (energía marina, acuicultura, biotecnología, turismo y minerales), la economía marítima en buena medida se sigue sustentando (en términos de empleo y VAB) en sectores tradicionales como la pesca y el transporte marítimo, los cuales presentan una especial exposición a la acción exterior. De esta forma, la economía marítima y su promoción no se limitan al ámbito bajo influencia jurisdiccional de la Unión –que ya de por sí es el más extenso del mundo (Figura 20, Tabla 13)– sino que depende también de la situación existente en otros escenarios marítimos, tal y como ocurre en el golfo de Guinea en relación con sectores como la energía y la pesca. Así, dentro de la Política Pesquera Común existe un tipo de acuerdo con terceros países (Acuerdos de Asociación) por los cuales «la UE ofrece ayuda financiera y técnica a cambio de derechos de pesca, generalmente a países asociados del Sur» (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_es.htm)⁴¹.

⁴¹ Este tipo de acuerdos se inscriben en el marco de los principios y objetivos de la política de pesca de la UE recogidos en el documento *Sobre el marco integrado para celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países* [COM(2002) 637 final].

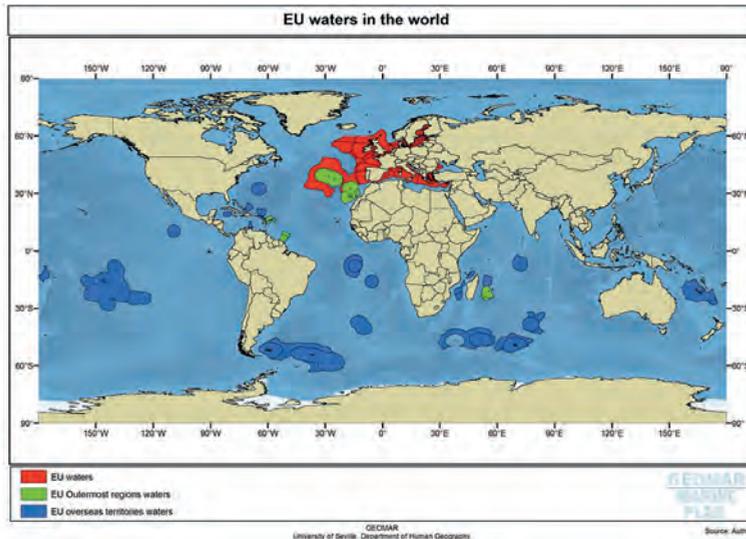


Figura 20. Jurisdicciones marítima de la UE en el mundo

| | País/Territorio | Maritime jurisdiction (Sq. km) | Source: GEOMAR |
|----|-----------------|--------------------------------|----------------|
| 1 | Australia | 21,000,820 | |
| 2 | USA | 14,915,240 | |
| 3 | France | 11,232,130 | |
| 4 | UK | 8,688,293 | |
| 5 | New Zealand | 8,449,498 | |
| 6 | Russia | 8,306,468 | |
| 7 | Canada | 6,806,461 | |
| 8 | Indonesia | 6,609,220 | |
| 9 | Argentina | 5,586,588 | |
| 10 | Japan | 4,775,211 | |

Tabla 13. Jurisdicciones marítimas. Ranking diez primeros países (ZEE+PCE)

De los dieciséis acuerdos vigentes en la actualidad, cuatro, son con países del golfo de Guinea (Costa de Marfil, Gabón, Guinea y Santo Tomé y Príncipe), aunque también hay acuerdos, pero no están en vigor, con Guinea Bissau y Guinea Ecuatorial. A las aguas del golfo de Guinea también son de aplicación las normas de la UE sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada cuyo Reglamento entró en vigor en 2010⁴².

La sub-política de vigilancia marítima constituye otro de los instrumentos que, aunque no tienen una aplicación operativa o de intervención directa en el espacio en el que tienen lugar los actos de piratería, son de utilidad en la gestión de los mismos ya que su propósito está orientado a promover y mejorar el intercambio de información y la coordinación de los distintos organismos, incluyendo los de defensa –más de 400 autorida-

⁴² Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Reglamento INDNR); Reglamento (CE) n° 1010/2009 de la Comisión, de 22 de octubre de 2009, que establece normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo

des que se ocupan de la información de vigilancia marítima en cualquier forma— y agencias de la UE⁴³ entre las que se encuentra EFCA, FRONTEX, EMSA y EDA. Estas razones son las que justifican la creación del denominado Entorno Común de Intercambio de Información (ECII) habiéndose ya adoptado una hoja de ruta en 2010⁴⁴.

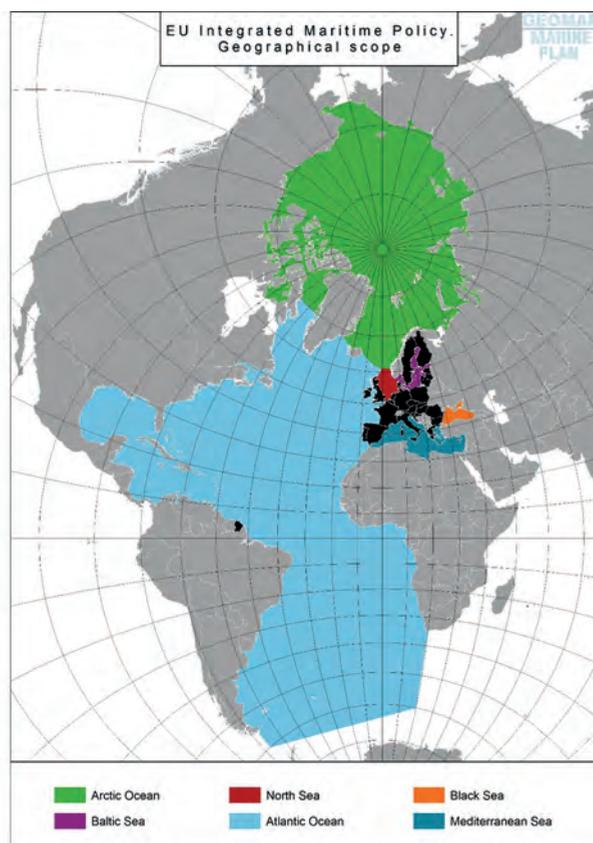


Figura 21. Mapa global de las cuencas marítimas con estrategias de la UE

⁴³ Véase: Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión. Resumen de la Evaluación de impacto que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un mejor conocimiento de la situación a través de una mayor cooperación entre las autoridades de vigilancia marítima: siguientes pasos dentro del entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE. Para una visión de conjunto de esta política: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/index_en.htm

⁴⁴ Integrated Maritime Surveillance. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Draft Roadmap towards establishing the Common Information Sharing Environment for the surveillance of the EU maritime domain. COM(2010) 584 final.

Las estrategias de cuenca marítima son políticas regionales de carácter transversal formuladas para cada una de las áreas marítimas en las cuales está presente –o tiene intereses estratégicos⁴⁵– la Unión Europea y sus Estados miembro (Figura 21). Existen seis estrategias de cuenca y sub-cuenca⁴⁶: mar Báltico, mar Mediterráneo, mar Adriático y Jónico, mar Negro, océano Ártico y océano Atlántico, siendo esta última la que es objeto de interés en este informe.

3.1.1 La Estrategia Atlántica: una visión geopolítica

El océano Atlántico es un área geopolítica de interés prioritario para los países europeos. Desde la era de los descubrimientos geográficos hasta las actuales estrategias desarrolladas por Estados Unidos y la Unión Europea, pasando por el periodo de los conflictos mundiales y la Guerra Fría, el Atlántico ha resultado ser uno de los ejes geoestratégicos y geoeconómicos más importantes del planeta. Hoy, a pesar de que ha habido un progresivo desplazamiento del centro de poder político-económico mundial desde el Atlántico al Pacífico, importantes procesos conforman un nuevo contexto en el que la UE apuesta por impulsar políticas de cooperación internacional, destacando los siguientes aspectos: i) creciente importancia de potencias emergentes como Brasil, que, junto con otros países del cono sur y la importancia de determinados estrechos (canal de Beagle, estrecho de Magallanes, paso de Drake), plantean una específica geopolítica del Atlántico Sur⁴⁷; ii) persistencia de potencias tradicionales (USA y UE) en el ámbito del Atlántico Norte, a pesar de la crisis del atlantismo y del desplazamiento de los grandes centros del poder político-económico hacia Asia-Pacífico; iii) cierta inestabilidad –Estados fallidos (vid supra)– en determinados sectores de este océano (Caribe, golfo de Guinea); iv) creciente nacionalización de las aguas del océano Atlántico (47% de la cuenca bajo jurisdicción nacional) (Tabla 14); v) constatación de importantes problemas ambientales y de agotamiento de recursos vivos (pesca, fundamentalmente); vi) presencia de importantes reservas de petróleo y gas *offshore* frente a las costas brasileñas y a las de África occidental (vid supra); vii) desarrollo de iniciativas pioneras en el ámbito de la gobernanza oceánica en países ribereños del Atlántico (USA, Canadá); viii) potencial estratégico-económico de la conexión Atlántico NW-Ártico, ruta que adquirirá mayor protagonismo por efecto del cambio climático.

⁴⁵ Sería el caso del océano Ártico donde la presencia jurisdiccional de la UE apenas representa un 0,35% de todas las aguas bajo jurisdicción nacional, y el 0,32% de la superficie de la cuenca.

⁴⁶ Para cada una de estas cuencas se ha elaborado un documento de política (generalmente una estrategia/plan de acción ya en vigor o proyecto [mar Mediterráneo]).

⁴⁷ Sobre el nuevo rol geopolítico del Atlántico sur, véase: Lesser (2010).

Fuente: GEOMAR

| JURISDICCIÓN | Km ² |
|--|-----------------|
| ZEE (28,7% del total de la ZEE atlántica) | 8.442.194 |
| PCE ⁴ (40,1% del total de la PCE atlántica) | 4.423.881 |
| Total jurisdicción de la UE en el Atlántico | 12.866.075 |
| ZEE de la UE (en Europa) | 3.688.460 |
| ZEE territorios ultramar | 4.743.734 |
| PCE de la UE (en Europa) | 2.739.009 |
| PCE territorios ultramar | 1.703.262 |
| Total jurisdicciones en Europa | 6.437.469 |
| Total jurisdicciones territorios ultramar | 6.446.996 |

⁴ Plataforma continental extendida. Fuente: GEOMAR.

Tabla 14. Océano Atlántico. Jurisdicciones de los Estados miembro de la UE (km²)

Las ideas centrales de esta acción política se formulan en el documento fomento de una estrategia marítima para la zona del océano Atlántico bajo el enunciado «desafíos y oportunidades», abarcando cinco puntos: aplicación del planteamiento ecosistémico; reducción de la huella de carbono; explotación sostenible de los recursos naturales del lecho marino; respuestas a las amenazas y emergencias, y crecimiento socialmente integrador. Su alcance y significado hay que entenderlo en el marco geográfico que se detalla en la Estrategia y que incluye tanto las aguas jurisdiccionales de los Estados miembros como los espacios marinos situados más allá de la jurisdicción nacional⁴⁸.

Los objetivos específicos abarcan tanto aspectos ligados a actividades tradicionales (fomento de la pesca) –aunque ordenada con arreglo a nuevos principios (planteamiento ecosistémico)– como a otras de carácter más innovador y que generalmente no han sido consideradas en otras políticas marítimas o normas de nueva generación (reducción huella carbono, crecimiento socialmente integrador), y todos ellos están enmarcados en una actitud cooperativa y una voluntad de coordinación en el ámbito de las relaciones internacionales. La estrategia combina planteamientos de escala oceánica con dimensión internacional (seguridad marítima, reducción huella de carbono, cooperación internacional en investigación marina, acceso a recursos minerales situados más allá de la jurisdicción nacional, entre otros) con propósitos de ámbito doméstico (europeo), tales como la finalidad central de la Estrategia: fomentar el crecimiento y el empleo.

El documento incluye dos referencias explícitas a la piratería y en la primera de ellas se alude específicamente al golfo de Guinea [(COM (2001) 782 final):

⁴⁸ Textualmente se indica: “En términos generales, la estrategia abarcará las costas, las aguas territoriales y jurisdiccionales de los cinco Estados miembros de la UE con litoral atlántico (Francia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido), así como las aguas internacionales que se extienden al oeste hasta las Américas, al este hasta África y el Océano Índico, al sur hasta el Océano Antártico y al norte hasta el Océano Ártico”. Se entiende que se abarca también el lecho y subsuelo más allá de la jurisdicción nacional –la Zona– con arreglo a lo dispuesto en la Parte XI de la Convención.

«Se está procediendo a una evaluación de necesidades para determinar qué medidas, al amparo del instrumento de estabilidad pueden reducir la piratería, los robos a mano armada en el mar y la toma de rehenes en el golfo de Guinea» (p. 7).

«Fomento de la cooperación internacional en asuntos tales como la observación, la información compartida, las evaluaciones marinas, la investigación, la reducción de las emisiones y la contaminación, la navegación segura, la seguridad portuaria, la lucha contra la piratería y el cese de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada» (p.10).

El Plan de Acción⁴⁹ es el documento de desarrollo de la Estrategia, con una serie de medidas enfocadas hacia el impulso al mercado turístico, la atención a la creciente demanda de instalaciones energéticas en alta mar, la mejora de la educación y la formación en industrias marítimas tradicionales y emergentes y la cooperación en investigación oceánica con el objetivo de evaluar adecuadamente las consecuencias del cambio climático (Cuadro 3). En este documento no se incluyen acciones directas y específicas en relación con la piratería, aunque en algunos de sus apartados aparecen de forma implícita (Prioridad 2: Mejorar la seguridad y la protección marítimas [Cuadro 3]).

| PRIORIDADES | OBJECTIVOS ESPECÍFICOS | Fuente: GEOMAR |
|---|--|----------------|
| 1. Fomentar el espíritu empresarial y la innovación | <ul style="list-style-type: none"> -Puesta en común de conocimientos entre las instituciones de enseñanza superior, las empresas y los centros de investigación -Refuerzo de la competitividad y de las capacidades de innovación en la economía marítima de la región atlántica -Favorecer la adaptación y la diversificación de las actividades económicas, promoviendo el potencial de la región atlántica | |
| 2. Proteger, garantizar y desarrollar el potencial del medio marino y costero del Atlántico | <ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la seguridad y la protección marítimas -Exploración y protección de las aguas marinas y las zonas costeras -Gestión sostenible de los recursos marinos -Aprovechamiento del potencial del medio marino y costero de la región atlántica como fuente de energías renovables | |
| 3. Mejorar la accesibilidad y la conectividad | <ul style="list-style-type: none"> -Promover la cooperación entre los puertos | |
| 4. Crear un modelo sostenible y socialmente integrador de desarrollo regional | <ul style="list-style-type: none"> -Promover un mejor conocimiento de los desafíos sociales en la región atlántica -Preservar y promover el patrimonio cultural atlántico | |

Fuente: GEOMAR

Cuadro 3. Plan de acción (Estrategia Atlántica) . Prioridades y objetivos específicos

Las previsiones relativas a la ejecución de la Estrategia se apoyan, además de en el Plan de Acción (2013), en la estructura institucional de la UE –a fin de movilizar todos los niveles administrativos (incluidas las instituciones locales)– y en una aproximación *botton-up*, pero también en la cooperación internacional en temas de un amplio espectro que discurren

⁴⁹ COM(2013) 279 final. Bruselas, 13.5.2013

entre la observación oceanográfica y la *smart governance*⁵⁰, y que para el caso de la piratería y actividades conexas remiten a otras políticas en las que la cooperación intra-UE y con terceros países está contemplada cual son los casos de SafeSeaNet de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, SIA (sistemas de identificación automática) y el entorno común de intercambio de información (CISE) que incluirá el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

La cooperación con terceros Estados constituye en el campo de la seguridad un elemento estrechamente dependiente de las relaciones exteriores incluso, como ya se ha hecho observar más arriba, una dimensión imprescindible para tener éxito en la reducción y eliminación de la piratería, en especial en lo que se refiere a la políticas de cooperación al desarrollo que es el núcleo de la acción exterior de la Unión Europea.

3.2 Políticas Unión Europea-África

África es un continente que despierta creciente interés por parte de la comunidad internacional. Después de un decenio, su tasa de crecimiento se está sosteniendo en torno al 5% y se la suele considerar como un área de potencialidades formidables, razón por la cual es objeto de una fuerte competencia mundial (Vedrine, 2014)⁵¹. Sin embargo, la percepción sobre el futuro del continente es desigual, empezando por el hecho de que la situación en este espacio de más de 30 millones de km² no es homogénea. Al mismo tiempo que se ha considerado a África occidental como una estrella geopolítica en ascenso (que quizás ya no sea tan brillante)⁵², algunos autores locales consideran que África occidental ha sido una región ausente en las inversiones de las grandes multinacionales, más atractiva para las inversiones que África oriental, pero menos que el África austral (Damon et Igué, 2003) y como se ha indicado más arriba en algún análisis de prospectiva no llega a ser considerada como un espacio competitivo a escala mundial (Global Marine Trends 2030, 2013).

Para la Unión Europea, África es un espacio de intereses económicos de alto valor estratégico⁵³ entre los que se encuentra la energía del Golfo

⁵⁰ La "smart governance" ha sido definida como la utilización de las tecnologías de información y comunicación para dar lugar a una administración "inteligente". En ese contexto, la aplicación de software libre, acceso público a las tecnologías e innovación son fundamentales. De ese modo, se iría conformando una e-Administration mucho más abierta, transparente y participativa, que fomentaría el acceso libre y abierto de todos los ciudadanos tanto a la información como a la toma de decisiones.

⁵¹ El texto de Vedrine et al, 2014 es una reacción ante la pérdida de influencia de Francia en los territorios de sus antiguas colonias.

⁵² Véase, Is West Africa's Geopolitical Star still Rising? <http://www.isn.ethz.ch/Dossiers/Detail/?param0=Sub-Saharan+Africa&lng=en&id=168297&contextid782=168297>

⁵³ Véase a este respecto: The EU and Africa: a helping hand or self-interest? <http://www.news.leiden.edu/news-2012/the-eu-and-africa.html>

de Guinea, pero las políticas de la UE se abren a un amplio espectro de materias que incluyen no solo el desarrollo, sino también la gobernanza, los derechos humanos, el comercio, la integración regional, el cambio climático, la seguridad alimentaria y la migración, y en los últimos años la gestión de conflictos con la participación en operaciones de paz en distintos países. La construcción de las relaciones Unión Europea-África están asentadas desde 2007 en el denominado Partenariado⁵⁴ dentro del cual se adoptó la Estrategia Conjunta África-UE en la Cumbre de Lisboa de 2007.

La Estrategia Conjunta África-UE (Joint Africa-EU Strategy [JAES]) es el marco general donde se insertan las relaciones políticas entre los dos continentes, aunque la UE ha creado otros instrumentos de carácter regional. Así, todos los países del norte de África son parte de la Política Europea de Vecindad (ENP)⁵⁵ dotada con un instrumento financiero (European Neighbourhood and Partnership Instrument [ENPI]). La región que es objeto de este informe (África occidental-golfo de Guinea) se inscribe en un marco político más amplio: África-Caribe-Pacífico (ACP) denominado Acuerdo de Cotonou, revisado por segunda vez en 2010⁵⁶. Este instrumento da cobertura legal tanto al diálogo político como a la cooperación económica para la cual existe el Fondo de Desarrollo Europeo (FDE)⁵⁷.

Cuando las acciones a desarrollar son de carácter local, solo se dispone de un instrumento financiero: el Instrumento para la Estabilidad que permite afrontar situaciones de alto interés estratégico, lo cual es de aplicación a la cuestión de la piratería en determinadas áreas como el golfo de Guinea. Este instrumento está en vigor desde 2007⁵⁸ y se utiliza como complemento de otros instrumentos regionales. El Instrumento para la Estabilidad es de utilidad cuando no cabe utilizar instrumentos regionales-transnacionales y está dirigido a situaciones ligadas eminentemente a la seguridad (y la conexión entre seguridad interior y exterior), aunque su inconveniente es su escasa dotación financiera (Roy, 2012).

A otra escala (nivel ministerial) la Unión Europea mantiene políticas de diálogo con países como Nigeria (Nigeria-EU Joint Way Forward, 2009)⁵⁹, así como

⁵⁴ Sobre el Partenariado África-UE véase el sitio de internet <http://www.africa-eu-partnership.org/about-us>

⁵⁵ European Neighbourhood Policy (ENP); para la cuenca mediterránea y los países africanos ribereños el instrumento de cooperación es el Euro-Mediterranean Partnership.

⁵⁶ Véase el sitio de internet http://eeas.europa.eu/africa/subregional/index_en.htm (The EU sub-regional and bilateral relations with African countries)

⁵⁷ La Unión Europea es la institución donante más importante del mundo de ayuda al desarrollo. Junto con los Estados miembro proporciona más de la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

⁵⁸ Reemplaza a varios instrumentos relativos a tráfico de drogas, crisis debido a movimientos de insurgencia, rehabilitación y reconstrucción. Sobre este instrumento véase http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm

⁵⁹ Véase, Nigeria-EU Ministerial Troika Meeting, Prague, 9 June 2009 <http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-171_en.htm>

a escala regional (Economic Community of West African States [ECOWAS]). En este contexto es donde se ha desarrollado el instrumento más directamente relacionado con el fenómeno de la piratería y otras actividades conexas, la EU Strategy on the Gulf of Guinea (2014)⁶⁰. Esta Estrategia fue precedida (2013) de una Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones donde se exponían los elementos que han constituido la base de la Estrategia⁶¹.

La aproximación de la Unión Europea al problema de la piratería, aunque forma parte de un haz de iniciativas de escala internacional, regional y nacional⁶², es quizás la más compleja y completa por su afán de construir un «(...) enfoque integrado para las cuestiones de gobernanza y todos los problemas y los riesgos para la seguridad en tierra y en el mar, que abarque todos los aspectos de la delincuencia organizada transnacional en el ámbito marítimo según lo establecido en el código de conducta firmado en Yaundé, aborde las causas subyacentes y promueva la paz, la seguridad, la estabilidad, la buena gobernanza y el desarrollo de la región» (subrayado del autor) [JOIN(2013) 31 final, pág. 8]. Para progresar en estos objetivos parece evidente que es necesario recurrir a un amplio espectro de instrumentos de acción política y administrativa del panel disponible en las instituciones europeas y sus Estados miembro, y a la coordinación con instituciones internacionales tales como Naciones Unidas (Organización Marítima Internacional, Oficinas para África occidental y central y Oficina contra la Droga y el Crimen), Unión Africana, INTERPOL o la Organización Mundial de Aduanas, junto con las organizaciones regionales de África occidental –algunas ya citadas (ECOWAS, ECCAS, Comisión del golfo de Guinea [GGC]- y la Organización Marítima para África Central y Occidental. La Unión Europea cuenta además con una experiencia adquirida (Estrategia sobre el Sahel y Estrategia sobre el Cuerno de África)⁶³ cuyas lecciones aprendidas pueden ser de gran utilidad para las acciones recientemente impulsadas en el golfo de Guinea.

⁶⁰ La Estrategia sobre el Golfo de Guinea (2014, pág. 2) identifica las amenazas de acuerdo a la clasificación siguiente a) ilegal, unreported and unregulated fishing, illicit dumping of waste, and piracy and armed robbery at sea, including kidnap; b) trafficking of human beings, narcotics, arms and counterfeit goods, and smuggling of migrants; c) oil theft (“illegal bunkering”), and criminal acts in ports.

⁶¹ JOIN(2013) 31 final

⁶² Las principales respuestas remiten de manera sintética a (JOIN(2013) 31 final): Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; Grupo de amigos del Golfo de Guinea; la UE (especialmente la pesca INDNR/IUU); las organizaciones regionales (Unión Africana, CEDEAO/ECOWAS y CEEAC/ECCAS); países del Golfo de Guinea; programas bilaterales de los Estados miembro de la UE; Cumbre de Jefes de Estado del Golfo de Guinea o Cumbre de Yaundé (Junio de 2013).

⁶³ Véase Council of the European Union. Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel. Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 17 March 2014; Council of the European Union. Horn of Africa- Council Conclusions. 16858/11. Brussels, 14 November 2011.

3.3 Políticas de seguridad y seguridad marítima en la UE

La seguridad marítima es una dimensión de especial interés dentro del entorno de la seguridad general dadas las magnitudes de los intereses marítimos de la Unión Europea. Empezando por su base territorial, la UE es la institución supranacional con más amplia presencia jurisdiccional en el mundo con algo más de 28 millones de km² distribuidos en todas las cuencas oceánicas (Tabla 15), lo que explica otros indicadores asociados al espacio marítimo: la mayor parte del comercio interior y exterior tiene lugar por vía marítima, tercer mayor importador del mundo, quinto productor global de pesca y acuicultura, más de 70% de sus fronteras de carácter marítimo y cientos de millones de pasajeros circulando por sus puertos, su seguridad energética es altamente dependiente del transporte y las infraestructuras marítimas (EU Maritime Security Strategy, 2014, p. 2).

| OCÉANO | JURISDICCIÓN UE ESTADOS MIEMBRO (%) ^a |
|-----------|--|
| Ártico | 0,35 |
| Atlántico | 36,5 |
| Austral | 14,5 |
| Índico | 15 |
| Pacífico | 10,5 |

^a Porcentaje respecto al total de aguas bajo jurisdicción nacional

Fuente: GEOMAR.

Tabla 15. Jurisdicciones marítimas de la UE en el mundo (% por océano)

Bajo la rúbrica de «seguridad marítima» se halla una miscelánea de carácter regulatorio –que es la dimensión hasta ahora desarrollada por la Unión Europea–, junto con la iniciativa más reciente (2014) que adopta el formato de un documento de política donde se aborda de manera transversal la cuestión de la seguridad [marítima], tratando de utilizar de manera coordinada e integrada el entramado de instrumentos políticos y administrativos de las instituciones europeas.

En el ámbito sectorial la UE lleva prestando una especial atención al fenómeno de la piratería desde hace un decenio con la aprobación del Reglamento (CE) 725/2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, al que ha seguido la Directiva 2005/65/CE sobre mejora de la protección portuaria y el Reglamento (CE) 324/2008 por el que se fijan los procedimientos revisados para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima. Adicionalmente la Comisión Europea es asistida por un comité (Comité de Seguridad Marítima [MARSEC]) creado en el propio Reglamento 725/2004 y se reúne periódicamente con el Grupo Asesor de Interesados en Seguridad Marítima, foro donde los interesados pueden expresar sus opiniones sobre la actividad del Comité de Seguridad Marítima.

Dado que la vigilancia marítima, componente esencial de la seguridad, está ejercida por una plétora de organismos nacionales, dentro de la UE se ha creado el denominado CISE marítimo que se describe como «entorno común de intercambio de información en el ámbito marítimo de la UE» [COM(2014) 451 final] (*vid supra*).

En el plano administrativo y dentro del organigrama de la Comisión, es la DG MOVE la administración que fundamentalmente se ocupa de la piratería y otros actos ilegales, tanto internamente como trabajando cooperativamente con los Estados miembros y otros actores internacionales, y particularmente con las Direcciones Generales encargadas de aspectos externos. Entre otros Departamentos cabe citar: EU Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO) y el Secretario General de la Comisión que representan a la Comisión respectivamente en el Comité Político y de Seguridad (PSC [inglés]) y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), y en la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP [inglés]); DG MARE, órgano que ostenta la membresía de la Comisión en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y actúa como «jefe de filas» en los casos de piratería en buques de pesca de la UE; DEVCO (Desarrollo y Cooperación-Europe Aid)⁶⁴ a cuyo cargo están diversas iniciativas de capacitación y formación, en particular, en relación con el programa Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea (CRIMGO). La DG MOVE ha promovido también una Comisión (Commission inter-services contact group on Piracy) para facilitar la comunicación entre los diferentes servicios.

La coordinación con las iniciativas e instituciones que están proliferando en los últimos años tanto a escala continental (especialmente la Unión Africana) como internacional (Naciones Unidas: Resoluciones 2018 [2011] y 2039 [2012]) y regional, constituye otra de las actividades políticas y administrativas de las instituciones europeas y en particular de su servicio exterior. En un periodo relativamente corto se han adoptado diversas iniciativas tales como: Operation Prosperity (Benin-Nigeria, 2011); AU 2050 Africa's Integrated Maritime Strategy (2012); Yaoundé Declaration, 2013; Memorandum of Understanding (MoU) signed by the ECCAS, ECOWAS and GGC Heads on Maritime Safety and Security in West and Central Africa, 2013; Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery against Ships and Illicit Activity in West and Central Africa, 2013; Intra-Regional Coordination Centre between ECOWAS, ECCAS and GGC on Maritime Safety and Security (AU, 2010); CRESMAC (Regional Centre for Maritime Security in Central Africa); ECOWAS Integrated Maritime Strategy (EIMS), March 2014.

⁶⁴ Desarrollo y Cooperación – EuropeAid es una nueva Dirección General (2011) responsable de las políticas de desarrollo de la UE y el suministro de ayuda a través de programas y proyectos en todo el mundo. Reúne las antiguas DG Desarrollo y EuropeAid (http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_es.htm)

Con un enfoque transversal e integrado, la Unión Europea ha adoptado, como se acaba de indicar, la denominada Estrategia de Seguridad Marítima (EU Maritime Security Strategy) el 24 de Junio de 2014, entendiendo por tal «(...) a state of affairs of the global maritime domain, in which international law and national law are enforced, freedom of navigation is guaranteed and citizens, infrastructure, transport, the environment and marine resources are protected» (p. 3). Se trata de un enunciado de naturaleza política con una concepción amplia del entorno, de los problemas [ligados a la seguridad] y de la forma de abordarlos. En su concisa expresión (16 páginas) se especifican los principios y valores en los que se sustentan la dimensión marítima de la Unión y los mecanismos de los que cabe hacer uso para alcanzar los objetivos propuestos. La justificación de la estrategia remite a cuatro facetas fundamentales: i) importancia de la economía marítima («crecimiento azul», una de las líneas de la PMI de la UE); ii) geopolítica (fronteras marítimas como fronteras externas); iii) liderazgo global (la UE como actor destacado en la generación de la seguridad global); iv) gobernanza oceánica (atender tanto a los intereses nacionales –áreas bajo jurisdicción nacional– como comunes –la alta mar–).

La Estrategia de Seguridad Marítima especifica por una parte los intereses de seguridad, y por otra, los riesgos y amenazas. En cuanto a los primeros –y de acuerdo con esa visión amplia del entorno a la que se hacía referencia– incluyen una miscelánea en que se da cabida, entre otras cuestiones, a la preservación de la paz, la protección de infraestructuras, la investigación científica, el control de la pesca INDNR (IUU en inglés), la biodiversidad y el cambio climático. Los riesgos y amenazas, con igual criterio, abarcan un amplio catálogo de nueve puntos (EU Maritime Security Strategy, p. 7-8) en el que la piratería y los asaltos a mano armada se citan en el tercer apartado dentro, a su vez, del enunciado «crimen organizado y transfronterizo» (EU Maritime Security Strategy, V c); p. 7) y junto a temas que discurren entre los derechos de soberanía en el mar al expolio arqueológico.

En consonancia con la naturaleza política de la Estrategia, las respuestas se diseñan y articulan con arreglo a una práctica político-administrativa de la que el propio documento hace gala –«its [EU] unique ability to combine, in a coherent and consistent manner, a wide array of policies and tools» (EU Maritime Security Strategy, p. 8)– y que se estructuran en cinco apartados: 1. Acción exterior; 2. Conocimiento del entorno marítimo, vigilancia e información compartida; 3. Desarrollo de capacidades; 4. Gestión de riesgos, protección de infraestructuras marítimas críticas y respuesta a las crisis; 5. Innovación e investigación sobre seguridad marítima, educación y formación.

En síntesis, la piratería y demás acciones ilegales se insertan en un contexto amplio formando parte de un cuadro complejo y multivariado y su

resolución igualmente se encauza en una estructura compleja reconociendo las particularidades de un fenómeno cuyas causas exigen sea abordado con una perspectiva multi-sectorial y exhaustiva.

Conclusiones

La doble perspectiva –geográfica y político-institucional– del presente informe permite extraer resultados que remiten, por una parte, a hechos que presentan rasgos singulares y la particularidad propia de un lugar, su historia y su cultura, de manera que el fenómeno de la piratería y actividades conexas en la región del golfo de Guinea se explica y manifiesta por circunstancias no enteramente coincidentes con otras áreas envueltas en similares conflictos. La respuesta institucional (de la Unión Europea), por otra, responde claramente a un modelo de organización cuyas estructuras y formas de hacer política se halla presente en dominios muy diversos de la res publica. En definitiva, responde a un modelo perfectamente reconocible y presente en otras muchas dimensiones de la política y la economía de la Unión. En cuanto a la vertiente geográfica se destacan los siguientes puntos:

El golfo de Guinea constituye un nuevo escenario geopolítico marítimo. Sus magnitudes territoriales y humanas le otorgan un peso geográfico de primer orden. A diferencia de otras áreas marítimas la actividad de piratería no se basa en el aprovechamiento de un *choque point* (estrechos, puntos de arribada) sino en la existencia de un recurso. Su posición relativa constituye al mismo tiempo una ventaja geográfica por su apertura al océano Atlántico y el acceso a un dominio marítimo, el Atlántico sur, uno de los escenarios configurados por los países BRICS.

Las perspectivas de explotación de hidrocarburos a grandes profundidades implica el desplazamiento de las áreas de actividad a mayores distancias de la costa lo que de alguna forma afectará al *modus operandi* así como a la caracterización jurídica de las actividades delictivas.

El golfo de Guinea reúne rasgos paradójicos, al simultanear su condición de mayor concentración de Estados fallidos con la de estrella geopolítica ascendente (percepción en trance de sufrir un severo revés por el impacto de la crisis sanitaria).

El nivel de deterioro económico y social junto con las expectativas de mayor desarrollo de la industria petrolífera (recursos en aguas profundas y muy profundas) favorece la continuidad de las condiciones que sustentan el fenómeno de la piratería, expresadas en los conceptos socio-políticos *resource curse* y *paradox of plenty*.

La piratería y actividades ilícitas de las que son objeto la navegación, el comercio y las industrias marítimas es el tipo de amenaza para la cual son necesarias instituciones, instrumentos legales y estructuras políti-