

Aspectos operacionales de la lucha contra la piratería en Somalia

*Fernando del Pozo **

Tema: El planeamiento de la lucha contra la piratería mediante el despliegue de unidades aeronavales tiene que tener en cuenta las limitaciones jurídicas y políticas que condicionan los aspectos operacionales de las misiones.

*Come, friends, who plough the sea,
Truce to navigation;
Take another station;
Let's vary piracy
With a little burglary!
The Pirates of Penzance, Gilbert & Sullivan.*

Resumen: La multiplicación de las capturas de buques en Somalia ha puesto la piratería en el centro de mira de los medios de información y de los centros de operaciones navales. No siendo un fenómeno nuevo, sí que aparece ahora con algunas facetas que no tenía en el pasado próximo y que obligan a recomponer la estrategia de lucha contra la piratería. En primer lugar, el Derecho Internacional no ha evolucionado tanto como las tácticas de la piratería que combinan la acción en aguas territoriales y en aguas profundas con apoyos en tierra. En segundo lugar, la piratería emerge en espacios geográficos que los Estados no controlan, lo que hace difícilmente eficaz la aplicación de los acuerdos internacionales. En tercer lugar, la piratería se está aprovechando de las facilidades que le brinda la tecnología moderna empleando medios de posicionamiento y comunicación de última generación en sus actuaciones armadas y también se aprovecha de todas las facilidades del movimiento de capitales para el cobro de los rescates.

Este ARI describe las características principales de la piratería actual, su incidencia y las limitaciones del orden jurídico y político que crean a quienes tienen que planificar la lucha contra la misma. A partir de ellas, y del mandato de la Res. 1851 (2008) del Consejo de Seguridad, describe las dificultades de planeamiento a las que debe enfrentarse el despliegue de las operaciones *Allied Provider* de la OTAN y *Atalanta* de la UE.

Análisis: Aunque la piratería como actividad lucrativa es tan antigua como el comercio marítimo, al que parasita, no siempre ha seguido un mismo modelo, y ni siquiera en un momento histórico determinado se ha practicado de una manera uniforme. La esencia de la "profesión" ciertamente ha permanecido, y está adecuadamente recogida, entre otros sitios, en la definición que proporciona el Convenio de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS).¹

* *Director del Proyecto OTAN-UE del Real Instituto Elcano*

¹ "Artículo 101. Constituye piratería cualquiera de los actos siguientes:

a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:
i) Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;

Es interesante observar que, según esta definición, el mismo acto que, cometido en alta mar es constitutivo de piratería, si se lleva a cabo dentro del mar territorial (a menos de 12 millas de la costa, simplificando la definición y obviando las numerosas excepciones) o en aguas interiores, se convierte en un mero “robo a mano armada en la mar”, no sólo perdiendo la inmerecida aura poética que la palabra pirata ha adquirido con el tiempo, sino sobre todo poniendo el acto fuera del alcance de la obligación de todas las naciones (Artículos 100 y 105 de la UNCLOS)^{2 3}de reprimir la piratería por medio de buques de guerra (Art. 107).⁴ Esto es así porque la UNCLOS parte de la premisa de que las naciones ribereñas disponen de los medios para imponer la ley en las aguas de su jurisdicción, sin necesidad de la ayuda de otras potencias marítimas, premisa que hoy falla con demasiada frecuencia.

Pero hay más factores, independientemente de la definición formal, que abogan por tratar de manera unitaria la piratería y el robo a mano armada en la mar. Una característica de la piratería que ha permanecido constante en todas sus modalidades y a lo largo de los tiempos es la dependencia de unas bases en tierra firme como requisito indispensable para sostener la actividad con la continuidad en tiempo y espacio que la haga rentable, lo que a su vez lo liga a zonas donde la autoridad del estado no puede ejercerse, en tiempos antiguos porque tal autoridad simplemente no existía (recordemos la historia que nos cuenta Plutarco del secuestro de Julio César por los piratas de la Cilicia, la costa entonces sin ley del sur de la Anatolia), modernamente porque la costa en cuestión es disputada o, más comúnmente, pertenece a un Estado fallido –lo que por cierto ha dado lugar a la feliz invención del término “mares fallidos” para denominar aquellas zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental) donde la autoridad que debería imponer la ley y el orden no lo hace por ser zona disputada, o más frecuentemente porque el Estado que debería ejercerla es él mismo un Estado fallido–. Todas estas razones nos permiten usar los términos “pirata” y “piratería” sin muchos miramientos para la formalidad de si ocurren a uno u otro lado de la línea de las 12 millas, formalidad que sin embargo es preciso mantener en las órdenes de operaciones y otros documentos que puedan ser citados en disputas legales, pues aunque la autoridad del estado fallido ribereño no exista en la práctica, sí lo hace en teoría, y las acciones de los demás Estados legales deben ser legalmente sostenibles y coherentes.

La modalidad de piratería más frecuente en épocas anteriores al advenimiento de la navegación de vapor, que fue la tecnología que permitió empezar a extender la ley y el orden a todos los mares y océanos, era la de apropiarse de la carga y, si era aprovechable a los fines piráticos, del buque mismo, pero la tripulación y pasajeros eran

ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado; [...]”.

² “Artículo 100. Todos los Estados cooperarán en toda la medida de lo posible en la represión de la piratería en la alta mar o en cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado.”

“Artículo 105. Todo Estado puede apresarse, en la alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata o un buque o aeronave capturado como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los bienes [...]”.

³ Curiosamente, a pesar de ser España signatario de la UNCLOS, la piratería no aparece mencionada como delito en nuestro Código Penal, con lo que las disposiciones del Artículo 105 citado referente a los tribunales del Estado no pueden actualmente ser aplicadas.

⁴ “Artículo 107. Sólo los buques de guerra o las aeronaves militares, u otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y estén autorizados a tal fin, podrán llevar a cabo apresamientos por causa de piratería”.

meramente sacrificados como incómodos testigos e inútiles bocas a alimentar, a no ser que un activo mercado de esclavos permitiese convertirlos también en dinero contante. El secuestro y petición de rescate también ocurrían –no podemos olvidar los casos más famosos, el ya citado de Julio César y los 50 talentos en que él mismo cifró su rescate (los piratas pedían sólo unos humillantes 20), o el de Miguel de Cervantes, convertido en esclavo y sujeto al precio de 500 escudos de oro– pero eran relativamente menos frecuentes por las dificultades de establecer la comunicación y efectuar el cobro con los medios de la época.

La nueva piratería: aprovechando las ventajas de la globalización

En la actualidad se siguen registrando ataques con violencia. Un ejemplo de esta modalidad se registró en diciembre del 2001, en el delta del Amazonas, cuando un grupo de piratas abordó el yate del reputado navegante australiano Sir Peter Blake, ganador dos veces de la Copa América, al que mataron de un tiro para llevarse solamente los relojes y el dinero que sus compañeros llevaban encima. Sin embargo, la variante más en boga de ésta técnica es la que se ha practicado durante años y que se sigue practicando en el Estrecho de Malaca. Consiste en asaltar un barco con gran violencia, a veces causando víctimas en la tripulación o pasaje, pero sólo si es preciso en aras de la rapidez y eficacia, no buscándolas deliberadamente, coger todo lo que haya de valor, preferentemente dinero que los buques mercantes suelen llevar para sus necesidades en una caja fuerte, y escapar sin dañar gravemente buque ni carga, todo ello favorecido por el escaso número de tripulantes que llevan los buques automatizados de hoy. Este es el motivo por el cual la flota mercante mundial ha seguido usando asiduamente el Estrecho de Malaca, el *chokepoint* más navegado del mundo, sin más reacción que llevar rollos de alambre de espino en el coronamiento de popa para dificultar el acceso de los piratas, o las navieras más ricas un alambre electrificado, ni más efecto perjudicial general que un incremento en las primas de los seguros imposible de evaluar, pues es un dato que las aseguradoras guardan celosamente.

Lo que está ocurriendo hoy en día en las aguas fallidas de Somalia es algo nunca hasta ahora intentado porque ha sido posible gracias a la tecnología moderna. Se trata del secuestro puro y simple, sin más violencia que la imprescindible para establecer la autoridad del jefe de los piratas, de buque, carga y tripulación para pedir rescate por el conjunto, pagadero bien *in situ* por enviados de la compañía o gobierno afectados llegados rápidamente en avión, o, más frecuentemente ahora que han perfeccionado sus técnicas, por medio de agentes operando en paraísos fiscales o países que permiten a sus bancos tener cuentas opacas, como Suiza. Que este nuevo *modus operandi*, basado en el teléfono de satélite y el ordenador portátil, es eficaz lo demuestra lo floreciente del “negocio” que, se dice, permite ver en cualquier momento un número considerable de barcos de diferentes tonelajes y banderas (14 con un total de unos trescientos rehenes un día cualquiera, el 26 de diciembre pasado por ejemplo, según el *Piracy Reporting Center* en Kuala Lumpur, Malasia), fondeados en diversas ensenadas es espera de la llegada del *e-mail* que confirme que el rescate ha sido pagado por el armador o consignatario y que por tanto puede seguir su viaje, sin más secuelas que el aburrimiento de las tripulaciones ociosas (aunque esto parece ser está siendo remediado por bares y otros negocios más o menos ilícitos que están floreciendo en tierra, ilicitud más bien irrelevante dadas las circunstancias), un retraso en el siguiente puerto y alguna merma en las ganancias de ese particular flete, porque los piratas, educados en tradición del zoco árabe, saben cuánto pueden pedir sin hacer la transacción imposible por cara ni matar la gallina de los huevos de oro.

Pero estas nuevas técnicas llevan consigo algunos aspectos que conforman factores de debilidad para los emprendedores piratas. Para empezar, comparten con los posibles defensores de las víctimas y con las víctimas mismas la conveniencia de mantener la integridad de buque, carga, tripulación y pasaje, pues de otro modo su negocio pronto haría aguas, y no hay nada más destructor de la propia estrategia que tener objetivos compartidos con el enemigo. En segundo lugar, la acción pirática se prolonga en el tiempo –piénsese por comparación en las técnicas malayas de robar y salir corriendo, o en las actividades de guerra de los corsarios de superficie o submarinos en las guerras del siglo pasado, cuyo único interés era hundir el tráfico mercante enemigo en el mínimo tiempo y con la mínima exposición compatible con la acción deseada– lo que proporciona al defensor muchas más oportunidades para contrarrestar la acción depredadora. Por ejemplo, los famosos barcos “Q” que el Reino Unido sobre todo, pero también Alemania y EEUU, pusieron en servicio en la Primera y Segunda Guerras Mundiales, llevaban a cabo una arriesgada misión aparentando ser inocentes mercantes, fáciles víctimas del torpedo de submarino enemigo, para reaccionar después hundiéndolo con fuego de su hasta el momento oculta artillería. El hipotético traslado de ese concepto a la guerra antipiratería daría lugar a acciones eficaces sin apenas riesgo, ya que los piratas, si no aprecian peligro, suben a bordo de la víctima haciéndose vulnerables a una reacción, sin haber producido daños previamente. Desgraciadamente, tal hipótesis no parece muy viable, porque sólo la supervivencia nacional puesta en juego por una guerra total parece ser capaz de hacer que las autoridades de una nación occidental abracen lo que perciben como una conducta impropia de un caballero. Finalmente, la dependencia de comunicaciones inalámbricas más o menos sofisticadas los hace también susceptibles de análisis y otras contramedidas electrónicas.

Las pérdidas por piratería en el Estrecho de Malaca han sido evaluadas entre el 0,001% y el 0,002% del tráfico en ese estrecho. Con estas cifras, seguramente trasladables a otros escenarios como el Cuerno de África, no cabe esperar que las navieras tomen acción o influyan en los gobiernos para que lo hagan, pues les resulta más rentable contender con esas pequeñas pérdidas que iniciar una campaña política para obtener acción gubernamental, que además los profesionales de la mar perciben correctamente como difícil de instrumentar. Pero a veces la opinión pública, sorprendida por algo que desconocía, sobre todo si es presentado de forma suficientemente dramática, fuerza la acción del Gobierno, y eso es lo que ha pasado con la coincidencia en poco tiempo, y los bien distintos desenlaces, del yate francés *Le Ponant*, el pesquero español *Playa de Baquío* y el petrolero saudí *Sirius Star*. El Gobierno español y los demás de la UE se han visto obligados a ponerse en movimiento y lanzar la operación *Atalanta*, que el 12 de diciembre pasado relevó a la operación *Allied Provider* de la OTAN, y que se une a las previas de otras naciones ribereñas del Índico, como la India e Irán, y a las que posteriormente se ha unido una fuerza china, en su primer despliegue en fuerza fuera de sus zonas marítimas, y parece que próximamente los EEUU con la formación de la *Task Force 151*.

Dos organizaciones, dos operaciones

La operación *Atalanta*, al igual que la *Allied Provider*, tiene como objetivo prioritario la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos (WFP) que con una frecuencia aproximada de uno cada dos meses llevan alimentos básicos desde Dar-es-Salaam y Mombasa hasta Mogadiscio, en la propia Somalia, y el Yemen. Esto, combinado con la forma y enormes dimensiones de la costa somalí (más de 1.500 millas náuticas, casi tantas como desde Gibraltar a Suez) genera un problema de difícil solución: los buques del WFP barajan la desolada costa este de Somalia, mientras que la gran mayoría de los asaltos de piratas ocurren frente a (y están basados en) la costa

norte, que flanquea el concurrido Golfo de Adén, paso obligado para el tráfico entre el Mediterráneo y el Índico. Con inferior prioridad, pero sin que la dedicación padezca por ello dado que el tráfico del WFP es escaso y predecible, deberá proteger otro tráfico vulnerable (al que pertenecen, entre otros, los tres incidentes mencionados, de recreo, pesquero y de transporte de crudo) y tomar las acciones pertinentes para reprimir la práctica de la piratería. Pero esto último desgraciadamente viene condicionado a que los posibles arrestados puedan ser adecuadamente juzgados, algo que no parece sea muy viable conseguir en el plazo de tiempo de la operación.

Porque, y esto es la gravísima debilidad de la operación *Atalanta*, la UE le ha concedido un año de duración, en abierta ruptura con la lógica normal de cualquier operación militar, cuya duración debe venir determinada por el objetivo a conseguir, lo que en jerga militar internacional se llama el *desirable end state* o simplemente *end state*. Una definición adecuada del *end state* de esta operación podría ser “cuando la incidencia de ataques de piratas en la zona haya descendido por debajo de p al mes, y se haya mantenido en ese nivel durante m meses”, u otro cualquiera similar cuya única condición inexcusable es que proporcione una medida objetiva del éxito. Esto es particularmente importante en un caso como el que nos ocupa, pues los piratas, sabedores por fuentes de dominio público de que la UE terminará la operación en un año, y que se ha prohibido a sí misma intervenir en tierra, no tienen más que concederse un bien ganado año sabático y recomenzar su sacrificada pero lucrativa actividad el 13 de diciembre próximo.⁵

Inevitablemente, habrá problemas de coordinación, con tantos actores en juego. No parece probable que haya interferencias, dada la índole de las operaciones y el hecho de que esté llevada a cabo por oficiales navales, acostumbrados a operar en ambiente internacional, pero una duplicación, si no multiplicación, de esfuerzos será inevitable. Felizmente, el potencial de descoordinación más doloroso, el que tan frecuentemente sucede entre la UE y la OTAN, ha sido de momento evitado pues la operación *Atalanta* sucede a –pero no coincide con– la operación *Allied Provider*. Pero conviene conocer los entresijos del por qué de ambas operaciones.

Cuando las alarmas internacionales sonaron el verano pasado con los casos mencionados, lo hicieron en naciones a la vez miembros de la UE y aliados en la OTAN. Esta última recibe mucha crítica –y autocrítica– por lo premioso de sus decisiones, un tributo a pagar en aras del necesario consenso, precio cada vez más caro cuanto más va creciendo y más heterogénea es su composición. Pero, a pesar de ello, la OTAN es todavía de una rapidez y resolución ejemplar comparada con la similarmente numerosa y parecidamente dispar UE, en no pequeña medida debido a la formidable y experimentada organización de mando, que lleva a cabo el planeamiento previo a la decisión del Consejo, y la ejecución posterior, con una diligencia y eficacia hijas de los muchos años de experiencia. Por ello, las mismas naciones que en el edificio Justus Lipsius de la plaza Schuman empezaban a contemplar cómo acometer en la UE el problema de la piratería en el Cuerno de África, en la Avenida Leopoldo III simplemente encargaron a las autoridades militares de la OTAN que propusiera una solución a corto plazo y opciones de más largo recorrido. La solución a corto plazo se materializó prontamente con el envío de una de las fuerzas navales permanentes de la OTAN, la *Standing NATO Maritime Group 2*, que empezó a operar mientras la UE seguía discutiendo y continuó hasta ser relevada por la operación *Atalanta*, con similar si no idéntica definición de la misión y otros parámetros operativos.

⁵ Las primeras indicaciones en estas pocas semanas desde el comienzo de la operación son de un positivo descenso en el número de incidentes, pero como se ha expuesto más arriba esto puede ser ilusorio.

Las opciones a largo plazo son más problemáticas. Es posible que las naciones aliadas no acepten tampoco en la OTAN opciones que incluyan una intervención en tierra, por lo que la opción escogida no sería sino más de lo mismo, pero esto aún dejaría abiertas varias posibilidades, entre otras la de si se tratará de una operación que dé continuidad a la de la UE y su *end date*, o se superpondrá con *Atalanta* si la UE decide finalmente continuar más allá del 12 de diciembre del 2009. Esta última posibilidad invoca el espectro de las objeciones turcas a cualquier coordinación OTAN-UE que no esté regida por los acuerdos conocidos como “Berlin+” que, sin embargo, no podrían aplicarse a este caso, ya que una de las condiciones para su aplicación es que la OTAN como tal no esté implicada militarmente en la operación para la que la UE requiere su asistencia.⁶ Mientras uno de los miembros de la UE, Chipre, cuya entrada en la UE fue sometida a condiciones que, según Turquía, nunca fueron cumplidas, siga sin ser aliado, o al menos, signatario de la Asociación para la Paz (PfP) y sus acuerdos de seguridad –lo que Turquía no permitirá que suceda–, Turquía se aferrará a la letra del párrafo citado y otros textos relacionados para impedir la coordinación OTAN-UE.

Con estos mimbres, pues, se está construyendo un cesto que no podrá contener mucha agua, porque de momento le falta un componente indispensable –además del ya mencionado y fácilmente remediable de proporcionar un *end state* en términos mensurables– que es la acción en tierra. La piratería es un fenómeno terrestre que tiene una dimensión marítima, no un fenómeno exclusivamente marítimo, como, a juzgar por las operaciones *Atalanta*, *Allied Provider* y otras, las naciones se empeñan en considerarlo. La piratería sólo puede ser suprimida con la acción policial en tierra, apoyada por la contención que proporciona una vigorosa patrulla naval.⁷ Felizmente, con la operación *Atalanta* ya en marcha, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acordó el 16 de diciembre pasado (UNSCR 1851) autorizar las operaciones en tierra a instancias de varias naciones (Bélgica, Francia, Grecia, Liberia y Corea del Sur). El lenguaje utilizado,⁸ lamentablemente, carece de la claridad deseable, ya que el término *ashore*, de indiscutible y claro significado que figuraba en el borrador tuvo que ser reemplazado por “*appropriate in Somalia*” (comillas incluidas) ante la oposición de Indonesia al primero. El resultado no solamente ofende a la lógica, sino a la gramática, pero los titulares de prensa no han dejado duda de la interpretación universalmente dada a la Resolución. Es de desear que la UE, y la OTAN a su debido tiempo, tomen nota de la autorización y la conviertan en adecuado texto de la misión en la Orden de Operaciones.

Otro importante párrafo de la UNSCR 1851 proporciona una solución potencial al problema de poner a los piratas a disposición de la ley, problema aludido más arriba, y que tiene dos fuentes, la práctica inexistencia en Somalia de una infraestructura legal – jueces, policías– para contender con los piratas arrestados, y el hecho de que los oficiales navales no son agentes de la ley, por lo que sus arrestos podrían ser legalmente cuestionables. Para ello la UNSCR 1851 invita a las naciones dispuestas a hacerse cargo de los piratas apresados a enviar agentes de la ley como *shipraiders* a bordo de los

⁶ “We are now in a position to give the EU ready access to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily. To that end, we have today taken the following decisions: NATO-EU strategic cooperation and the implementation of Berlin Plus arrangements will be confined to NATO members and those non-NATO EU members that have subscribed to the Partnership for Peace (PfP) Framework Document, thus becoming a party to the PfP, and that have concluded bilateral security agreements with NATO” (Carta del secretario general de la OTAN al alto representante para CFSP de la UE de 13 de diciembre de 2002).

⁷ Martin N. Murphy, “Contemporary Piracy and Maritime Terrorism”, Adelphi Paper 388, p. 40.

⁸ “[...] could undertake all necessary measures ‘*appropriate in Somalia*’, to interdict those using Somali territory to plan, facilitate or undertake such acts”.

buques de guerra comprometidos en la operación. La ejecución de esta medida (que por otro lado no debería precisar de la sanción del UNSC, ya que depende exclusivamente de la voluntad de las naciones de coordinarse para llevarlo a cabo) es muy sencilla y deberá ponerse en vigor prontamente.

Conclusión: Los auspicios de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África son buenos, pero sólo el transcurso de los próximos meses nos podrá decir si las perspectivas a largo plazo son igualmente beneficiosas o se habrá tratado de un mero paréntesis. No debemos tampoco olvidar que la piratería es un problema global, y que las causas que la propician en Somalia existen en iguales o parecidos términos en otras partes del globo. La experiencia adquirida en esta operación probablemente habrá de aplicarse en el futuro en otro lugar vulnerable.

Fernando del Pozo
Director del Proyecto OTAN-UE del Real Instituto Elcano