

The Atalanta Operation future as a maritime security provider in the North West Indian Ocean

Abstract:

The drastic decrease in the number of piracy-related attacks, in the Gulf of Aden and the North-West Indian Ocean in recent years, has increased the sense of security for merchant shipping transiting these waters. However, the root causes that led to the piracy arise are still present in Somalia, whose internal situation remains a key factor in regional security dynamics. Moreover, in this area of great geostrategic value, there are several threats in the maritime domain that increase instability and challenge international rules. In this context, the repression of piracy off the coast of Somalia is no longer the focus of Operation Atalanta, which is evolving to become a maritime security provider in the entire region. To this end, the eighth mandate deepens the implementation of the new secondary tasks, which significantly broaden the scope of the operation.

This evolution of Atalanta has several drawbacks, including the limited number of deployed units, the lack of a legal framework for the criminal's prosecution, and the Somali government's reluctance to allow entering into its territorial waters and associated airspace. For all these reasons, close cooperation between all EU missions and initiatives, as well as the exchange of information between all actors present in the region, are essential to maintain the success achieved by Operation Atalanta after more than 14 years of history.

Keywords:

European Union, Maritime Security, EUNAVFOR Operation Atalanta, Somalia, Piracy, Illegal trafficking, Indian Ocean.

Cómo citar este documento:

PRADA PARDAL, Juan Carlos. *El futuro de la operación Atalanta como proveedor de seguridad marítima en el océano Índico noroccidental*. Documento Marco IEEE 03/2023.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM03_2023_JUAPRA_Atalanta.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año).

1. Introducción

El 12 de diciembre de 2022, el Consejo de la Unión Europea (UE) —a propuesta del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell— aprobó una nueva extensión del mandato de la operación Atalanta por un periodo de dos años, que se prorroga así hasta el 31 de diciembre de 2024¹. Esta decisión de la UE amplía y modifica la acción conjunta que lanzó la operación el 10 de noviembre de 2008, para «disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería y robo a mano armada² frente a las costas de Somalia». El nuevo mandato —el octavo— de la principal operación marítima de la UE se enmarca en un escenario marítimo caracterizado por el significativo descenso de los incidentes relacionados con la piratería en el golfo de Adén y el océano Índico. Esta región ha vivido décadas de inestabilidad política, social y económica, que incluyen guerras, terrorismo, sequías y hambrunas. La piratería no ha sido más que una derivada de esta situación de caos.

La operación Atalanta —concebida cuando Federica Mogherini estaba al frente de la política exterior y de seguridad europea— representa uno de los mayores éxitos de la Acción Exterior de la Unión. No obstante, a lo largo de sus más de 14 años de existencia, los cometidos de la fuerza naval desplegada han evolucionado para adaptarse a un escenario cambiante. La revisión derivada del séptimo mandato, aprobado en diciembre de 2020³, amplió el foco de la operación para —sin olvidar la misión principal de prevenir la piratería y proteger a los buques del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas— incluir cometidos encaminados a conocer y actuar contra un amplio espectro de actividades ilícitas que se dan en el ámbito marítimo; entre las que destacan: el tráfico de drogas, de personas, de armas, de carbón vegetal o la pesca ilegal, no controlada o no regulada (IUU *fishing*)⁴. En este contexto, el nuevo mandato mantiene el interés de la

¹ Decisión (PESC) 2022/2441 del Consejo de la UE, de 12 de diciembre de 2022, por la que se modifica la Acción Común 2008/851/PESC relativa a la operación militar de la UE destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2441> (consulta: 11/4/2022).

² Acción similar a la piratería que ocurre dentro de las aguas territoriales de un Estado.

³ Decisión (PESC) 2020/2188 del Consejo de la UE, de 22 de diciembre de 2020, por la que corrige la Acción Común 2008/851/PESC relativa a la operación militar de la UE destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2188> (consulta: 11/4/2022).

⁴ Habitualmente se conoce por su acrónimo en inglés: IUU (Illegal, Unregulated and Unreported). En adelante, se hará referencia a este concepto con el término general de «pesca ilegal».

operación en la actuación contra las actividades ilícitas, a pesar de las limitaciones para su implementación, e incluye algunas novedades, como la ampliación del área de operaciones a todo el mar Rojo.

En la actualidad, a pesar de la situación de aparente estabilidad y ausencia de piratería, la región del golfo de Adén y el océano Índico sigue enfrentando diversos riesgos y amenazas a la seguridad, tanto en el ámbito marítimo como en el terrestre, que afectan particularmente a la seguridad marítima en la región. Este documento analiza el nuevo enfoque de la operación Atalanta, como principal herramienta de la UE en el ámbito marítimo desplegada en la zona, así como los retos que debe abordar en el futuro a corto y medio plazo. Para ello, en primer lugar, se revisan los antecedentes y la situación actual de la piratería frente a las costas de Somalia, además de otras amenazas a la seguridad en la región. Posteriormente, se abordan las diversas misiones e iniciativas que la UE mantiene abiertas con objeto de apoyar la construcción de una arquitectura de seguridad marítima regional. Por último, este trabajo cierra con un análisis de la evolución y de los principales desafíos futuros a los que se enfrenta la operación Atalanta.

2. Antecedentes

2.1. Relevancia estratégica de la seguridad marítima en el Cuerno de África

El océano Índico noroccidental (NWIO)⁵ —y, en particular, el Cuerno de África— es una de las regiones de mayor interés geopolítico mundial, al conectar el océano Índico con el mar Mediterráneo, a través del mar Rojo y el canal de Suez. Esta conexión mejora considerablemente la eficiencia del comercio marítimo, pues reduce aproximadamente en 4.000 millas náuticas —entre ocho y quince días de navegación— la distancia de la ruta alternativa a través del cabo de Buena Esperanza⁶.

Por el canal de Suez transita la mayor parte del comercio marítimo procedente de Asia con destino a Europa, con especial relevancia tanto en el ámbito del tráfico de

⁵ En adelante, se hará referencia a la región del océano Índico noroccidental a través de sus siglas en inglés: NWIO (North West Indian Ocean).

⁶ SANZ ALISEDO, Gonzalo. *Océanos y choke points, oportunidades y riesgos para el comercio marítimo global*. Documento de Análisis IEEE 68/2022. P. 24. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA68_2022_GONSAN_Oceanos.pdf (consulta: 15/3/2023).

hidrocarburos, como en el de contenedores, fundamentales para mantener la cadena de suministros (figura 1). En términos cuantitativos, por el canal cruzan al año más de 20.000 buques, que transportan alrededor de 1.270 millones de toneladas de carga⁷, lo que supone el 13,5 % del comercio marítimo global⁸. La importancia del canal quedó patente tras el accidente del portacontenedores de bandera japonesa Ever Given, que mantuvo cerrado el paso entre el 23 y el 29 de marzo de 2021⁹. Esta interrupción en la actividad del canal provocó que se acumularan más de 400 buques en espera, con un gran impacto en la cadena de suministros a nivel global y en el crecimiento económico¹⁰.

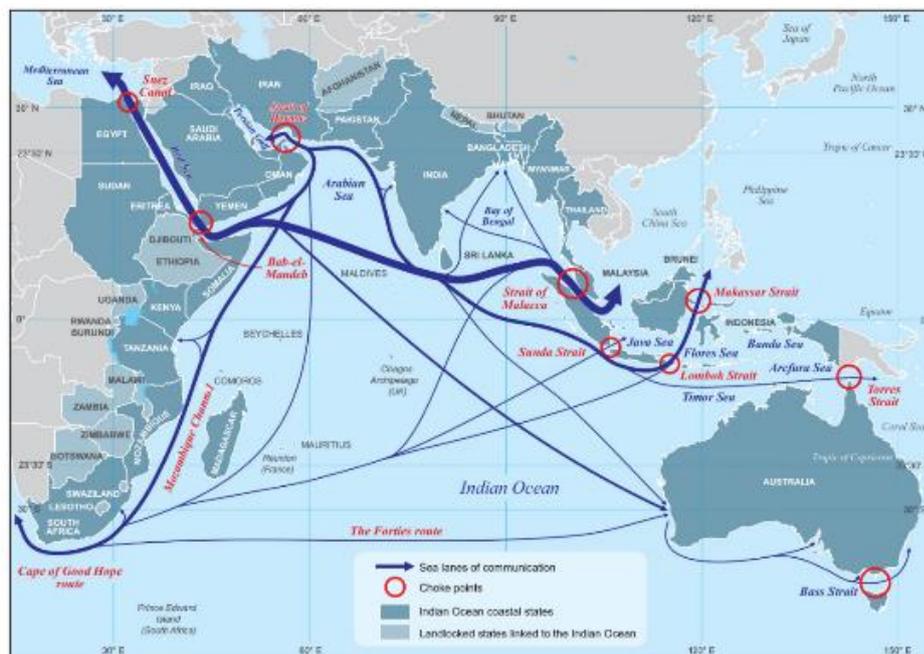


Figura 1. Principales rutas marítimas en la región del golfo de Adén y el océano Índico¹¹

Por otro lado, el área del NWIO limita con el estrecho de Ormuz, uno de los «puntos de estrangulamiento» o «cuellos de botella» —también denominados *chokepoints*— más

⁷ Datos de 2021. «El canal de Suez logra ingresos y tráfico récord a pesar de la crisis del Ever Given», *El Mercantil*. 3 de enero de 2022. Disponible en: <https://elmercantil.com/2022/01/03/el-canal-de-suez-logra-ingresos-y-traficos-record-a-pesar-de-la-crisis-del-ever-given/> (consulta: 11/4/2023).

⁸ CECERE, Lara. «The Ever Given Is Moving But Your Supply Chain Will Not», *Forbes*. 29 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/oracecere/2021/03/29/the-ever-given-is-moving-but-your-supply-chain-will-not/?sh=1cef5b92744f> (consulta: 16/3/2023).

⁹ El Ever Given es un buque de más de 220.000 toneladas de desplazamiento y 400 metros de eslora, con capacidad para 20.000 contenedores TEU (Twenty-foot Equivalent Unit, contenedor normalizado de 20 pies, utilizado como medida estándar en el transporte marítimo actual).

¹⁰ La propia autoridad del canal valoró las pérdidas diarias por este bloqueo entre 14 y 15 millones de dólares. Por otro lado, la aseguradora alemana Allianz estimó que el crecimiento anual del comercio global se redujo entre un 0,2 y un 0,4 %. En SANZ ALISEDÓ, Gonzalo. *Ibidem*. 2022, p. 23.

¹¹ VENTER, Denis. *India and Africa: Maritime Security and India's Strategic Interest in the Western Indian Ocean. Fluid Networks and Hegemonic Powers in the Western Indian Ocean*. Centro de Estudios Internacionales, Lisboa. 2017, pp.131-167. Disponible en: <https://books.openedition.org/cei/469> (consulta: 11/4/2023).

importantes en el mundo, por donde transita un promedio de 21 millones de barriles por día, el 21 % del petróleo que se consume a nivel global¹², además de más de un 25 % del comercio mundial de gas natural licuado (GNL) procedente del golfo Pérsico¹³.

2.2. Somalia: el paradigma del Estado fallido

Desde la caída en 1991 del régimen dictatorial de Mohamed Siad Barre, que dio lugar a una cruenta guerra civil la cual causó una absoluta falta de control de las instituciones del Estado sobre su propio territorio, Somalia ha representado el paradigma de lo que se ha denominado un «Estado fallido»¹⁴. A esta falta de control gubernamental se le unieron otros problemas, como los conflictos entre clanes, fomentados por el propio Barre; la aparición del terrorismo islámico, que ha llegado a controlar gran parte del territorio somalí; y amplias sequías, que desencadenaron periodos recurrentes de hambruna y desplazamientos masivos de la población¹⁵.

La expulsión de Barre no vino precedida de un periodo de «transición política que concluyera con la instauración de un Estado democrático de Derecho»¹⁶. Por contra, se perpetuó la lucha entre milicias lideradas por señores de la guerra, que dividieron el país en zonas de influencia o regiones en función del clan dominante. En este contexto, la región de Somaliland —territorio somalí colonizado por el Reino Unido y donde predomina el clan ishaak— declaró unilateralmente su independencia en 1991. Desde

¹² Datos de 2018. «The Strait of Hormuz is the world's most important oil transit chokepoint», *US Energy Information Administration*. 20 de junio de 2019. Disponibles en: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=39932> (consulta: 11/4/2023).

¹³ En el discurso del presidente Barack Obama, en septiembre de 2013 ante la Asamblea de Naciones Unidas, declaró que «el mundo depende del abastecimiento de petróleo de esta región y que una interrupción severa del mismo desestabilizaría toda la economía global». En ALÁEZ FEAL, Octavio. «El control del petróleo en el estrecho de Ormuz. Ese oscuro objeto de deseo», *Cuaderno de Pensamiento Naval*, n.º 27. Ministerio de Defensa, Madrid, 2019, pp. 107-132. ISSN: 1697-2333.

¹⁴ El centro de análisis Fund for Peace define cuatro características fundamentales de un «Estado fallido»: (1) la pérdida del control físico sobre el territorio o del monopolio del uso legítimo de la fuerza; (2) la erosión de la autoridad legítima para tomar decisiones colectivas; (3) la falta de capacidad para proporcionar servicios públicos básicos a su propia población; y (4) la incapacidad de interactuar con otros Estados como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional. FUND FOR PEACE. *What does state fragility mean* (s. f.). Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/> (consulta: 5/3/2022).

¹⁵ En 1992 Somalia vivió un periodo de sequía que produjo la muerte de 250.000 personas por inanición, en un contexto de violencia que impedía la llegada de asistencia humanitaria. Pero fue en 2011 cuando la región vivió la peor sequía de los últimos 60 años, afectando a 13 millones de personas y provocando más de 1,5 millones de desplazados.

¹⁶ ALARCÓN SÁNCHEZ, Ramón. *Somalia, del desgobierno a la República Federal: propuestas para lograr un Estado funcional*. Documento de Opinión IEEE 49/2019. P. 3. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE049_2019RAMALA-Somalia2.pdf (consulta: 15/3/2023).

entonces actúa *de facto* como un pseudo-Estado, aunque sin el reconocimiento de la comunidad internacional¹⁷. Con posterioridad, en 1998, la región de Puntland —habitada mayoritariamente por el clan darod— se declaró «región autónoma», y mantiene un alto grado de autonomía con respecto al gobierno federal somalí. Asimismo, en 2006 fue la región de Galmudug la que declaró su autonomía; y además existen otros movimientos independentistas en la zona sur de Somalia, en la región de Jubaland¹⁸ (figura 2).



Figura 2. Mapa de los Estados Miembros Federados de la República de Somalia¹⁹

En la actualidad, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, Somalia sigue enfrentando una situación interna compleja. Existen luchas internas por el poder que

¹⁷ BAQUÉS, Josep. *La (cruda) realidad del Cuerno de África: los problemas internos de Etiopía y Somalia*. Documento de Investigación IEEE 05/2020. P. 24. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV05_2020cuerno.pdf (consulta: 16/3/2023).

¹⁸ ÁLVAREZ-MALDONADO, Ricardo. «El Cuerno de África», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, n.º 15. Ministerio de Defensa, Madrid, 2013, pp. 5-33. NIPO: 083-13-242-0.

¹⁹ GAID, Samira. «The 2022 Somali Offensive Against al-Shabaab: Making Enduring Gains Will Require Learning from Previous Failures», *Combating Terrorism Center (CTC) Sentinel*, vol. 15, Issue 15. November/December 2022. Disponible en: <https://ctc.westpoint.edu/the-2022-somali-offensive-against-al-shabaab-making-enduring-gains-will-require-learning-from-previous-failures/> (consulta: 11/4/2023).

impiden que el Gobierno Federal de Somalia (GFS) pueda ejercer su autoridad en todo el territorio²⁰, que además se encuentra dividido en estados federales que mantienen disputas territoriales abiertas²¹. A todo ello, hay que añadir la inestabilidad generada por la acción de los grupos terroristas que operan en el país y que representan la mayor amenaza a su seguridad. En su primer discurso tras su reelección, en mayo de 2022²², el actual presidente de Somalia, Hassan Sheikh Mohamud, destacó que el país necesita resolver los «agravios políticos» y «todos los temas pendientes a través del diálogo y de manera pacífica» sobre la base de una sólida reconciliación política y social²³.

2.3. El origen de la operación Atalanta

Durante los años del régimen de Said Barre, la piratería procedente de Somalia no era un asunto relevante²⁴. Más tarde, en el contexto de crisis política, económica y social que le sucedió, los actos de piratería comenzaron a prodigarse —perpetrados por grupos armados dependientes de los líderes locales— bajo pretexto de proteger los recursos naturales somalíes y evitar el vertido de residuos en sus aguas. No obstante, el surgimiento de la piratería está esencialmente relacionado con las necesidades económicas de una población muy castigada por la pobreza²⁵.

En el año 2005, el número de ataques comenzó a ser preocupante para el tráfico marítimo, pero será a partir de 2007 cuando aumentaron exponencialmente. La piratería se convirtió en un lucrativo negocio llevado a cabo por estructuras organizadas y jerarquizadas, cada vez con mejores medios de armamento y material, y que nada tenía

²⁰ Según *Fund for Peace*, en la actualidad, Somalia es el segundo Estado a nivel global —solo precedido por Yemen—, que presenta un mayor índice de falta de gobernanza. Le siguen Siria, Sudán del Sur, República Centroafricana y la República Democrática del Congo. FUND FOR PEACE. *Fragile States Index 2022. Annual Report*. 2022. Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/2022/07/13/fragile-states-index-2022-annual-report/> (consulta: 12/4/2023).

²¹ Los estados federados de Somalia son Galmudug, Hirshabelle, Jubaland, Puntland, Somalia del Sudoeste y Somaliland, todos ellos con sus propios órganos de Gobierno y Administración y sus propias Asambleas Parlamentarias. Existe un conflicto de baja intensidad entre Somaliland y Puntland por el control de la zona fronteriza. Además, en la frontera entre Puntland y Galmudug existe también una franja de territorio reclamada por ambas regiones.

²² El presidente Hassan Sheikh ya había ocupado la presidencia del país entre 2012 y 2017.

²³ DSN. «Hassan Sheikh: Nuevo presidente de Somalia frente a los desafíos de seguridad, gobierno y progreso», *Página web del DSN*. 24 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/hassan-sheikh-nuevo-presidente-somalia-frente-desaf%C3%A9dos-seguridad-gobierno> (consulta: 15/3/2023).

²⁴ El primer ataque relevante fue el del pesquero de altura taiwanés Shen Kno II, en 1997.

²⁵ FERRO RODRÍGUEZ, Joaquín. *Seguridad y Desarrollo: la intervención de la Unión Europea en Somalia*.

Documento de Opinión IEEE 29/2016. P. 4. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO29-2016_UnionEuropea_SOMALIA_JoaquinFerro.pdf (consulta: 17/3/2023).

que ver con las reivindicaciones sociales que promulgaban. En 2008 se produjeron varios secuestros que colocaron a la piratería somalí en el centro de atención mediático, entre otros: el secuestro del yate de lujo francés Le Ponnant; el mercante ucraniano Faina, que transportaba armamento y munición; el superpetrolero saudí Sirius Star; y, en particular para España, el pesquero Playa de Bakio²⁶. Pero, el punto álgido se alcanzó en 2011²⁷, año en el que dos tercios de los ataques de piratería registrados en el mundo procedían de la costa somalí y, particularmente, del litoral de Puntland²⁸. Zonas como Bargaal, Garacad, Hobyó o Harardhere se hicieron conocidas por albergar fondeaderos donde los piratas retenían los buques a la espera del pago del rescate por sus tripulantes²⁹.

Esta situación afectó gravemente al transporte marítimo por el canal de Suez y a los buques procedentes del golfo Pérsico y, por ende, a la economía mundial. Los ataques cada vez eran más frecuentes y más alejados de la costa somalí, y llegaron a producirse a más de 1.250 millas náuticas. Se estima que solo durante 2011, los gastos directos e indirectos derivados de la actividad pirática fueron próximos a los 7 billones de dólares³⁰.

Desde el comienzo de la crisis somalí, la comunidad internacional ha realizado un gran esfuerzo para la estabilización de la zona³¹, pero no fue hasta la escalada de casos de buques secuestrados de 2008 cuando se produjo una respuesta internacional clara y decidida, con base en la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1816 (2008)³².

²⁶ DÍAZ DEL RÍO JÁUDENES, Eugenio. «La piratería en el Cuerno de África», *Revista General de Marina*, tomo 256. Ministerio de Defensa, Madrid, marzo 2009, pp. 217-228. Disponible en:

<https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2009/03/cap02.pdf> (consulta: 11/4/2023).

²⁷ En febrero de 2011 se encontraban secuestrados 32 buques en las costas somalíes, con más de 700 rehenes a bordo.

²⁸ BAQUÉS, Josep. *Op. cit.* 2020, p. 30.

²⁹ Se estima que en 2011 los ingresos de las organizaciones dedicadas a la piratería llegaron a los 135 millones de dólares.

³⁰ Esta estimación incluye gastos por el aumento de velocidad de los mercantes, la adecuación de las rutas para evitar las zonas de riesgo, la contratación de equipos de seguridad, el aumento de los seguros, el pago de rescates, los costes legales y el gasto militar por las operaciones en curso. En BOWDEN, Anna y BASNET, Shikha. *The Economic Cost of Somali Piracy 2011*. Editado por One Earth Future Foundation, 2012. Disponible en: https://oneearthfuture.org/sites/default/files/documents/publications/ECOP%20Full%20Report%202011_0.pdf (consulta: 17/3/2023).

³¹ Prueba de ello son las misiones ONUSOM I y II de los años 1992 y 1993. En estas misiones participó activamente Estados Unidos, que se retiró tras los sucesos del 3 de octubre de 1993, día en el que fueron derribados dos helicópteros *Black Hawk*, en el que murieron 18 soldados y resultaron heridos otros 75.

³² Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 2 de junio de 2008, concerniente a Somalia. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/484d3e0b2.html> (consulta: 11/4/2023).

La Unión Europea, consciente de las repercusiones económicas que esta amenaza tiene sobre el comercio con Europa, fue la primera organización internacional que envió una fuerza naval a la región³³. El Consejo de la UE autorizó su creación el 10 de noviembre³⁴, y el 8 de diciembre de 2008 se inició su primer despliegue³⁵. Los cometidos principales de la operación Atalanta eran dos: (1) disuadir, detener y suprimir los actos de piratería y robo a mano armada que se producían frente a las costas de Somalia; y (2) proteger a los barcos del Programa Mundial de Alimentos (WFP, *World Food Program*)³⁶, así como a otros buques vulnerables, en su tránsito por el golfo de Adén y el NWIO.

La OTAN envió a la agrupación naval permanente n.º 2 (SNMG-2)³⁷ fuera de su área habitual en octubre de 2008, para la ejecución de la operación Allied Provider. En enero de 2009, la relevó la SNMG-1, que continuó en zona bajo la denominación de Allied Protector. Y, finalmente, a partir del 17 agosto de 2009, comenzó la operación Ocean Shield, que desplegó en la región hasta el 15 de diciembre de 2016³⁸, fecha en la que la Alianza dio por finalizada la operación.

³³ El despliegue de una fuerza naval de la UE en el NWIO precedió a la creación del Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS) y a la Estrategia Marítima de la UE.

³⁴ Acción Común (PESC) 2008/851 del Consejo de la UE, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0851> (consulta: 11/4/2023).

³⁵ Con anterioridad, el 23 de septiembre de 2008, España envió un avión de patrulla marítima P3 Orión a Yibuti, en la denominada operación Centinela Índico y que, posteriormente, en enero de 2009, se integraría en la operación Atalanta. MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. *EUNAVOFOR Operación Atalanta* (s. f.). Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/atalanta.html (consulta: 11/4/2023).

³⁶ Este programa de Naciones Unidas provee de ayuda humanitaria principalmente a Yemen y Somalia. En este último país, los buques del WFP llevan alimento a las principales ciudades: como Berbera, Bossaso, Kismayo o Mogadiscio.

³⁷ En adelante las agrupaciones navales permanentes de la OTAN se designarán por sus siglas en inglés, SNMG (Standing Naval Maritime Group). Existen dos agrupaciones de este tipo: la primera despliega habitualmente por el océano Atlántico norte, y la segunda lo hace por el mar Mediterráneo.

³⁸ OTAN. *Operation Ocean Shield* (s. f.). Disponible en: <https://mc.nato.int/missions/operation-ocean-shield> (consulta: 11/4/2023).

3. la situación actual en el Cuerno de África

3.1. La contención de la piratería en la región

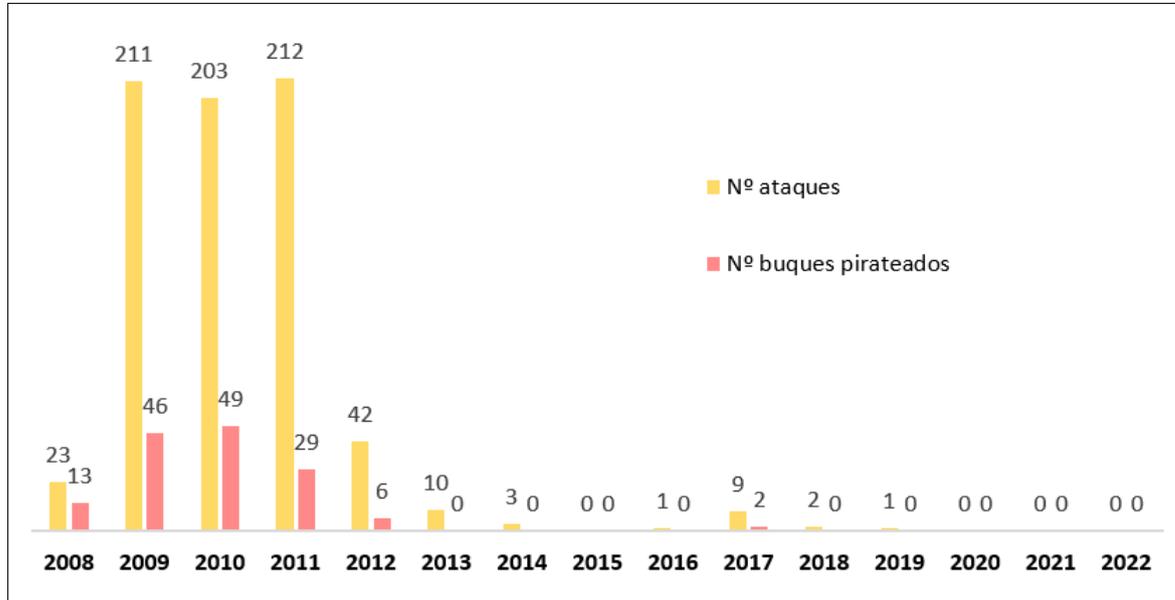


Figura 3. Datos del número de ataques de piratería y buques secuestrados de 2008 a 2022³⁹

En la actualidad, la situación de la piratería en el golfo de Adén y el NWIO es de relativa calma. Atrás quedó el periodo, entre 2009 y 2011, en el que se registraban más de 200 ataques anuales. Los datos actuales muestran que la libertad de navegación en la zona está garantizada (figura 3). De los 115 ataques registrados por el IMB (*International Maritime Bureau*) en el año 2022, ninguno ha tenido lugar en el área de operaciones de Atalanta (figura 4). El último ataque se produjo el 19 abril de 2019 sobre los pesqueros Adriá y Txori Argi, de bandera surcoreana y española respectivamente. Previamente, los piratas habían retenido durante cuatro días a un pesquero yemení, que fue utilizado como buque «nodriza»⁴⁰. El ataque fue repelido y cinco piratas fueron detenidos por la fragata española Navarra y puestos a disposición de la justicia de Seychelles⁴¹. Este es el único país con el que la UE mantiene un acuerdo para la transferencia de sospechosos

³⁹ DSN. «Nuevo mandato en la Operación Atalanta», *página web del DSN*. 1 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/en/actualidad/sala-prensa/nuevo-mandato-operaci%C3%B3n-atalanta> (consulta: 11/4/2023).

⁴⁰ El buque «nodriza» es un pesquero de porte medio que los piratas secuestran para aumentar su permanencia en la mar y buscar objetivos a mayores distancias.

⁴¹ EUROPA PRESS. «La fragata española Navarra entrega a Seychelles a cinco piratas acusados de secuestrar un pesquero y atacar 2 barcos». 26 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-fragata-espanola-navarra-entrega-seychelles-cinco-piratas-acusados-secuestrar-pesquero-atacar-barcos-20190426222839.html> (consulta: 11/4/2023).

de piratería, y que el nuevo mandato reconoce como un éxito en la cooperación regional⁴².

En este sentido, se puede afirmar que la respuesta internacional —en particular, la operación Atalanta— ha sido un éxito. Los ataques de piratería se han reducido de forma drástica, al tiempo que ningún buque del WFP ha sido atacado bajo la vigilancia de la fuerza naval de la UE, lo que ha permitido que se hayan repartido más de 3 millones de toneladas de alimentos en la región⁴³.

Este éxito se debe a dos hechos fundamentales y complementarios entre sí: por un lado, a la presión ejercida por las fuerzas navales en la zona; y, por otro, al cumplimiento por parte de la comunidad mercante de las recomendaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI), incluidas en la publicación *Best Management Practice* (BMP)⁴⁴, para dificultar las tácticas de abordaje. Entre todas estas medidas, la más determinante, sin duda, ha sido el embarque de equipos de seguridad privada a bordo de los buques que transitaban por la zona⁴⁵. Además, hay que añadir la implementación de otras medidas, como la coordinación de convoyes a través de un corredor internacional (IRTC, International Recommended Transit Corridor); la monitorización permanente de varios centros de seguridad marítima, como el MSCHOA⁴⁶ o el UKMTO⁴⁷; la creación y difusión de empleo de la plataforma Mercury⁴⁸; el establecimiento de un área de monitorización

⁴² Decisión (PESC) 2009/877 del Consejo de la UE, de 23 de octubre de 2009, relativa a la firma y aplicación provisional del Canje de Notas entre la UE y la República de Seychelles sobre las condiciones y modalidades de entrega de sospechosos de piratería y robo a mano armada por EUNAVFOR a la República de Seychelles y de su trato después de dicha entrega. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32009D0877> (consulta: 11/4/2023). Además, también se firmaron acuerdos con otros países de la región, como Kenia o Mauricio, aunque la transferencia de sospechosos de piratería a estos países está paralizada.

⁴³ EUNAVFOR ATALANTA. *Key facts and figures* (s. f.). Disponible en: <https://eunavfor.eu/> (consulta: 11/4/2023).

⁴⁴ Actualmente en vigor la versión n.º 5, de junio de 2018. VV. AA. *Manual de buenas prácticas para disuadir la piratería y aumentar la seguridad marítima en el mar Rojo, golfo de Adén, océano Índico y mar Árabe* (BMP5). 2018. Disponible en: https://www.maritimelglobalsecurity.org/media/1037/bmp5-low_res.pdf (consulta: 11/4/2023).

⁴⁵ La incorporación de estos equipos de seguridad, denominados por sus siglas en inglés PCASV (Privately Contracted Armed Security Personnel) fue autorizada por la OMI en mayo de 2011, aunque advirtió de que su uso no debía considerarse como una alternativa a otras medidas de protección recogidas en el manual BMP. OMI. *La OMI aprueba nuevas orientaciones provisionales sobre el personal privado de protección armada* (s. f.). Disponible en: <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Private-Armed-Security.aspx> (consulta: 11/4/2023).

⁴⁶ El MSCHOA (Maritime Security Centre Horn of Africa) es el centro de seguridad marítima dependiente de la operación Atalanta, localizado en Brest (Francia) y orgánicamente subordinado al cuartel general de la operación Atalanta (OHQ, Operations Headquarters) localizado en la Base Naval de Rota.

⁴⁷ El UKMTO (United Kingdom Maritime Trade Operations) es un centro de seguridad marítima del Reino Unido, localizado en Dubai y responsable del área de mar Rojo, golfo de Adén, océano Índico y mar Árabe. UKMTO. *Indian Ocean* (s. f.). Disponible en: <https://www.ukmto.org/indian-ocean> (consulta: 12/4/2023).

⁴⁸ Mercury es una plataforma web a través de internet abierto que se ha expandido por toda la comunidad marítima y fuerzas navales operando en la zona como el principal medio de alerta de eventos relacionados con la piratería o el robo armado en la mar. DE LA GÁNDARA GARCÍA, Mauricio. *El COVAM de la Armada al servicio de la comunidad*

voluntaria del tráfico marítimo (VRA, Voluntary Reporting Area); o, por último, la implantación de un área de alto riesgo (HRA, High Risk Area) en el golfo de Adén y el océano Índico.

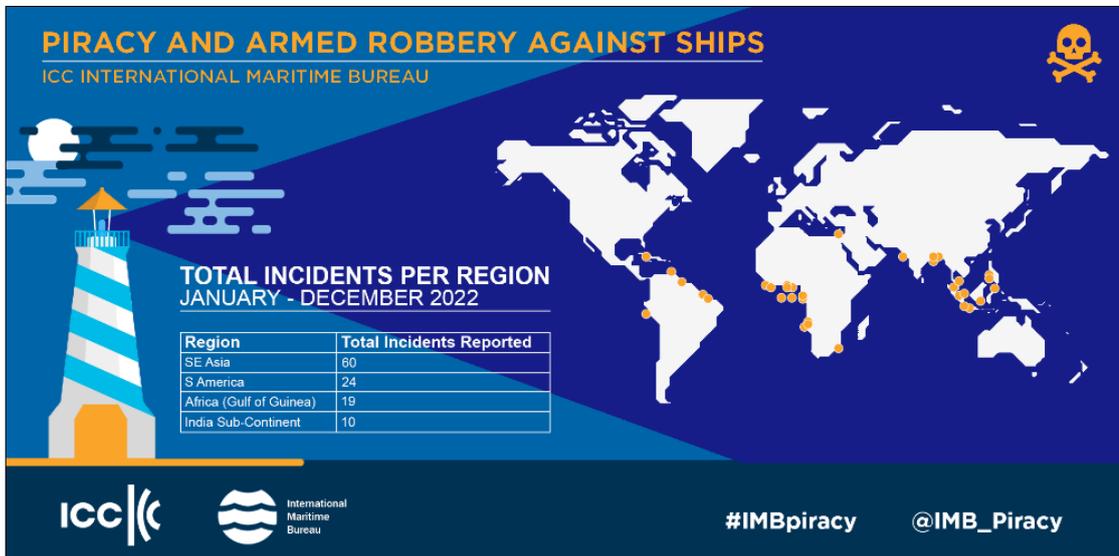


Figura 4. Incidentes de piratería y robo a mano armada en la mar acaecidos en 2022⁴⁹

No obstante, según los principales actores que operan en la zona, la piratería procedente de Somalia está contenida, pero no erradicada⁵⁰. Las organizaciones criminales que antaño se dedicaban a la piratería tan solo han cambiado de actividad, y actualmente se dedican a otras prácticas ilícitas que entrañan menos riesgo, como el tráfico de personas, de drogas, de armas o de carbón vegetal. Pese a todo, estas organizaciones mantienen sus capacidades y podrían reanudar su actividad pirática en un breve periodo de tiempo, en caso de percibir una disminución en los riesgos asociados a esta actividad.

En este contexto, la industria marítima ha decidido eliminar, desde el 1 de enero de 2023⁵¹, el área de alto riesgo, que ya fue reducida en 2019 y 2021 (figura 5). Sin embargo,

marítima. Documento de Opinión IEEE 55/2011. P. 10. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE055-2011COVAM_DeArmada.pdf (consulta: 17/3/2023).

⁴⁹ IMB. «Sustained efforts needed as global piracy incidents hit lowest levels in decades» (s. f.). Disponible en: <https://www.icc-ccs.org/index.php/1324-sustained-efforts-needed-as-global-piracy-incidents-hit-lowest-levels-in-decades> (consulta: 11/4/2023).

⁵⁰ DRYAD GLOBAL. «Somali pirates have all but disappeared, but other threats remain at sea», *The National News*. 9 de diciembre de 2022. Disponible en: http://channel16.dryadglobal.com/somali-pirates-have-all-but-disappeared-but-other-threats-remain-at-sea?utm_medium=social&utm_source=email (consulta: 17/2/2023).

⁵¹ INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING. «Shipping industry to remove the Indian Ocean High Risk Area». 22 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.ics-shipping.org/press-release/shipping-industry-to-remove-the-indian-ocean-high-risk-area/> (consulta: 12/4/2023).

existe una falsa percepción de seguridad que podría derivar en la disminución de las medidas de seguridad por la comunidad marítima. La evaluación de la amenaza de piratería no puede basarse exclusivamente en el número de ataques que acontecen, a pesar de que este sea el principal indicador de la situación, ya que también es imprescindible evaluar la situación de las causas profundas que propiciaron la aparición de este fenómeno, como la pobreza de la población, la falta de recursos, la ausencia de control gubernamental sobre determinados territorios o la existencia de organizaciones criminales.

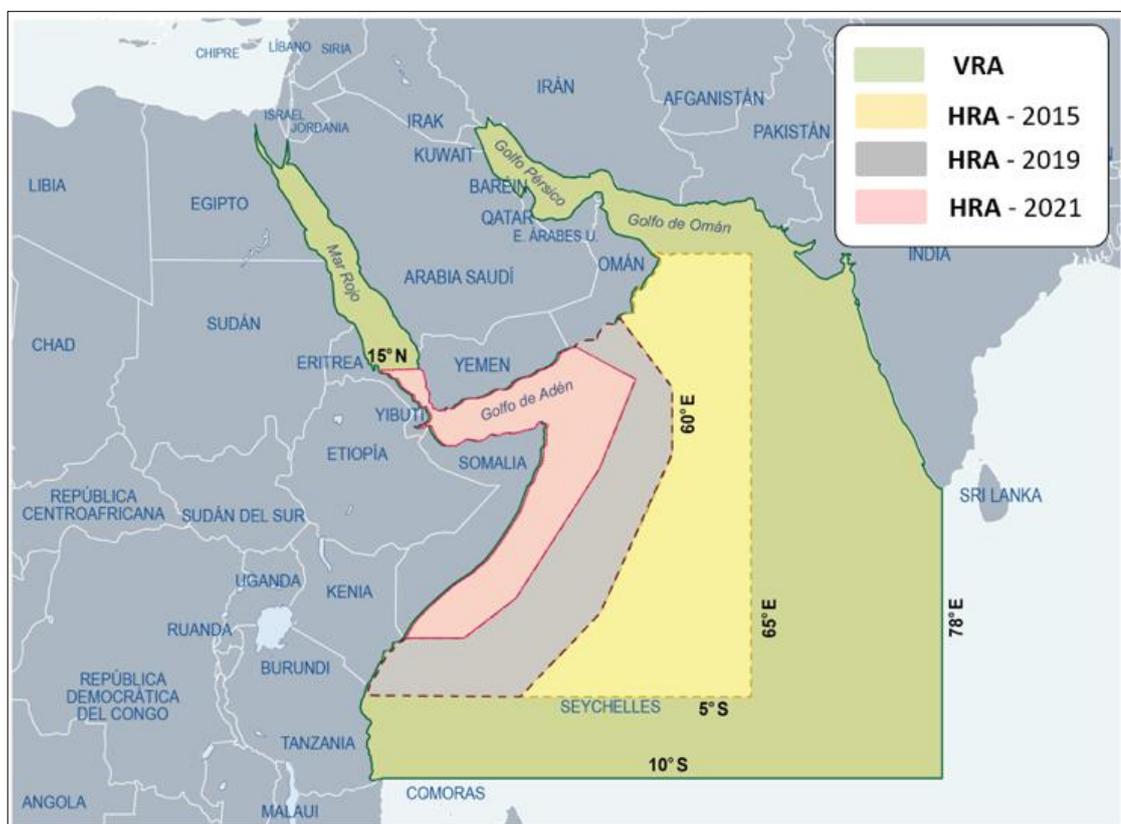


Figura 5. Reducción del HRA realizadas en 2019 y 2021⁵²

Asimismo, esta situación de relativa calma, debido a la drástica disminución de incidentes de piratería en la región, llevó al Gobierno Federal de Somalia a no prorrogar —a partir del 3 de marzo de 2022— la autorización a la fuerza naval de Atalanta para operar en

⁵² (Elaboración propia). Datos en BISEN, Anurag. «Delegitimising China's Naval Presence in the Indian Ocean Region», *Idsa Issue Briefs*. Manohar Parrikar Institute for Defense Studies and Analyses, 30 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.idsa.in/issuebrief/Delegitimising-China-Naval-Presence-in-the-Indian-Ocean-Region-abisen-300822> (consulta: 27/3/2023).

sus aguas territoriales y espacio aéreo asociado⁵³. Este hecho supone una importante limitación para la actividad de vigilancia y reconocimiento de la costa somalí, que permite localizar asentamientos que puedan ser utilizados para la actividad de la piratería, aunque no impide la consecución de los principales objetivos de la operación. En todo caso, el acuerdo entre la UE y la República de Somalia, que establece las bases y el marco de actuación de la operación Atalanta en los espacios de soberanía somalí (SOFA, Status Of Forces Agreement), sigue vigente⁵⁴.

3.2. Las nuevas amenazas a la seguridad marítima

A pesar de la disminución de la actividad pirática, la región del NWIO enfrenta una situación compleja en el ámbito de la seguridad marítima, pues allí se llevan a cabo diversas actividades ilegales de carácter transnacional que algunos autores han denominado *Blue Crimes*⁵⁵. En este sentido, en febrero de 2019, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) celebró su primer debate sobre los crímenes transnacionales en la mar como una amenaza a la paz y seguridad internacional⁵⁶.

En el ámbito de la operación Atalanta, en diciembre de 2020, la séptima revisión del mandato introdujo la necesidad de monitorizar la actividad ilegal relativa a algunos de estos «crímenes azules», como el tráfico de narcóticos, de armas, de personas y de

⁵³ Resolución 2608 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 3 de diciembre de 2021, concerniente a Somalia. Disponible en: <http://unscr.com/en/resolutions/2608> (consulta: 11/4/2023). Esta resolución permitía el acceso a las aguas territoriales, aguas interiores y espacio aéreo asociado somalí. Esta autorización fue extendida en diciembre de 2021, por el anterior gobierno somalí del presidente *Farmajo*, únicamente por un periodo de tres meses. El 3 de marzo de 2022 el periodo de prórroga expiró y, desde entonces, las unidades de la operación Atalanta no pueden llevar a cabo actividades en estos espacios de soberanía somalí, más allá de lo permitido por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho en el Mar (UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea) de 1982.

⁵⁴ Acuerdo, de 15 de enero de 2009, entre la UE y la República de Somalia sobre el estatus de la fuerza naval de la UE en la República de Somalia en el marco de la operación militar Atalanta. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:010:0029:0034:EN:PDF> (consulta: 12/4/2023).

⁵⁵ Bueger y Edmunds introducen una taxonomía de los *Blue Crimes* basada en tres tipos fundamentales: (1) crímenes contra la libertad de navegación, donde se incluyen la piratería y el robo a mano armada, así como otro tipo de obstrucciones al libre uso de los mares de acuerdo con la normativa internacional; (2) tráfico ilegal, entre los que se incluyen el tráfico ilegal de seres humanos, drogas, armas u otro tipo de materiales legales, pero que se transfieren evitando el pago de impuestos o tasas; y (3) crímenes medioambientales, entre los que se incluyen la pesca ilegal o la descarga ilegal de residuos contaminantes al mar, así como los delitos contra el patrimonio cultural. En BUEGER, Christian y EDMUNDS, Timothy. «Blue crime: Conceptualising transnational organised crime at sea», *Marine Policy*, n.º 119. 2020, pp. 1293-1311. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20300270> (consulta: 12/4/2023).

⁵⁶ Comunicado de prensa (SC/13691) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, emitida tras su 8457ª reunión, de 5 de febrero de 2019. *High seas crime becoming more sophisticated, endangering lives, international security, speakers tell Security Council*. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13691.doc.htm> (consulta: 12/4/2023).

carbón vegetal, así como de la pesca ilegal⁵⁷. Estos nuevos cometidos —incluidos como tareas secundarias ejecutivas y no ejecutivas⁵⁸— han tenido una evolución dispar a lo largo de los dos últimos años.

En cuanto al tráfico de drogas⁵⁹, existen varias rutas que transportan narcóticos de Asia Central a Europa a través de África, cuyos beneficios podrían servir para financiar otras actividades criminales o terroristas (figura 6). El séptimo mandato incluyó como cometido secundario no ejecutivo la monitorización de esta actividad ilegal, así como el cometido secundario ejecutivo de «lucha contra el tráfico de drogas»⁶⁰. Este último cometido fue activado por el Comité Político y de Seguridad (PSC, *Political and Security Committee*) de la UE el 3 de febrero de 2022⁶¹. Desde entonces, la operación Atalanta ha incautado más de 13 toneladas de narcóticos en el área de operaciones. La última acción fue recientemente ejecutada por los buques franceses La Fayette y Dixmude⁶². No obstante, la falta de un acuerdo de la UE con algunos de los países ribereños para el enjuiciamiento de los posibles detenidos por este tipo de delitos, ha provocado que, por el momento, solo las unidades francesas realicen este tipo de operaciones antidroga, aplicando el procedimiento *catch and release*⁶³, por el que incautan la droga, pero permiten que la embarcación y la tripulación continúen su tránsito.

⁵⁷ Comunicado de prensa del Consejo de la UE, de 23 de diciembre de 2020. *Operación Atalanta, EUTM Somalia y EUCAP Somalia: se prorrogan los mandatos dos años más*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/23/operation-atalanta-eutm-somalia-and-eucap-somalia-mandates-extended-for-two-more-years/> (consulta: 14/4/2023).

⁵⁸ Los cometidos «no ejecutivos» son aquellos que tratan de apoyar a una nación, organización, institución o región con un rol de asistencia y asesoramiento. Por el contrario, en los cometidos «ejecutivos» se asume cierta responsabilidad en la consecución de la tarea.

⁵⁹ Con base de derecho internacional en la Convención de Viena (1988) contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Disponible en: <https://www.incb.org/incb/es/precursors/1988-convention.html> (consulta: 12/4/2023).

⁶⁰ Decisión (PESC) 2020/2188 del Consejo de la UE, de 22 de diciembre de 2020, *op. cit.*

⁶¹ Decisión (PESC) 2022/164 del Comité Político y de Seguridad, de 3 de febrero de 2022, sobre la activación de la misión secundaria ejecutiva de la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) de contribuir a la lucha contra el tráfico de estupefacientes frente a las costas de Somalia. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0164> (consulta: 18/3/2023).

⁶² El 3 de marzo de 2023, la fragata francesa La Fayette y el buque anfibio Dixmude incautaron más de una tonelada de narcóticos bajo el control operativo de la operación Atalanta y en coordinación con el comandante de las fuerzas francesas conjuntas en el océano Índico (ALINDIEN). En EUNAVFOR ATALANTA. *EUNAVFOR Atalanta conducts a new counter-narcotics operation in the Western Indian Ocean*. 3 de marzo de 2023. Disponible en: <https://eunavfor.eu/news/eu-navfor-atalanta-conducts-new-counter-narcotics-operation-western-indian-ocean> (consulta: 12/4/2023).

⁶³ EUNAVFOR ATALANTA. *Newsletter May 2022*. 2022. Disponible en: <https://eunavfor.eu/newsletter/newsletter-may-2022> (consulta: 12/4/2023).

Con respecto al tráfico de armas, el séptimo mandato incluyó la posibilidad de participar en el embargo de armas a Somalia, que se sustenta en la Resolución 2662 (2022) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 17 de noviembre⁶⁴. Al igual que con el tráfico de drogas, el séptimo mandato de Atalanta incluyó como cometido secundario ejecutivo la lucha contra el tráfico de armas en la región. Sin embargo, su activación está todavía pendiente por parte del PSC. Por el momento, la operación Atalanta se limita a monitorizar estos tráficos en el área de operaciones.

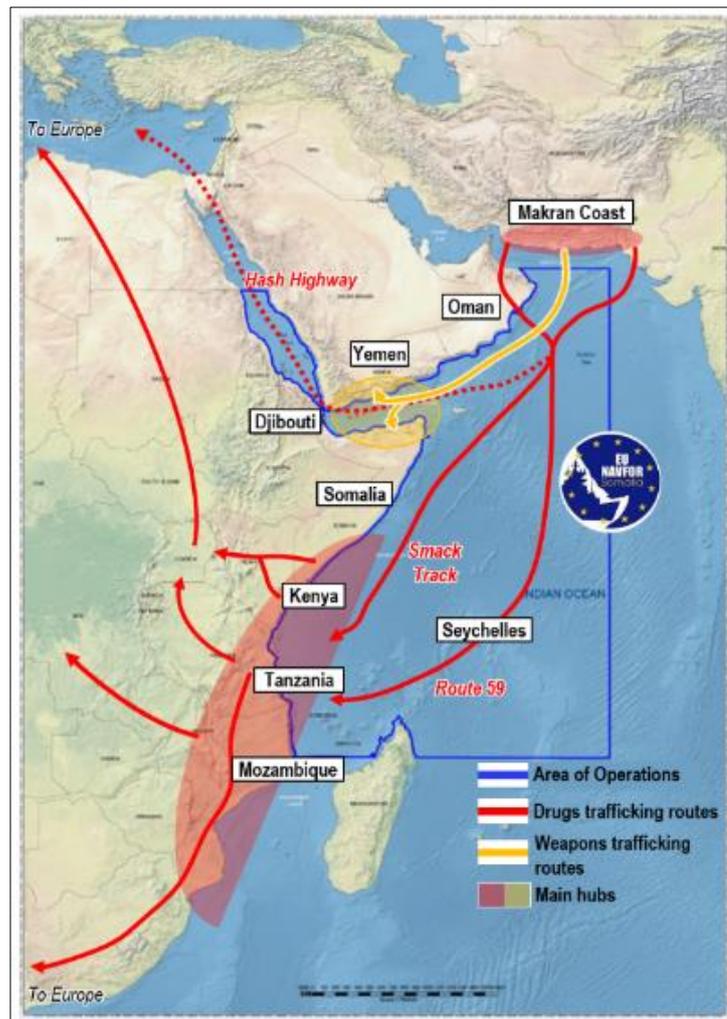


Figura 6. Rutas de tráficos ilícitos de drogas y armas en el golfo de Adén y el océano Índico⁶⁵

⁶⁴ La principal novedad es que se aclara que el embargo de armas es parcial y está exclusivamente dirigido a los grupos terroristas que operan en territorio somalí y no al GFS, al que explícitamente se apoya en «la gestión de las armas y municiones y la reforma del sector de la seguridad». Resolución 2662 (2022) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 17 de noviembre, que prohíbe la exportación de armas a Somalia. Disponible en: [http://undocs.org/es/S/RES/2662\(2022\)](http://undocs.org/es/S/RES/2662(2022)) (consulta: 12/4/2023).

⁶⁵ EUNAVFOR ATALANTA. Presentación ofrecida en Dubai. 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://dcoc.org/wp-content/uploads/DCoC-EUNAVFOR-Common-ground.pdf> (consulta: 26/3/2023). Nótese que el

Asimismo, en la región se dan otro tipo de tráfico ilícitos que amenazan la seguridad somalí, como el tráfico de personas, tanto en dirección a Yemen para huir de la situación en Somalia, como de entrada en el Cuerno de África de combatientes terroristas procedentes de la península arábiga. También hay que destacar el tráfico de carbón vegetal, que tradicionalmente ha sido una de las principales fuentes de financiación de Al Shabaab, el principal grupo terrorista del país⁶⁶.

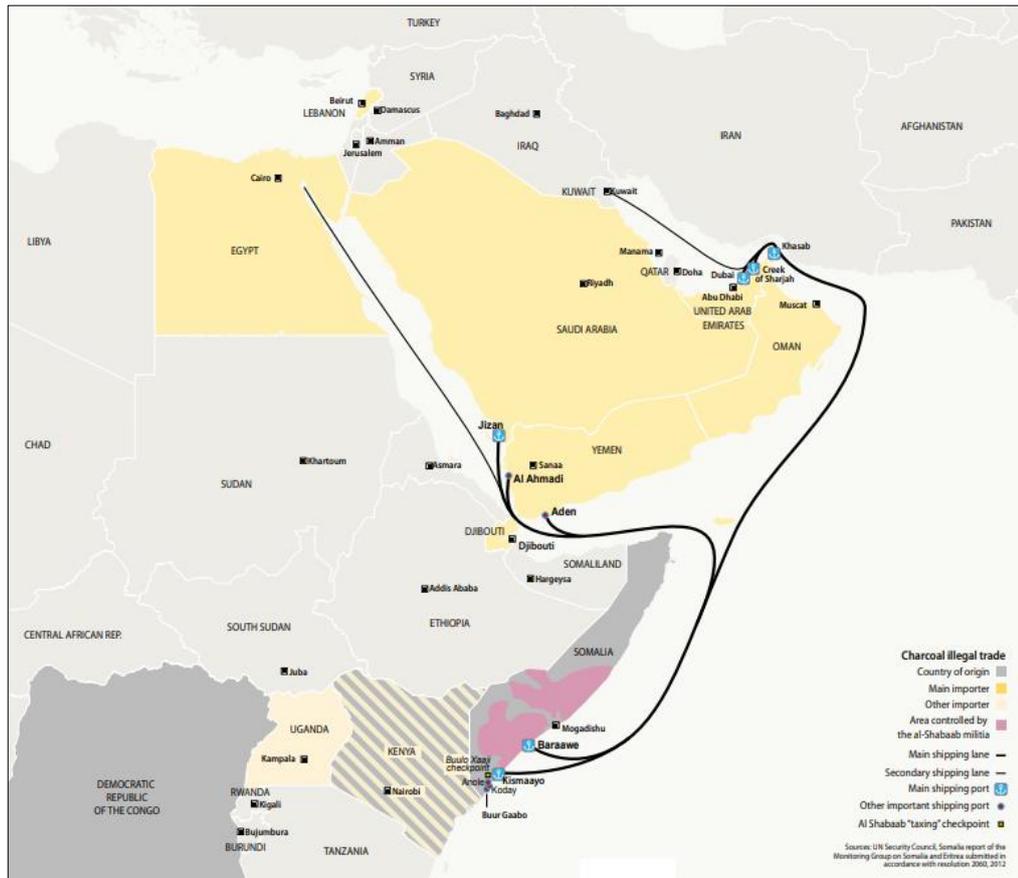


Figura 7. Rutas de tráfico ilegal de carbón vegetal controladas por Al Shabaab⁶⁷.

Por último, hay que destacar la actividad de pesca ilegal. Somalia es el Estado africano con el litoral más extenso de África —más de tres mil kilómetros— y la preocupación por los recursos marinos en esta región ha sido constante. La Comisión para la Pesca del

área de operaciones representada es la establecida en el séptimo mandato. En la actualidad, el área de operaciones de Atalanta del octavo mandato incluye todo el mar Rojo.

⁶⁶ Al Shabaab llegó a generar beneficios de entre 38 y 56 millones de dólares en 2012 a través del tráfico ilegal de carbón vegetal. En SÁNCHEZ DE LA CUESTA, Gabriela. *Portal de Indicadores de asentamiento terrorista*. 2022. Disponible en: <http://www.indicadoresdeasentamientoterrorista.com/somalia/> (consulta: 12/4/2023).

⁶⁷ VV. AA. *World Atlas or Illicit Flows*. 2018. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf> (consulta: 12/4/2023).

Atún en el Océano Índico (IOTC, *Indian Ocean Tuna Commission*)⁶⁸ publica una lista de buques sospechosos de llevar a cabo pesca ilegal, en la que abundan los pesqueros de procedencia china e iraní⁶⁹. En este ámbito, Somalia se enfrenta al difícil reto de coordinar la emisión de licencias de pesca. Actualmente, el proceso de autorización no está homogeneizado debido al escaso intercambio de información entre las autoridades regionales, lo que provoca un halo de desconfianza entre la Administración somalí, incluso con las actividades llevadas a cabo por los pesqueros europeos. Esta es una de las principales preocupaciones del gobierno somalí, que enlaza con las reivindicaciones que trataban de justificar el fenómeno de la piratería.

3.3. Otros conflictos y tensiones regionales

Por otro lado, en la región del NWIO encontramos otros conflictos o tensiones, tanto en el ámbito marítimo como en el terrestre, que afectan al entorno de la seguridad. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- El conflicto interno en Yemen, que enfrenta al gobierno nacional —apoyado por una coalición de fuerzas liderada por Arabia Saudí— y los rebeldes hutíes —apoyados por Irán—. Este conflicto tiene repercusión en la seguridad marítima y, en particular, en el paso por el estrecho de Bab-el-Mandeb (BeM), controlado por las fuerzas hutíes y donde se han registrado diversos ataques⁷⁰. Además, estas fuerzas realizan ataques con drones en las inmediaciones de los principales puertos o fondeaderos yemeníes. La ONU, que trata de mediar en este conflicto, llegó a implementar un alto el fuego que expiró el 2 de octubre del pasado año⁷¹. El reciente acercamiento entre

⁶⁸ Organización del ámbito de las Naciones Unidas que supervisa las actividades de pesca en el océano Índico. La operación Atalanta colabora con la IOTC a través de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesquerías (DG MARE, Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries), responsable de la política de pesca en el seno de la Comisión Europea.

⁶⁹ IOTC. *IOTC IUU List*. 27 mayo 2022. Disponible en: <https://iotc.org/iotc-iuu-list> (consulta: 12/4/2023).

⁷⁰ Los ataques se han efectuado contra buques saudíes o de los países que apoyan su coalición en la guerra de Yemen. En octubre de 2016 el destructor de la marina norteamericana, USS Mason, que navegaba escoltando al buque de asalto anfibio USS Ponce, fue atacado durante su tránsito por BeM por misiles de superficie lanzados desde la costa controlada por los hutíes, aunque gracias a la reacción del buque escolta ninguno de los dos sufrió daños. En JORDÁN, Javier. «Estrategias de Irán en la zona gris del conflicto: su dimensión marítima», *Revista General de Marina*, tomo 275. Noviembre 2018, pp.723-741. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2018/11/rgm1118.pdf> (consulta: 12/4/2023).

⁷¹ DSN. «Yemen. Alto el fuego», *página web del DSN*. 3 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/yemen-%E2%80%93-alto-fuego-1> (consulta: 12/4/2023).

- Arabia Saudí e Irán —que han reanudado sus relaciones diplomáticas— podría ser el prelude de un nuevo acuerdo que derive en un alto el fuego definitivo⁷².
- La tensión en el estrecho de Ormuz, agravada por la salida de EE. UU. del JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*)⁷³ en mayo de 2018; así como los posteriores incidentes que incluyeron el derribo de un dron estadounidense, en junio de 2019, y el apresamiento de un petrolero británico en julio del mismo año⁷⁴. El régimen iraní alimenta la permanente amenaza de cerrar el estrecho, aunque mantiene su actuación en la zona gris del conflicto para no dar motivos a mayores represalias y sanciones⁷⁵. Esta tensión con Irán se ha extendido al sur del mar Rojo y el estrecho de BeM, donde se localizan unidades navales iraníes, en connivencia con las fuerzas hutíes que controlan el territorio⁷⁶.
 - La estabilidad institucional en Somalia continúa en entredicho, principalmente por la falta de control del GFS sobre los estados federales que, en algunos casos actúan como pseudo-Estados, al margen del gobierno central. El secesionismo y las tensiones entre algunos de los Estados federales sigue dinamitando la convivencia y la estabilidad del país. Al tiempo, las estructuras de seguridad de las diferentes regiones no se encuentran coordinadas y guiadas por una acción de Estado común⁷⁷. A todo ello, hay que sumar conflictos fronterizos entre regiones y, en particular, el existente entre Somaliland y Puntland, donde el *clanismo* funciona como una «ideología política»⁷⁸.
 - La difícil situación humanitaria de la población somalí que, aunque ha mejorado, continúa siendo un reto para el futuro a corto plazo, especialmente tras los últimos

⁷² EUROPA PRESS. «Irán afirma que la reanudación de las relaciones con Arabia Saudí facilitará un alto el fuego en Yemen». 12 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-afirma-reanudacion-relaciones-arabia-saudi-facilitara-alto-fuego-yemen-20230312010306.html> (consulta: 12/4/2023).

⁷³ Plan de Acción que eliminaba las sanciones al régimen iraní, a cambio de que se atuviese al reglamento de la OIEA y permitiese el acceso de los inspectores a sus plantas de enriquecimiento de Uranio. Este plan fue firmado en Viena, en julio de 2015, y ratificado por Naciones Unidas.

⁷⁴ ALÁEZ FEAL, Octavio. *Op. cit.* 2019,

⁷⁵ JORDÁN, Javier. *Op. cit.* 2018, p. 735.

⁷⁶ AGUILERA RAGA, Ana. *El estrecho de Bab el-Mandeb: Consideraciones geopolíticas del estratégico cuello de botella*. Documento de Opinión IEEE 19/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO19_2020ANAAGU.BabMandeb.pdf (consulta: 19/3/2023).

⁷⁷ Puntland y Somaliland reciben apoyo de Emiratos Árabes Unidos (EAU), mientras que el GFS recibe el apoyo de Turquía. Esto alimenta la tensión regional entre el bando formado por Arabia Saudí-UAE y el conformado por Turquía-Catar. En DIEZ ALCALDE, Jesús. «Somalia: hay futuro», capítulo primero del *Panorama Geopolítico de los Conflictos*. IEEE, marzo 2020, p. 35. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-geopolitico-de-los-conflictos/> (consulta: 17/2/2023).

⁷⁸ ALARCÓN SÁNCHEZ, Ramón. *Op. cit.* 2019, p. 9.

años de sequía en la región. Con un censo entono a 15 millones de personas⁷⁹, Somalia afronta un índice de analfabetismo superior al 65 %, una esperanza de vida inferior a 50 años y una economía todavía muy dependiente del sector primario, donde trabaja un 80 % de su población⁸⁰. Por otro lado, la invasión ilegal de Rusia en Ucrania afecta a las importaciones de cereales y fertilizantes en los países de la región, que llegan en su totalidad por vía marítima: la cantidad se ha reducido y el precio se ha incrementado. En este contexto, la ayuda humanitaria y el apoyo de la comunidad internacional, en particular del WFP, son más necesarios que nunca.

En todo caso, Somalia es un país con un gran potencial, no solo por la denominada «economía azul»⁸¹, vinculada a las actividades marítimas, sino porque su subsuelo podría ser productivo y rico en hidrocarburos. A este respecto, hay que destacar el litigio abierto entre Somalia y Kenia en su frontera marítima, por la posible existencia de bolsas de hidrocarburos y por los beneficios derivados de la concesión de licencias para su explotación⁸².

3.4. El terrorismo yihadista en Somalia

Por último, la situación interna de seguridad en Somalia y, en particular, la actividad terrorista merece una mención especial. Somalia continúa siendo un país en guerra contra las milicias yihadistas de Al Shabaab, que se mantiene como el principal factor desestabilizador en Somalia⁸³. En 2022, Al Shabaab ha sido el segundo grupo terrorista más mortífero en el mundo —solo por detrás del autodenominado Estado Islámico— y ha provocado 784 muertos y más mil heridos en 315 atentados⁸⁴. Asimismo, aunque su acción prioriza la lucha por el control del territorio de Somalia, Al Shabaab mantiene los

⁷⁹ DÍEZ ALCALDE, Jesús. *Op. cit.* 2020, p. 38.

⁸⁰ BAQUÉS, Josep. *Op. cit.* 2020, p. 21.

⁸¹ El Banco Mundial definió la «economía azul» como «el uso sostenible de los recursos oceánicos para el crecimiento económico, la mejora de los medios de vida y el empleo, al mismo tiempo que se preserva la salud del ecosistema oceánico». BANCO MUNDIAL. *The Potencial of the Blue Economy*. 2017, p. 6. Disponible en: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/26843> (consulta: 12/4/2023).

⁸² En 2014, Somalia solicitó a la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas que arbitrara esta controversia para dirimir la frontera marítima entre ambos países. En DÍEZ ALCALDE, Jesús. *Op. cit.* 2020, p. 35.

⁸³ Al Shabaab, también conocido como Harakat Al-Shabaab Al-Mujahideen —traducido al árabe: «movimiento de jóvenes muyahidines»— es un grupo yihadista vinculado a Al Qaeda que pretende instaurar un régimen islámico en Somalia. Procede del ala más extremista (wahabista) de la antigua Unión de Tribunales Islámicos de Somalia, que fue expulsada del gobierno somalí a finales de 2006.

⁸⁴ INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Terrorism Index 2023*. 2023, p. 12. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2023> (consulta: 12/4/2023).

objetivos de Al Qaeda en cuanto a la yihad global⁸⁵. Los combates principales se concentran en la zona central y sur del país, donde todavía quedan territorios controlados por los yihadistas. No obstante, las fuerzas de la misión de transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS, African Transition Mission in Somalia)⁸⁶ y las tropas regulares somalíes —el Ejército Nacional de Somalia (SNA, Somali National Army)— están ganando terreno, y empujan a las milicias de Al Shabaab hacia el norte, donde ha entrado en confrontación con el autodenominado Estado Islámico de Somalia (IS-S)⁸⁷.

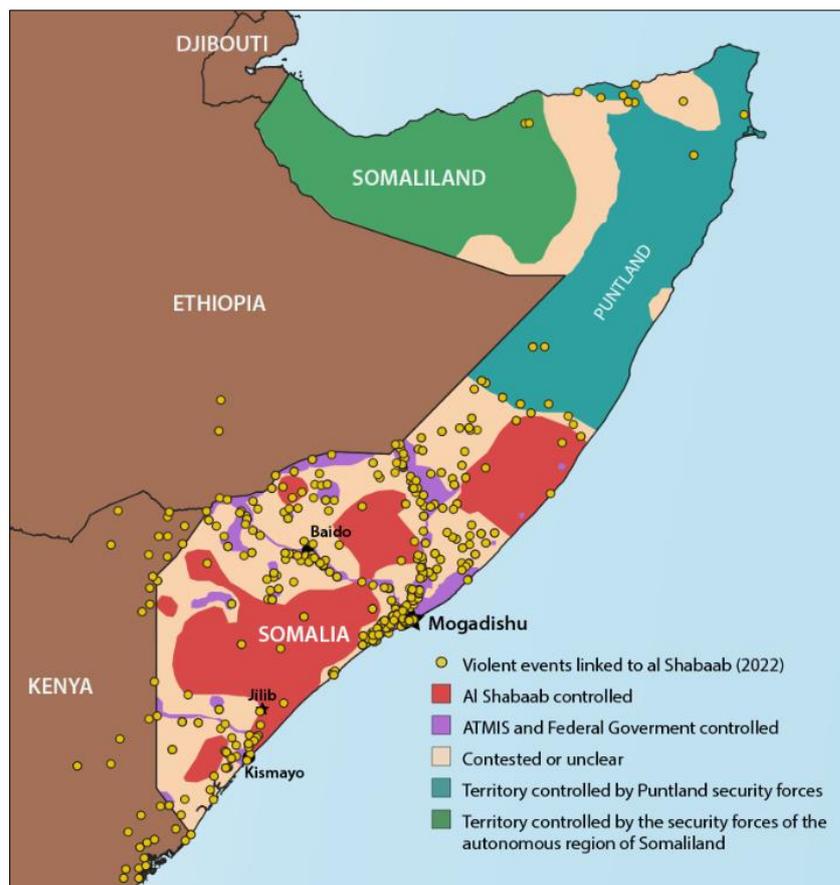


Figura 8. Territorio somalí controlado por Al Shabaab⁸⁸

⁸⁵ Al Shabaab ha demostrado tener la capacidad e intención de atentarse en el extranjero, prueba de ello son los atentados de Kampala, en julio de 2010, donde murieron 74 personas; así como el atentado en un centro comercial de Nairobi, en 2013, en el que murieron 70 personas.

⁸⁶ Esta misión —que incluye el despliegue de tropas de Burundi, Yibuti, Etiopía, Kenia y Uganda— sustituyó el 1 de abril de 2022 a AMISOM (African Union Mission in Somalia). ATMIS (s. f.) *What is ATMIS*. Disponible en: <https://atmis-au.org/> (consulta: 12/4/2023).

⁸⁷ El autodenominado Estado Islámico —también denominado DAESH— inició su campaña en Somalia en 2015, bajo la dirección de Abdul Qadir Mumin. La influencia de DAESH en Somalia es muy limitada y su presencia se concentra en las montañas de Bari, en la región de Puntland, donde se estima que no dispone de más de 400 combatientes. En ALARCÓN SÁNCHEZ, Ramón. *Op. cit.* 2019, p. 14.

⁸⁸ WILLIAMS, Wendy. «Reclaiming Al Shabaab's Revenue», *Africa Center for Strategic Studies*. 27 de marzo de 2023. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/reclaiming-al-shabaabs-revenue/> (consulta: 12/4/2023).

Por otro lado, la relación entre el grupo terrorista Al Shabaab y los grupos organizados dedicados a la piratería nunca ha sido consistente. No se han establecido conexiones directas o formas de cooperación permanente entre ambos fenómenos debido, fundamentalmente, a que sus objetivos finales son claramente divergentes: los grupos terroristas tratan de implantar un férreo régimen islámico donde impere la *sharía* de forma estricta, mientras que los grupos dedicados a la piratería se benefician económicamente de la situación de desgobierno y falta de autoridad del Estado. De hecho, en el periodo en el que gobernó en Somalia la Unión de Tribunales Islámicos —entre 2000 y 2006—, los ataques de piratería se redujeron significativamente⁸⁹. En definitiva, los yihadistas no confían en los piratas por su falta de apego a la doctrina islamista⁹⁰ y las organizaciones criminales dedicadas a la piratería prefieren un gobierno débil y sin capacidad de control. No obstante, hay determinados vínculos de carácter pragmático que benefician a ambas partes. En este sentido, y a pesar de que las milicias terroristas no tienen capacidades en el ámbito marítimo, sí se aprovechan del tráfico marítimo en asuntos relacionados con la logística y la financiación, lo que sitúa de nuevo a la seguridad marítima como un factor clave para la ansiada estabilidad de Somalia.

4. La acción de la Unión Europea

4.1. El enfoque integral de la UE en Somalia

Desde 1994, la Unión Europea ha apoyado de forma muy significativa a Somalia, que se convirtió en país receptor preferente y socio de la política europea en 2008⁹¹. El esfuerzo se centra en la ayuda al desarrollo, la seguridad, el fortalecimiento del Estado, la construcción de la paz, la educación y el desarrollo económico⁹²; con la finalidad de proporcionar una estabilidad duradera y mejorar su gobernanza⁹³.

⁸⁹ GACIO PANCEIRA, Andrés. «Somalia: piratería y terrorismo», *Revista General de Marina*, tomo 260. Enero-febrero de 2011, pp. 37-48. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rqm/2011/01/cap04.pdf> (consulta: 12/4/2023).

⁹⁰ BAQUÉS. *Op. cit.* 2020, p. 30.

⁹¹ La UE es también el mayor donante de ayuda financiera directa al WFP, a través de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO). En FERRO RODRÍGUEZ, Joaquín. *Op. cit.* 2016, p. 7.

⁹² DÍEZ ALCALDE, Jesús. *EUTM Somalia: España, factor clave y compromiso tangible*. Documento de Análisis IEEE 24/2019. P. 3. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA24_2019JESDIE_Somalia.pdf (consulta: 19/3/2023).

⁹³ ANGUITA OLMEDO, C. y SÁNCHEZ EXPÓSITO, A. *Proyección de los intereses de la Unión Europea en el océano Índico: una cuestión geoestratégica*, URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 27. 2020, pp. 25-41. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4318> (consulta: 13/4/2023).

En noviembre de 2011, tres años después del inicio de la operación Atalanta, la UE lanzó su primera estrategia para el Cuerno de África⁹⁴. La acción de la UE en Somalia está enmarcada en el concepto de *comprehensive approach* o «enfoque integral», que trata de avanzar de forma complementaria en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo. En este sentido, y a lo largo de los últimos 15 años, la UE ha lanzado diversas iniciativas — enmarcadas no solo en el ámbito de la seguridad, sino también en el desarrollo político y social del país— que incluyen acciones encaminadas a «la erradicación de la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible [...], la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos»⁹⁵.

En el ámbito puramente económico, a través del Fondo Europeo para el Desarrollo, la UE ha financiado directamente a diversas naciones y organizaciones en la zona; ha establecido condiciones preferentes para el intercambio comercial y es el mayor contribuyente de ayuda humanitaria en la región. En cuanto al apoyo en seguridad y defensa, además de la operación Atalanta, encontramos diversas misiones, programas e iniciativas encaminadas a implementar la estrategia de la UE en la región, así como a cumplimentar uno de los objetivos establecidos en la *Brújula Estratégica*: hacer a la UE un actor fuerte y capaz de exportar seguridad en un mundo cada vez más convulso⁹⁶.

Asimismo, la UE tiene abiertas dos misiones en territorio somalí. La misión militar de entrenamiento en Somalia (EUTM-S), iniciada en abril de 2010, cuyo objetivo principal es proporcionar adiestramiento a las fuerzas armadas somalíes —todavía con capacidades limitadas—, así como asesorar y capacitar, a nivel estratégico, a las principales autoridades en el ámbito de la seguridad y la defensa en el área de Mogadiscio⁹⁷, como un «sustento imprescindible» para que el país avance en la senda de la paz y la estabilidad⁹⁸. Por otro lado, se dispone de la misión de desarrollo de

⁹⁴ Conclusiones (16858/2011) del Consejo de la UE, referentes al Cuerno de África. *Strategic Framework for the Horn of Africa, Council Conclusion*. 14 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st16/st16858.en11.pdf> (consulta: 12/4/2023).

⁹⁵ Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la UE titulada «El consenso europeo sobre el desarrollo», *Diario Oficial de la UE*, C46. 24 de febrero de 2006, p. 8. En FERRO RODRÍGUEZ. *Op. cit.* 2016, p. 4.

⁹⁶ UE. *A Strategic Compass for Security and Defence*. 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en (consulta: 12/4/2023).

⁹⁷ EUTM-S (s. f.). *EUTM Somalia in figures*. Disponible en: <https://www.eutm-somalia.eu/> (consulta: 12/4/2023).

⁹⁸ DÍEZ ALCALDE. *Ibidem*. 2019, p. 5.

capacidades de la Unión Europea en Somalia (EUCAP-S), que comenzó en julio de 2012⁹⁹, y que tiene como propósito fortalecer las capacidades somalíes relacionadas con la seguridad marítima, tanto en el desarrollo de fuerzas tipo guardacostas, como en el establecimiento de un sistema judicial apropiado para el enjuiciamiento de actividades criminales en el ámbito marítimo¹⁰⁰.

Finalmente, cabe destacar el papel determinante que la UE ha tenido en la financiación de las operaciones de la Unión Africana para luchar contra el terrorismo de Al Shabaab en Somalia¹⁰¹. Tanto ATMIS como su antecesora AMISOM han sido financiadas a través del Fondo de Apoyo a la Paz para África¹⁰². AMISOM comenzó su despliegue en marzo de 2007 y lo mantuvo hasta diciembre de 2021, cuando comenzó —tal y como se estableció en los Acuerdos de Londres, de marzo de 2018— la transferencia de la responsabilidad sobre la seguridad a las fuerzas somalíes¹⁰³. Esta misión, que llegó a desplegar a más de 22.000 efectivos, fue esencial para expulsar a Al Shabaab de las principales ciudades del país¹⁰⁴. No obstante, con posterioridad, fue necesaria la implementación de ATMIS¹⁰⁵ —que recientemente ha ampliado su mandato hasta el 31 de diciembre de 2024— para apoyar el Plan de Transición para Somalia¹⁰⁶.

⁹⁹ En sus inicios la misión se denominó EUCAP-Néstor y abarcaba no solo Somalia, sino otros países de la región, como Yibuti, Seychelles, Kenia o Tanzania.

¹⁰⁰ El mandato de EUCAP-S incluye la asistencia al GFS y a los Estados miembros del Estado federal somalí: (1) a aumentar las capacidades en el ámbito de la seguridad marítima a través del apoyo a las instituciones y agencias encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley en este ámbito, particularmente en los principales puertos somalíes; y (2) apoyar el desarrollo de la policía, en el marco del Plan de Transición de Somalia, para aumentar la interoperabilidad de las fuerzas de seguridad somalíes, en cooperación con otras iniciativas o misiones de la UE y otros aliados internacionales. Para ello, EUCAP-S mantiene tres oficinas en: Mogadiscio, Somaliland (Hargeisa y Berbera) y Puntland (Garowe y Bossaso). EUCAP-S. *EU Capacity Building Mission in Somalia* (s. f.). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eucap-som_en?s=332 (consulta: 12/4/2023).

¹⁰¹ EE. UU. también ha tenido, en los últimos años, una influencia creciente en la lucha contra el terrorismo de Al Shabaab, y en apoyo de AMISOM-ATMIS especialmente a través de ataques aéreos con drones, como el que acabó con el carismático líder de Al Shabaab, Alis Zubeyr (alias *Godane*), en septiembre de 2014. En DÍEZ ALCALDE. *Op. cit.* 2020, p. 25.

¹⁰² DSN. «Unión Europea. Somalia», *página web del DSN*. 10 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/uni%C3%B3n-europea-%E2%80%93-somalia-0> (consulta: 12/4/2023).

¹⁰³ DÍEZ ALCALDE. *Op. cit.* 2019, p. 10.

¹⁰⁴ AMISOM expulsó a Al Shabaab de Mogadiscio en 2011, de Kismayo en 2012 y de Barawee en 2014. En DÍEZ ALCALDE. *Op. cit.* 2020, p. 25.

¹⁰⁵ Resolución 2628 (2022), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 31 de marzo, referente a la reconfiguración de la misión AMISOM en ATMIS. Disponible en: <https://press.un.org/en/2022/sc14847.doc.htm> (consulta: 12/4/2023).

¹⁰⁶ Resolución 2670 (2022) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 21 de diciembre, concerniente a la misión ATMIS. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3998408> (consulta: 12/4/2023).

4.2. Apoyo a la arquitectura de seguridad marítima regional

Las misiones anteriormente mencionadas se centran principalmente en el ámbito terrestre y en el apoyo a las instituciones somalíes en su lucha por controlar su territorio soberano. En el ámbito marítimo, además de la operación Atalanta, la UE ha desarrollado otro tipo de iniciativas enfocadas a promover una arquitectura de seguridad marítima adecuada, que permita a los países ribereños hacer frente a las amenazas en este entorno.

Una de ellas es el programa regional de seguridad marítima de la UE (MASE, Maritime Security Program), que trata de impulsar la arquitectura de seguridad marítima en la región con la financiación de la UE y la participación de los países ribereños. En el seno de este programa se han desarrollado el Centro Regional de Coordinación de Operaciones (RCOC, Regional Coordination Operations Center) de Seychelles, y el Centro Regional de Fusión de Información Marítima (RFIC, Regional Maritime Information Fusion Center) de Madagascar. Ambos centros son esenciales para avanzar en el conocimiento del entorno marítimo y en el intercambio de información entre los diferentes actores. Además, sobre la base de este programa, se ha lanzado la iniciativa de la UE para la defensa de las «Rutas Marítimas Críticas en el océano Índico», denominada CRIMARIO II (Critical Routes Maritime in the Indian Ocean), que —enmarcado en la Estrategia de la UE para el Indopacífico y financiado a través del «Instrumento en pro de la estabilidad y la paz» de la UE¹⁰⁷— promueve la construcción de capacidades marítimas para mejorar la lucha contra las actividades ilegales en la mar¹⁰⁸.

El principal objetivo de CRIMARIO II es la consolidación de un mecanismo de intercambio de información entre los centros de seguridad marítima, como primer paso para establecer una estructura de seguridad marítima eficaz; así como reforzar la cooperación regional e interagencias. Para ello, ha desarrollado la plataforma IORIS (Indo-Pacific Regional Information Sharing), que permite compartir información a través de un *software*

¹⁰⁷ Reglamento 230/2014 de la Unión Europea, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz. Disponible en: http://publications.europa.eu/resource/ellar/0cc83f9c-4d41-4edc-8b7e-e1c776486808.0007.03/DOC_2 (consulta: 12/4/2023).

¹⁰⁸ CRIMARIO. *Rationale and Objectives* (s. f.). Disponible en: <https://www.crimario.eu/le-projet/contexte-et-objectifs/> (consulta: 12/4/2023).

sencillo que incluye web, cartografía, chat, voz, y un repositorio de documentación. Esta herramienta está elaborada tanto para agencias estatales como para organizaciones regionales¹⁰⁹. En el futuro se pretende incluir a las compañías navieras, en lo que se conoce como *IORIS for shipping*, además de establecer un Comité —previsto para mayo de 2023—, en el que los usuarios y observadores de la herramienta puedan compartir su visión sobre la misma. Además, otra herramienta desarrollada por CRIMARIO es el SHARE.IT (Sharing and Enhancing Information and Technology), que pretende unir los sistemas ya en funcionamiento en los diferentes centros regionales de fusión de información e inteligencia en la región del Indopacífico, con objeto de permitir el intercambio de información de forma segura, estructurada y sostenible, a través de un sistema transparente que utilice tecnología abierta¹¹⁰.

En este contexto, las capacidades de seguridad marítima de los países ribereños —como Tanzania, Kenia, Yibuti, Seychelles u Omán— cobran especial relevancia. En cuanto a Somalia, las capacidades marítimas de sus fuerzas de seguridad son todavía muy limitadas, con botes de porte menor que solo pueden desplegar en zonas portuarias o, en el mejor de los casos, en sus aguas territoriales. Además, la falta de cohesión y la diversidad de instituciones o grupos en las regiones que se atribuyen estas funciones es un problema añadido¹¹¹.

Por último, destaca la reciente implementación por parte de la UE, de las «Presencias Marítimas Coordinadas» (CMP, Coordinated Maritime Presences) en el área del NWIO. Esta iniciativa se lanzó el 21 de febrero de 2022, con la intención de aunar esfuerzos y aumentar la sinergia entre todos los actores implicados en la seguridad marítima

¹⁰⁹ Su uso se está expandiendo no solo en el océano Índico, sino también en el Pacífico. Son usuarios de IORIS: Jordania, Arabia Saudí, Omán, Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Mozambique, Madagascar, Seychelles, Filipinas, Ecuador y Perú; y próximamente podrían unirse Tanzania, Sudáfrica, Vietnam, Malasia, Indonesia, y Chile.

¹¹⁰ El SHARE.IT permitirá el análisis y la valoración de la situación marítima, así como la interconexión de todas las autoridades relevantes en este ámbito. El proyecto se basa en tres pilares: (1) la comunidad, que se reúne cada 6 meses para debatir las necesidades y los retos de futuro; (2) la tecnología, desarrollada para permitir la interconexión de todos los sistemas y admitir nuevos en el futuro, asegurando la confidencialidad, accesibilidad e integridad de la información que se intercambia; y (3) el entorno legal y operacional, que pretende asegurar la privacidad y la protección de datos de los usuarios, así como generar confianza en la comunidad.

¹¹¹ En Somalia podemos encontrar el servicio de guardacostas de Somaliland, la unidad de policía marítima de Galmudug (GMPU), la fuerza policial marítima de Puntland (PMPF) o la Policía portuaria de Kismayo (KPP, Kismayo Port Police). Incluso a nivel estatal, existen varias fuerzas, dependientes de ministerios diferentes que se atribuyen estas funciones: como la SNCG (Somali Navy Coast Guard), dependiente de Defensa, o la MPU (Maritime Police Unit) dependiente de Interior. La arquitectura final de las fuerzas dedicadas a la seguridad marítima está pendiente de decidir por el Gobierno Federal Somalí.

regional¹¹². En ella, se establece un Área Marítima de Interés (MAI, Maritime Area of Interest) que abarca todo el mar Rojo, el golfo de Adén, el mar Árábigo hasta el estrecho de Ormuz, y el océano Índico hasta la costa occidental de la India y el canal de Mozambique. La coordinación de las actividades de los buques de la UE que operan o transitan por la MAI se realiza a través de una Célula de Coordinación (MAICC, Maritime Area of Interest Coordination Cell), localizada en Bruselas, en el seno del Estado Mayor Militar de la UE (EUMS, European Union Military Staff)¹¹³. Esta iniciativa de nivel político-estratégico debería dar coherencia a todos los esfuerzos de la UE en la región, aunque todavía es pronto para valorar su eficacia.

4.3. Otras iniciativas en el ámbito de la seguridad marítima

En cuanto a iniciativas externas a la UE, hay que señalar la Misión europea para el conocimiento marítimo en el estrecho de Ormuz (EMASOH, European-led Mission Awareness in the Strait of Hormuz). Esta misión fue una iniciativa francesa¹¹⁴ que surgió tras la escalada de tensión acaecida en el golfo Pérsico y el estrecho de Ormuz en 2019. Por entonces, tuvieron lugar diversos incidentes marítimos que afectaron a la libertad de navegación y pusieron en peligro el comercio y el suministro de energía, con consecuencias económicas a nivel global. Con anterioridad, EE. UU. había lanzado la misión IMSC (International Maritime Security Construct) —también conocida como operación «Sentinel»— en la misma zona y con el mismo propósito¹¹⁵.

EMASOH se aprobó el 20 de enero de 2020 y se declaró operativa el 25 de febrero del mismo año. Los principales objetivos son: (1) proteger la libertad de navegación en el estrecho de Ormuz, (2) potenciar la coordinación y el intercambio de información entre los principales actores en la zona y (3) contribuir a disminuir la tensión en el ámbito marítimo a través de la presencia diplomática y militar, a fin de dar mayor estabilidad a

¹¹² Previamente, en junio de 2021, se lanzó esta misma iniciativa en la zona del golfo de Guinea, donde operan unidades navales europeas de Francia, Portugal, Italia y España.

¹¹³ EEAS. *Coordinated Maritime Presences Factsheet*. Marzo de 2022. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-coordinated-maritime-presences-newlayout.pdf> (consulta: 12/4/2023).

¹¹⁴ A la que se han unido nueve países europeos: Francia, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Portugal y Noruega. Nótese que, a excepción de Noruega, el resto son Estados miembros de la UE.

¹¹⁵ La operación Sentinel se inició en septiembre de 2019 y está integrada por Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Emiratos Árabes Unidos y Baréin.

la región¹¹⁶. El Cuartel General de la Fuerza (FHQ, Force Headquarters) está localizado en la base naval Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos), y depende del Mando Conjunto de las fuerzas francesas estacionadas en el océano Índico (ALINDIEN)¹¹⁷. La operación «Agenor» es el componente militar de esta iniciativa.

A pesar de que esta misión no es de la UE, existe un gran nivel de cooperación entre la operación Agenor y Atalanta, e incluso algunos países miembros envían unidades que participan de forma alternativa en ambas. En este contexto, el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —en un comunicado al Parlamento Europeo y al Consejo, referente a la actualización de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y su Plan de Acción asociado— estableció la necesidad de avanzar en el ámbito de la seguridad marítima, impulsar la operación Atalanta como proveedor de seguridad marítima y reforzar la conexión y la sinergia con EMASOH¹¹⁸. Asimismo, el Plan de Acción asociado incluye, de forma específica, una acción encaminada a «aumentar la cooperación entre EUNAVFOR operación Atalanta y EMASOH», dentro del objetivo estratégico que pretende expandir el papel y las acciones de la UE en la mar¹¹⁹.

5. La evolución de la operación Atalanta

5.1. El nuevo enfoque de Atalanta

El octavo mandato de la operación Atalanta mantiene la evolución de la operación — iniciada con el mandato anterior a finales de 2020— para consolidarse como un proveedor de seguridad marítima en la región. Esta transición se realiza al tiempo que se mantienen los dos cometidos principales encomendados a la fuerza naval de la UE

¹¹⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE FRANCIA. «European Maritime Awareness in the SoH (EMASOH): political statement by the governments of Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Italy, the Netherlands, and Portugal». 20 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/european-maritime-awareness-in-the-soh-emasoh-political-statement-by-the> (consulta: 12/4/2023).

¹¹⁷ MICA CENTER. *European-Led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOH)* (s. f.). Disponible en: <https://www.mica-center.org/en/european-led-maritime-awareness-in-the-strait-of-hormuz-emasoh/> (consulta: 12/4/2023).

¹¹⁸ Comunicado Conjunto del Parlamento y el Consejo de la UE sobre la actualización de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE. 8 de marzo de 2023, p. 5. Disponible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2023-03/join-2023-8_en.pdf (consulta: 12/4/2023).

¹¹⁹ Plan de Acción 7311(2023) de la UE, para la implementación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7311-2023-ADD-1/en/pdf> (consulta: 12/4/2023).

desplegada en el NWIO: la lucha contra la piratería y la protección de los buques del WFP y otros buques vulnerables en su tránsito por el área de operaciones. No obstante, Atalanta incorpora nuevos cometidos con objeto de aumentar su influencia, fortalecer la seguridad marítima regional y, de forma integral y comprensiva, aunar los esfuerzos de los principales actores regionales y países ribereños. Todo ello con el empeño de lograr una arquitectura de seguridad marítima eficaz, que garantice la capacidad de actuar frente a actividades ilegales y asegure la libertad de navegación.

Por otro lado, la principal novedad del nuevo mandato es la extensión del área de operaciones hasta cubrir todo el mar Rojo¹²⁰. Esta nueva ampliación de la zona de responsabilidad de la operación Atalanta puede parecer paradójica, si consideramos que los medios asignados a la operación han descendido considerablemente en los últimos años. En la actualidad únicamente se dispone de un buque español en permanencia, al que se le unen otras unidades navales, aéreas y de operaciones especiales de forma intermitente, para periodos concretos del año. En definitiva, un área mayor para menos medios. No obstante, este es otro indicativo del nuevo enfoque de la operación Atalanta, donde la cooperación con otros actores presentes en la zona es un elemento esencial. Teniendo en consideración la magnitud de la zona que abarca la operación Atalanta en el océano Índico, golfo de Adén, mar Arábigo y mar Rojo; solo a través de la cooperación y un apropiado intercambio de información se pueden tratar de alcanzar los objetivos comunes.

Aunque la relevancia de la cooperación va en aumento, esta inquietud en Atalanta no es ni mucho menos nueva. El concepto de cooperación de Atalanta —denominado COCOA— está presente desde julio de 2019, cuando ya se consideraba la capacidad de la operación de intercambiar información y coordinar con otras fuerzas presentes en el área, como un elemento primordial a considerar en el desarrollo de las actividades de la fuerza naval desplegada¹²¹.

¹²⁰ El anterior mandato, el séptimo, cubría solo la mitad sur del mar Rojo.

¹²¹ EUNAVFOR ATALANTA. *EUNAVFOR Atalanta farewells P-3M Orion after 14 years in the operation*. 30 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://eunavfor.eu/news/eunavfor-atalanta-farewells-p-3m-orion-after-14-years-operation-0> (consulta: 12/4/2023).

Este intercambio de información y coordinación a nivel operacional y táctico es particularmente relevante con las fuerzas de la Coalición para la Seguridad Marítima (CMF, Coalition Maritime Forces), con sede en Baréin, integrada por 34 países — entre ellos España— y liderada por los Estados Unidos. Además, está conformada por varias agrupaciones navales (TF, Task Force) con diferentes cometidos¹²². Una de estas agrupaciones, la TF-151, está exclusivamente dedicada a la contrapiratería. No obstante, existen otras agrupaciones con cometidos más amplios en el ámbito de la seguridad marítima, como la TF-150, encargada de la zona del mar Arábigo y la recientemente creada TF-153, con responsabilidad en el mar Rojo y el golfo de Adén. Asimismo, en el marco del COCOA, se implementa la posibilidad de que participen en la operación Atalanta diferentes unidades —UE o externas— con diverso grado de implicación, desde la integración total en la fuerza hasta el simple intercambio de información¹²³.

Del mismo modo, en esta región están desplegadas fuerzas navales de diversos países, como China, Rusia, India, Corea del Sur o Japón, que proporcionan seguridad a sus convoyes nacionales a lo largo del IRTC y con las que se mantiene cierto grado de coordinación. Además, crece la influencia de otros países, como Turquía o Emiratos Árabes Unidos. En este contexto, es particularmente relevante la aparición de China en el área y la implementación de la iniciativa «Belt and Road», lanzada en 2013 por Xi Jinping y que financia el desarrollo de grandes infraestructuras que le permiten conectar por vía terrestre y marítima el territorio chino con África y Europa¹²⁴. La parte marítima de esta iniciativa se expande a través del NWIO hacia el canal de Suez y cuenta con una base en el puerto de Yibuti¹²⁵. Para la coordinación de todos estos elementos se

¹²² Ejerce el mando de la CMF un vicealmirante de la Marina de los EE. UU., quien a su vez es el Mando de la V Flota de EE. UU. y comandante del Comando Central de las Fuerzas Navales de los EE. UU. (USNAVCENT). El segundo comandante de las CMF es siempre un Comodoro de la Marina Real del Reino Unido. Información concerniente a esta fuerza en CMF (s. f.). *Combined Maritime Forces*. Disponible en: <https://combinedmaritimeforces.com/> (consulta: 12/4/2023).

¹²³ Algunos países externos a la UE y que participan —o han participado en alguna ocasión— en la operación Atalanta son: Colombia, Corea del Sur, Serbia, Montenegro, Noruega, Ucrania o Nueva Zelanda.

¹²⁴ FONTDEGLORIA, Xavier. «China inaugura su primera base militar en el extranjero», *El País*. 1 de agosto de 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/08/01/actualidad/1501589492_007630.html (consulta: 12/4/2023).

¹²⁵ Inaugurada en julio de 2017, la base naval china en Yibuti alberga a más de cinco mil ciudadanos chinos y es la base del despliegue permanente de la marina china en el golfo de Adén, compuesta de dos fragatas y un petrolero. Esta es además una puerta de entrada hacia otros países de la región, como Etiopía, donde desarrolla proyectos en infraestructuras muy relevantes, como el ferrocarril que conecta Addis Abeba con Yibuti. En BAQUÉS. *Op. cit.* 2020, p. 8.

encuentra la conferencia SHADE (Shared Awareness and Deconfliction) —creada en diciembre de 2008—, donde se reúnen anualmente tanto las fuerzas tradicionalmente aliadas, como los diferentes actores en la región —incluidos China y Rusia—, organizaciones internacionales y la industria marítima¹²⁶.

Por otro lado, la cooperación con los países regionales es fundamental si se pretende que, en un futuro a largo plazo, sean ellos capaces de hacer frente a los riesgos y amenazas en el entorno marítimo del océano Índico. Por este motivo, cobran especial importancia las actividades de adiestramiento y construcción de capacidades locales (LMCB, Local Maritime Capability Building)¹²⁷. Además, cabe destacar también la necesaria cooperación con la operación AGENOR y con el resto de iniciativas y misiones que la UE tiene desplegadas en la región, cometido que forma parte *exprofeso* del mandato de la operación Atalanta.

En definitiva, la cooperación se convierte en la herramienta idónea, a disposición de la UE, para fomentar el establecimiento de una arquitectura de seguridad marítima eficiente y eficaz, al tiempo que hace frente a las amenazas en este ámbito y se consolida como un proveedor clave de seguridad marítima en la región.

5.2. Principales retos y desafíos para la implementación del nuevo mandato

Ante esta situación, la operación Atalanta enfrenta varios retos y desafíos. Los tres principales son la escasez de unidades navales y aéreas desplegadas, la capacidad de enjuiciar a los criminales, y la falta de apoyo del gobierno somalí.

En cuanto a la aportación de fuerza a la operación, España, Italia y Portugal —este último a bordo de buques españoles— asumen el mando del FHQ desplegado de forma rotatoria. No obstante, tan solo España —de forma permanente— e Italia —intermitentemente— aportan unidades navales. Además, el pasado 1 de diciembre de 2022, España dio por finalizado el despliegue permanente del avión de patrulla marítima P3 Orión, que ha sido sustituido por un avión CN-235 de vigilancia marítima, aunque no

¹²⁶ CMF. *Shade Conference 2022* (s. f.). Disponible en: <https://combinedmaritimeforces.com/shade-conference-2022/#:-:text=The%20Shared%20Awareness%20and%20De, and%20broader%20maritime%20security%20issues> (consulta: 12/4/2023).

¹²⁷ Algunos de los países receptores de este tipo de actividades podrían ser: Yibuti, Seychelles, Kenia, Tanzania, Omán o Mauricio, además de Somalia.

se prevé, por el momento, que su despliegue sea permanente. Ningún otro país de la UE aporta medios aéreos de ala fija. En este contexto, sería conveniente la implicación más asertiva de los países de la UE que, si bien apoyan la operación e incluso aportan personal a los cuarteles generales, no contribuyen al esfuerzo de la operación con el despliegue de unidades¹²⁸. Asimismo, hay que destacar la conformación de los destacamentos autónomos de protección de buques (AVPD, Autonomous Vessel Protection Detachment), que tienen como cometido principal el embarque en los buques del WFP para proporcionar protección en su tránsito por el área de operaciones. Actualmente, Lituania proporciona este equipo de protección.

Por otro lado, el principal obstáculo para poder actuar contra los tráfico ilícitos es la falta de un acuerdo específico para la transferencia de los posibles detenidos en el curso de las operaciones contra estas actividades criminales. Actualmente, a pesar de que el cometido ejecutivo secundario de lucha contra el tráfico de drogas está implementado por el PSC, no existe ningún acuerdo de la UE para poder enjuiciar a los detenidos por estos delitos, lo que limita extraordinariamente la capacidad de actuación de la fuerza naval desplegada. Como se comentó anteriormente, tan solo unidades francesas —que aplican el procedimiento de *catch and release*— realizan estas intervenciones. A este respecto, sería conveniente el establecimiento de algún acuerdo con uno o varios países regionales que admitieran procesar a los detenidos en estas intervenciones, del mismo modo que existen acuerdos para procesar a sospechosos de piratería con Seychelles, Kenia y Mauricio. Este acuerdo, que garantice el enjuiciamiento de los traficantes, supondría un paso decisivo en la capacidad de actuación de la UE en la región, al tiempo que tendría un importante efecto disuasorio entre las organizaciones criminales.

En tercer lugar, es necesario volver a ganar la confianza del gobierno y del pueblo somalí. Desde marzo de 2022, el GFS no permite la entrada en aguas territoriales de las unidades de la operación Atalanta. Este hecho limita la capacidad de actuación de los medios desplegados; impide vigilar la costa y tener una visión clara de lo que ocurre en los campamentos que antaño se dedicaron a la piratería; e imposibilita la protección de los buques del WFP en este espacio marítimo, lo que incluye el embarque de los AVPD,

¹²⁸ EUNAVFOR ATALANTA. *Deployed Assets* (s. f.). Disponible en: <https://eunavfor.eu/deployed-assets> (consulta: 12/4/2023).

cuando se dirigen o proceden de puertos somalíes. Además, la denegación de entrar en sus aguas territoriales dificulta las actividades de Atalanta encaminadas a proporcionar adiestramiento en la mar y apoyo a las fuerzas de seguridad somalíes en el ámbito marítimo.

Al respecto, el 15 de mayo de 2022 fue elegido como décimo presidente de Somalia Hassan Sheikh Mohamud, que tiene todavía pendiente la decisión de prorrogar la autorización de su gobierno para permitir la entrada de las fuerzas de Atalanta en su espacio marítimo de soberanía. Para ello, es necesario contrarrestar la narrativa, y la difusión de *fake news*, que relaciona la fuerza naval de Atalanta con la exclusiva protección de los intereses pesqueros europeos en la zona e, incluso, con la pesca sin licencia en aguas somalíes. Esta desconfianza del gobierno somalí es, probablemente, la causante de que el GFS no acepte la intervención de la UE para ejecutar el embargo de armas establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que impide que Atalanta implemente este cometido ejecutivo secundario.

Además de los tres retos expuestos, hay que considerar algunos desafíos que proceden de la implantación de los diversos mecanismos de la UE para fortalecer la arquitectura de seguridad marítima en la región. En este sentido, la llegada de la iniciativa CMP supone una oportunidad para fomentar y fortalecer la postura de la UE en la región. Del buen entendimiento y cooperación entre esta iniciativa y la operación Atalanta depende su éxito. Por otro lado, el área de cobertura de la CMP —aún más amplia que el área de operaciones de Atalanta— incluye el estrecho de Ormuz, donde algunos países de la UE participan en la operación «Agenor». Mantener una relación sincera y cordial con Irán no será tarea fácil, pero es indispensable para garantizar la libre navegación y la construcción de una arquitectura de seguridad regional fiable y eficaz.

Por último, otro desafío ineludible son las consecuencias negativas de la invasión ilegal de Rusia a Ucrania en la región del Cuerno de África. Los principales países de la región dependen considerablemente de las exportaciones de cereales de los contendientes; particularmente Somalia, donde las importaciones de cereales rusos y ucranianos alcanzaban el 92 %. La falta o encarecimiento de estos productos básicos puede agravar

de forma considerable las ya frecuentes hambrunas en la región, uno de los principales factores que originaron el fenómeno de la piratería.

Con todo, no se puede olvidar que la principal amenaza de la operación Atalanta que sustentó el despliegue sigue presente en la región. Las organizaciones criminales que otrora se dedicaron a la piratería siguen existiendo, y las causas profundas que originaron este fenómeno no han desaparecido. Por tanto, ante una situación de necesidad, y si la percepción de las consecuencias que pueden sufrir disminuye, algunas de estas redes podrían volver a ver en la piratería una actividad rentable o, incluso, su única posibilidad de subsistencia.

6. Conclusiones

El éxito de la operación Atalanta es evidente a la vista de las estadísticas, que muestran un drástico e inequívoco descenso del número de ataques y buques secuestrados, lo que convierte al golfo de Adén y al noroeste del océano Índico, paradójicamente, en una de las zonas más seguras para la navegación mundial. No obstante, las causas profundas que originaron el auge de la piratería se mantienen, por lo que la situación podría revertirse. Sin duda, y gracias al esfuerzo internacional, la piratería está contenida, pero no erradicada. Por ello, esta falsa percepción de seguridad —que ha llevado a la industria naviera a suprimir el «área de alto riesgo» del golfo de Adén y el océano Índico— no debe provocar una reducción en las medidas de seguridad tomadas por la comunidad mercante, a riesgo de volver a la situación anterior en un corto periodo de tiempo.

Por tanto, nos encontramos ante un nuevo escenario donde la piratería ha dejado de ser relevante, pero la seguridad marítima sigue siendo una de las claves para la prosperidad y la estabilidad de la región en general, y de Somalia en particular. En este contexto, la operación Atalanta ha evolucionado desde una operación contra la piratería centrada exclusivamente en la costa somalí hasta convertirse en un proveedor de seguridad marítima que, con carácter general, garantiza la libertad de navegación en esta zona de relevancia estratégica global.

Para ello, la UE ha ampliado el marco de actuación de la operación Atalanta con la asignación de nuevos cometidos, con objeto de actuar contra las principales actividades

ilícitas que se producen en la región. Sin embargo, y por el momento, el margen de actuación de Atalanta se circunscribe a la monitorización, registro y envío de información a las autoridades con capacidad de perseguir y juzgar estos delitos; salvo las acciones antidroga realizadas por unidades francesas con el procedimiento de *catch and release*. Aún con estas limitaciones, la UE debe continuar trabajando para implementar de forma permanente y eficaz las misiones ejecutivas secundarias. Respecto a la lucha contra el tráfico de drogas, es esencial dotar a la operación de los acuerdos necesarios para enjuiciar a los traficantes en países de la región, lo que aumentaría el alcance de las acciones llevadas a cabo en este ámbito por la fuerza naval desplegada. En cualquier caso, la capacidad de disuasión y, sobre todo, el potencial de detección y recopilación de información aumentan significativamente el conocimiento del entorno marítimo y, por ende, la seguridad marítima en la región.

Por otro lado, el apoyo a Somalia debe implementarse desde otra perspectiva para volver a ganar la confianza del gobierno somalí. Así, la cooperación con sus autoridades, el intercambio de información, el aumento de las actividades de instrucción y adiestramiento, el apoyo en la construcción de capacidades en el ámbito marítimo y un mayor esfuerzo diplomático, deben ser el camino a seguir para volver a establecer la mejor relación posible con el gobierno somalí. Este debe ser el punto de partida para volver a obtener su autorización de entrada en sus aguas de soberanía y avanzar así en el desarrollo de sus propias fuerzas de seguridad marítima; además de garantizar la libertad de navegación y la protección de los buques vulnerables. Todo ello redundará en la propia estabilidad del país y en el bienestar de sus ciudadanos.

La Unión Europea ha invertido mucho en esta región, que es clave en el abastecimiento de Europa, y no solo en términos de suministro energético. En particular, la UE se ha volcado —y sigue haciéndolo— en su ayuda a Somalia, desde el apoyo a las misiones terrestres para luchar contra el terrorismo de Al Shabaab hasta las iniciativas que tratan de mejorar el intercambio de información en el ámbito marítimo; pasando por las ayudas directas al desarrollo y a través del Programa Mundial de Alimentos, con objeto de minimizar el sufrimiento más inmediato del pueblo somalí. Todas estas ayudas, iniciativas y misiones deben coordinarse adecuadamente a fin de potenciar la imagen de la UE como uno de los principales actores en la región, así como un proveedor de

seguridad marítima fiable y comprometido. En este sentido, es esencial que la nueva implementación de las presencias marítimas coordinadas sirva de encaje, marco de referencia, y facilitador en el nivel político-estratégico de todas las acciones que la UE lleva a cabo en la región y, primordialmente, de la actividad que realiza la principal herramienta militar de la UE sobre el terreno: la operación Atalanta. Un buen entendimiento de estos dos instrumentos puede aumentar la sinergia, potenciar el rol de la UE como proveedor de seguridad marítima en la región del océano Índico y asentar la posición de Europa frente a otras potencias emergentes.

Pese a todo, hay ciertos desafíos que no serán fáciles de solventar. La escasez de unidades es significativa, aunque este descenso se ha contrarrestado de manera efectiva a través de la potenciación de la cooperación y el intercambio de información tanto con las diversas fuerzas presentes en la zona, como con los países ribereños. La inexistencia de un marco legal para enjuiciar a los criminales es probablemente el reto más acuciante, aunque también puede solventarse con la autorización de medidas de actuación o reglas de enfrentamiento que permitan al menos la incautación de la droga. Asimismo, el fomento de las relaciones bilaterales con los países ribereños y el establecimiento de canales de comunicación permanentes y eficaces son claves esenciales para la construcción de una arquitectura de seguridad marítima regional que permita a estos países, en el futuro a medio-largo plazo, gestionar con garantías las amenazas y desafíos actualmente presentes en el ámbito marítimo. La Unión Europea —a través, principalmente, de la operación Atalanta— deberá mantenerse como proveedor de seguridad marítima para ayudarles en ese proceso.

*Juan Carlos Prada Pardal**
Capitán de fragata (DEM)