

12/2013

enero de 2013

*Carlos Martín Martín-Peralta\**

2013: SOMALIA Y EL CUERNO DE  
ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## 2013: SOMALIA Y EL CUERNO DE ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA

### Resumen:

El Cuerno de África, zona de enorme importancia geoestratégica para Europa, y en particular para España, lleva desde hace décadas sumida en una profunda inestabilidad, que adquiere su máxima expresión en la situación caótica de Somalia, paradigma de Estado Fallido. Los ingentes esfuerzos realizados por la comunidad internacional para la estabilización de la zona, entre los que destacan los de la Unión Europea apoyados por España, empiezan ahora a dar sus frutos a pesar de las dificultades inherentes al complejo escenario somalí. El momento actual, si bien aún frágil y reversible, abre una nueva fase de esperanza que exige sostener y adaptar los esfuerzos para consolidar los logros obtenidos y avanzar hacia una estabilización duradera de la región.

### Abstract:

*The Horn of Africa, a region with a huge geostrategic importance for Europe, and particularly for Spain, has been affected since decades by a deep instability, the clearest representation of which is Somalia, the prototype of a failed State.*

*The enormous efforts carried out by the International Community towards the stabilization of the region, among which the ones performed by the European Union backed by Spain, begin now to be fruitful despite a number of difficulties derived from the complex Somali scenario. The current situation is still fragile and reversible, but it represents an encouraging phase which requires to keep the momentum and the efforts made so far in order to consolidate the achievements and to advance towards a lasting stabilization of the region.*

**Palabras clave:** Cuerno de África, Somalia, Unión Europea, EUTM Somalia, EUNAV Atalanta.

*Keywords: Horn of Africa, Somalia, European Union, EUTM Somalia, EUNAV Atalanta.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los acontecimientos recientes en el Sahel occidental, que sitúa a esta región en primera plana de la actualidad por su mayor proximidad a nuestro territorio, está eclipsando en cierto modo la situación en el Cuerno de África, tan presente para nosotros hace tan sólo unos años por los secuestros de pesqueros o las imágenes de hambre, guerra y desolación. En realidad, la situación sigue siendo sumamente frágil en esa región, pero los recientes avances son evidentes y los compromisos internacionales parecen estar sentando las bases para su normalización. El objetivo de estas líneas es dar a conocer el difícil escenario regional, del que Somalia es la clave; presentar los esfuerzos realizados en favor de la estabilización de la zona, entre los que destacan los de la Unión Europea apoyados por España; para concluir que este momento crítico exige una respuesta valiente y decidida si se quiere alcanzar una estabilización duradera de la región.

## LA IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DEL CUERNO DE ÁFRICA

El Cuerno de África, región del África oriental situada al sur del Golfo de Adén frente a la Península Arábiga, y prolongación oriental del Sahel, constituye una zona de importancia estratégica global por diversos motivos, que por ser ampliamente conocidos, sólo abordaremos de forma sucinta.

El primero de ellos es su situación de puerta del tráfico marítimo entre el Océano Índico Occidental y el Mar Rojo, fundamental desde que la construcción del canal de Suez en 1869 abriera una ruta de paso obligado para una parte importante del comercio marítimo mundial, y que tuvo su apogeo en los años sesenta del pasado siglo al discurrir por ella hasta el 10% del suministro mundial de petróleo. Si bien esa ruta ha perdido recientemente importancia a nivel global, por el desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia el Pacífico y el espectacular crecimiento de los intercambios en otras zonas del planeta, se calcula que hoy en día alrededor de 30.000 buques mercantes –un 20% del tráfico comercial marítimo– sigue utilizando anualmente dicha ruta. Para Europa, esa importancia es vital por su dependencia del petróleo y el aumento de sus intercambios comerciales con Asia. Más concretamente, España era hace menos de dos años el principal receptor del crudo que transitaba por el Canal de Suez en dirección norte, con un 37%, según el informe mensual de petróleo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), el organismo que vela por los intereses energéticos de la OCDE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En informe de la AIE sobre el mercado de petróleo, de fecha 11 de febrero de 2011 (pág. 23), disponible en: <http://omrpublic.iea.org/omrarchive/10feb11sup.pdf>

Pero las aguas que bordean el Cuerno de África no son sólo importantes para España por motivos comerciales y energéticos, sino que, extendidas al Índico, constituyen una de las zonas principales de acción de la flota pesquera oceánica española; y son de vital importancia tanto para los armadores españoles que capturan atún tropical como para la industria conservera. Las capturas en la zona ascienden a unas 200.000 toneladas por temporada, lo que supone el 40% de la demanda de la industria conservera española.

Si nos centramos ahora en el territorio continental, la región del Cuerno de África supera hoy el ámbito tradicionalmente limitado a cuatro países: Somalia, Etiopía, Yibuti y Eritrea, y ciertas clasificaciones extienden esa región a otros países limítrofes. Ese es el caso de la Unión Europea, que en su estrategia para el Cuerno de África, a la que nos referiremos más adelante, considera como parte de la región a los ocho países miembros de la IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo) –organización regional del África oriental– y añade, a los cuatro citados anteriormente, a Sudán, Sudán del Sur, Kenia y Uganda. Esta dimensión regional comunica al Cuerno de África con otros focos de inestabilidad potencial o real, como es el caso de los Grandes Lagos a través de Uganda; o el más cercano a nosotros por geografía y actualidad mediática, constituido por el Sahel occidental, a través del inestable Sudan y del Chad.

El considerar a la región como un todo, en lugar de tratar a cada país de forma individual, tiene efectivamente su lógica, ya que a pesar de la diversidad evidente entre países, los problemas de la región están profundamente interconectados y lo que afecta a un país en concreto puede tener una repercusión importante en el resto.

### **SOMALIA COMO CLAVE DE UNA REGIÓN PROFUNDAMENTE INESTABLE**

Varios de los problemas de la región tienen su origen en disputas entre estados como consecuencia del trazado de fronteras en el momento de la descolonización. A modo de ejemplo, existe población de etnia somalí en Yibuti, en el norte de Kenia y en el Ogaden, territorio del Este de Etiopía que se adentra en Somalia, y que fue causa de una sangrienta guerra entre los dos países en 1977 en la que sólo las bajas somalíes ascendieron a 25.000. Entre 1998 y 2000, Etiopía y Eritrea se enfrentaron en una guerra por discrepancias sobre las fronteras, que produjo decenas de miles de bajas y que sigue hoy latente bajo forma de tensiones y de enfrentamiento interpuesto en Somalia, en el que cada país apoya a uno de los bandos.

A estos conflictos violentos interestatales se añaden los que tienen carácter de guerra civil, como el de Somalia que abordaremos más adelante, y sus consecuencias se agravan con las situaciones de sequía y hambrunas, también recurrentes en la región, lo que ocasiona regularmente la muerte de miles de personas y desplazamientos masivos de poblaciones.

A modo de ejemplo, la terrible sequía que azotó Somalia en 1992 produjo la muerte de 250.000 personas por inanición, en un contexto de violencia que impedía la llegada de asistencia humanitaria. Este hecho constituye una primera evidencia de que la seguridad es un requisito imprescindible para la realización de proyectos de desarrollo o humanitarios. El año pasado, 2011, la peor sequía en 60 años afectó a 13 millones de personas en la región, ocasionando 1,5 millones de desplazados internos y 1,2 millones de refugiados<sup>2</sup>. Se estima que aún hoy 9 millones necesitan todavía asistencia en la zona.

No es objeto de este artículo pormenorizar los factores que afectan a la estabilidad del conjunto de la región, como la corrupción, la falta de democracia, de respeto de los derechos humanos, el terrorismo, la proliferación de armas, el lento desarrollo, la pobreza, etc. Sin embargo, baste citar como hecho significativo que 7 de los 8 países aquí considerados se encuentran entre los 25 primeros países en el ranking de Estados fallidos publicado anualmente por la prestigiosa revista *Foreign Policy*, con Somalia a la cabeza<sup>3</sup>.

En efecto, Somalia constituye el paradigma de *Estado fallido* o de *no Estado* ya que desde hace más de dos décadas convergen en ese país prácticamente todos los factores de inestabilidad posibles, varios de los cuales tienen una repercusión regional e incluso global. La estabilidad de Somalia es la clave para alcanzar la de la región. De ahí que en adelante estas líneas se centren preferentemente en este país.

Somalia vive desde la caída del régimen dictatorial de Siad Barre en 1991 un conflicto interno que ha causado ya más de 350.000 bajas, y alrededor de un millón y medio de desplazados internos. Desde esa época, el escenario somalí ha estado dominado por una situación de enfrentamiento generalizado entre clanes, subclanes y milicias de señores de la guerra por obtener el poder, que ha ido evolucionando más recientemente hacia un conflicto de carácter ideológico. En él, el islamismo radical yihadista se ha convertido en el enemigo principal del gobierno de transición apoyado por la comunidad internacional. Todo ello sin olvidar el auge de la piratería, el problema de las sequías y hambrunas ya citado, las masas de desplazados internos y refugiados, el intervencionismo exterior, el secesionismo – con la declaración unilateral de independencia de Somalilandia en 1991 y la autoproclamación de Puntlandia como región autónoma en 1998–, la incapacidad de administrar justicia o de proveer servicios básicos a la población, y una corrupción endémica<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> 610.000 en Kenia, de los cuales casi 500.000 en Dadaab en el noreste del país, y 360.000 en Etiopía, con 160.000 en Dollo Ado, según datos de la Comisión Europea, disponibles en: [http://ec.europa.eu/echo/news/2012/20120719\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/news/2012/20120719_fr.htm).

<sup>3</sup> **Somalia (1)**, Sudán (3), Sudán del Sur (3), Kenia (16), Etiopía (17), Uganda (20), Eritrea (23), Yibuti (53). [http://www.foreignpolicy.com/failed\\_states\\_index\\_2012\\_interactive](http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive)

<sup>4</sup> Somalia encabeza también el índice anual de percepción de corrupción publicado en diciembre de 2012 por la organización Transparency International, disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>

Dos de estos problemas merecen una atención especial por su alcance regional e incluso global: el islamismo radical con el terrorismo asociado a él y la piratería.

La organización yihadista salafista *Harakat Al Shabab Mujahedin*, más conocida como *Al Shabab* (La Juventud), tiene su origen en la Unión de Tribunales Islámicos, una organización que tuvo su auge alrededor de 2004 como elemento capaz de imponer cierto orden y administrar justicia en el escenario de caos absoluto imperante entonces en Somalia. Su visión de aplicar estrictamente la *sharia* la llevó a enfrentarse a las distintas milicias y al propio Gobierno Federal de Transición, que estaba apoyado, como hemos referido, por la comunidad internacional. Cuando este Gobierno logró imponerse en 2006, gracias principalmente a la intervención de Etiopía, la Unión de Tribunales Islámicos se escindió en dos corrientes: una moderada que acabó integrándose en el Gobierno de Transición tras los Acuerdos de paz de Yibuti de 2008, y una radical, *Al Shabab*, apoyada por Eritrea y que fue adueñándose poco a poco de partes importantes del territorio somalí, principalmente en el Sur, incluidas partes de la capital Mogadiscio. *Al Shabab* es una organización que ha manifestado recientemente de manera pública su apoyo a Al Qaeda y a la yihad global, tiene conexiones en Kenia y cuenta entre sus filas con cierto número de combatientes extranjeros.

La posible constitución de santuarios terroristas, desde donde se puedan exportar esas actividades y atacar intereses occidentales, supone una amenaza a nivel regional y global, como lo demuestran los atentados cometidos en julio de 2010 en locales de la capital de Uganda normalmente frecuentados por occidentales y en el que murieron 74 personas. Pero además del terrorismo, no debemos olvidar tampoco el riesgo de secuestro de ciudadanos europeos, como el caso de las dos cooperantes españolas de Médicos sin Fronteras secuestradas en octubre de 2011 en el Norte de Kenia y que, según todas las fuentes, siguen en poder de *Al Shabab* en Somalia.

En cuanto al fenómeno de la piratería, que surgió localmente en los años noventa como reacción defensiva ante el expolio de los caladeros de pesca en aguas territoriales de Somalia por parte de flotas extranjeras, fue evolucionando rápidamente hacia una forma de piratería pura que supone un negocio muy lucrativo para quienes la practican y que afecta al tráfico marítimo mundial en esa importante ruta hacia el canal de Suez. En el año 2007 la piratería adquirió una dimensión verdaderamente alarmante, con un elevado número de ataques a barcos y secuestros que ha ido en aumento hasta mediados de 2011. Las cantidades pagadas en concepto de recate han llegado a ser exorbitantes, como en el caso de los 9,5 millones de dólares pagados en 2010 por el rescate de un único petrolero y su tripulación. Según un detallado estudio realizado en 2012, el impacto directo e indirecto de la piratería somalí en la economía mundial se cifra en unos 7.000 millones de dólares al año<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Según el estudio realizado por la fundación estadounidense *One Earth Future*, que analiza el impacto económico de la piratería de origen somalí sobre la economía mundial durante el año 2011, disponible en:

Los piratas tienen sus bases principalmente en el noreste y centro de Somalia, aunque actualmente han extendido su radio de acción en el Índico y utilizan también barcos apresados como buques nodriza.

## LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES POR LA ESTABILIZACIÓN DE SOMALIA

A la vista de los escenarios de catástrofe humanitaria y de profunda inestabilidad que afectan al Cuerno de África, algunos de los cuales con alcance incluso global, se comprende fácilmente que la Comunidad Internacional haya realizado importantes esfuerzos en favor de la estabilización de la zona.

Ya en 1992 y 1993, a raíz del caos y la hambruna referidos anteriormente, Naciones Unidas lanzó las operaciones ONUSOM I y II para intentar estabilizar la situación y garantizar la distribución de ayuda humanitaria. Tras ciertos éxitos iniciales, debidos principalmente a la fuerte implicación estadounidense, las operaciones tornaron al fracaso tras el famoso episodio del *Black Hawk derribado* en 1993. Sin embargo, la acción de Naciones Unidas se ha seguido materializando a través de una Oficina Política para Somalia (UNPOS) creada en 1995, y cuyo último mandato fue aprobado por Resolución del Consejo de Seguridad en 2009<sup>6</sup>. En enero de 2012, UNPOS transfirió la Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas desde Nairobi a Mogadiscio, donde mantiene una presencia permanente y creciente. En la actualidad, UNPOS desempeña, entre otros, un papel fundamental en la coordinación de los esfuerzos a favor del desarrollo del sector de seguridad somalí, a través del Comité Conjunto de Seguridad (JSC) que preside.

Las organizaciones regionales, como la Organización para la Unidad Africana (OUA) – sustituida por la Unión Africana a partir de 2002– o la citada Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), han desempeñado, junto con Naciones Unidas, un papel relevante en las distintas iniciativas de paz que desembocaron en la creación del Gobierno Federal de Transición en 2004 y en el Acuerdo de Yibuti en 2008. La Unión Africana decidió desplegar en 2007 su Misión para Somalia (AMISOM, por sus siglas en inglés), para estabilizar la situación de seguridad en el país en apoyo del Gobierno de Transición. Esa misión supera hoy los 17.000 efectivos<sup>7</sup> y es todavía la principal garante de la seguridad en Somalia.

---

[http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/economic\\_cost\\_of\\_piracy\\_2011.pdf](http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/economic_cost_of_piracy_2011.pdf)

<sup>6</sup> Resolución del CSNU 1863/2009 de 16 de enero. Información más detallada puede encontrarse en la página de la misión: <http://unpos.unmissions.org/Default.aspx?tabid=9706&language=en-US>

<sup>7</sup> En febrero de 2012 el CSNU autorizó un aumento de la cifra máxima de efectivos a 17.731: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2036\(2012\)&referer=http://www.un.org/sc/commitees/751/index.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2036(2012)&referer=http://www.un.org/sc/commitees/751/index.shtml&Lang=S). Los principales países contribuyentes de AMISOM son, por orden: Uganda, Kenia, Burundi, Sierra Leona, Yibuti, y Nigeria.

Estados Unidos, que después del citado fracaso de 1993 redujo drásticamente su presencia en la zona, vuelve a desempeñar en la actualidad un papel muy activo allí, aunque principalmente focalizado en la guerra contra el terrorismo, mediante acciones de aviones no tripulados (UAV) contra dirigentes de *Al Shabab*, y proporcionando financiación y material militar a las fuerzas somalíes y de la Unión Africana, a las que también forma a través de compañías privadas de seguridad.

## EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU ENFOQUE INTEGRAL

La contribución de la Unión Europea, que tiene un compromiso histórico con la región, lleva tiempo materializándose en diversos ámbitos, a través de los múltiples instrumentos de los que dispone, en aplicación de su llamado enfoque integral. Se trata de un compromiso principalmente indirecto, de apoyo a esfuerzos regionales (IGAD y Unión Africana), y nacionales, y realizado de manera coordinada con Naciones Unidas. El fundamento institucional principal de esta acción está basado en el acuerdo de Cotonou<sup>8</sup>, de asociación con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), cuyos objetivos principales son la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza. Además, persigue la integración progresiva de esos países en la economía mundial, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible. Todo ello sometido a una serie de condiciones de obligado cumplimiento por los países receptores.

En el ámbito **político y diplomático**, la UE hace sentir su acción mediante un diálogo político con los distintos estados de la región y las organizaciones regionales, a las que asiste en el establecimiento de estructuras políticas que garanticen representatividad, libertades, el imperio de la ley y respeto a los derechos humanos. Para ello, la Unión Europea utiliza a su Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que con su red de delegaciones complementa y coordina en muchos casos a las embajadas de los países miembros en la zona.

En el apartado de **desarrollo**, la UE presta una importante ayuda económica para ese fin a través del Fondo Europeo para el Desarrollo (EDF), entre otros. Como ejemplo, el 10º EDF, que cubre el periodo 2008-2013, dedica 2.000 millones de euros a países del Cuerno de África, mediante negociación individual y otros 645 millones a organizaciones regionales (como la citada IGAD). También contribuye al desarrollo de la zona el acuerdo preferente de comercio suscrito con los países del Cuerno de África, que permite el acceso libre de tasas a los productos de esos países a Europa.

En el ámbito **humanitario**, podemos destacar que la UE como organización y sus estados miembros de forma individual son uno de los mayores donantes del mundo al Cuerno de

---

<sup>8</sup> Ese acuerdo fue firmado en junio de 2000, y está disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215(01):ES:HTML)

África. Esa ayuda ascendió a un valor cercano a los 800 millones de euros sólo desde el año pasado, en el que, recordamos, se produjo la crisis humanitaria motivada por la terrible sequía y hambruna. Sólo en 2011 la Comisión liberó 181 millones de euros en ayuda humanitaria urgente a la región y en 2012 la cantidad liberada para ese fin asciende a 162 millones<sup>9</sup>.

Mediante un nuevo programa llamado SHARE (*Supporting Horn of Africa Resilience*), creado en 2012, y dotado con 270 millones de euros, la UE pretende combinar la ayuda humanitaria urgente con proyectos de desarrollo a más largo plazo<sup>10</sup>.

Pero es en el ámbito de **seguridad** donde la acción de la Unión Europea ha experimentado un crecimiento más rápido, lo cual es perfectamente lógico, no sólo como respuesta directa a las amenazas globales citadas anteriormente, sino porque la seguridad es un requisito indispensable para poder llevar a cabo los distintos proyectos humanitarios y de desarrollo que se acaban de citar. Esta acción se ha materializado a través de diversas iniciativas, de las cuales nos limitaremos a presentar las principales.

La primera contribución de importancia es el apoyo a la misión de la Unión Africana AMISOM, citada anteriormente. La Unión Europea no es el único, pero es uno de los principales donantes a esa Misión a través del Fondo para la Paz Africana (APF), con una contribución que se eleva a 411,4 millones de euros desde la creación de la misión en 2007, tras la liberación de otros 82 millones el pasado mes de septiembre<sup>11</sup>.

Las siguientes acciones emprendidas se encuadran hoy dentro de la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), siendo la primera de ellas y probablemente la más conocida, la **Operación EUNAVFOR Atalanta** lanzada en noviembre de 2008 ante el citado incremento de la actividad pirata en la zona. Su finalidad es proteger al tráfico marítimo del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y el de AMISOM; disuadir y reprimir a la piratería y delincuentes en el mar; y contribuir a monitorizar las actividades de pesca en la zona. Poco después, se creó también una Coalición de Fuerzas Marítimas liderada por Estados Unidos<sup>12</sup> y se lanzó la Operación de la OTAN Ocean Shield, además de aumentarse la presencia naval unilateral de otros países como China, la India, Rusia o Japón, aunque actualmente la Operación de la Unión Europea Atalanta sigue siendo la iniciativa más importante de todas las activadas contra la piratería en el Índico Occidental.

---

<sup>9</sup> Más información sobre la ayuda humanitaria de la Comisión Europea al Cuerno de África está disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1092\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1092_en.htm)

<sup>10</sup> Información más detallada sobre este proyecto en el siguiente enlace de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/share\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/share_en.htm)

<sup>11</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-998\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-998_en.htm?locale=en)

<sup>12</sup> y su agrupación naval TF 151 de lucha contra la piratería, liderada por EEUU y con participación de Singapur, Pakistán, Turquía, Australia y Corea, entre otros países.

Dirigida a nivel estratégico desde el Cuartel General de la Operación (OHQ) de Northwood en el Reino Unido, dispone de un Cuartel General de la Fuerza (FHQ) embarcado en la zona y una fuerza aeronaval compuesta por un número variable de buques de guerra y aviones de patrulla marítima.

Después de un repunte de las actividades piratas en los años 2009 y 2010, éstas empezaron a disminuir a mediados de 2011 y en el presente año, de manera drástica<sup>13</sup>, gracias a una presión militar efectiva sobre los piratas, la realización por primera vez de ataques selectivos a sus bases logísticas en la costa<sup>14</sup> y la introducción de Destacamentos Autónomos de Protección de Buques (AVPD, en sus siglas en inglés). Todas ellas son medidas atribuibles directamente a Atalanta, que se complementan con la introducción de prácticas de autoprotección por parte de los armadores<sup>15</sup>, muchos de los cuales recurren a agentes de seguridad embarcados; y a una cierta mejora de la situación de seguridad en tierra, con una tolerancia cada vez menor hacia esas actividades por parte de las autoridades. El mandato de la Operación Atalanta se ha extendido hasta diciembre de 2014.

La siguiente iniciativa PCSD puesta en marcha por la Unión Europea fue la **misión de adiestramiento EUTM Somalia**. Esta Misión, que forma a soldados somalíes en Uganda, se lanzó en febrero de 2010 como refuerzo a las actividades que ya estaban llevando a cabo allí las Fuerzas de Defensa ugandesas con apoyo estadounidense, mandato que fue extendido posteriormente hasta final del año 2012. El objetivo de EUTM es proporcionar instrucción militar para contribuir al fortalecimiento de las fuerzas armadas somalíes y, en consecuencia, también al del Gobierno de ese país.

Inicialmente, se concentraron los esfuerzos en la rápida formación de un número elevado de soldados y cuadros de mando hasta nivel Sección, que se necesitaban urgentemente para ayudar a AMISOM a expulsar a Al Shabab de Mogadiscio. Sin embargo, en el segundo mandato el adiestramiento evolucionó a una forma más sofisticada en la que primaba la calidad sobre la cantidad, se subía el nivel de las unidades adiestradas hasta nivel Compañía y se activaba un programa de instrucción de instructores (*train the trainers*) con la finalidad de dotar a las NSF de una capacidad inicial de instrucción y adiestramiento, fomentando así su autosuficiencia. Al final de 2012, EUTM habrá adiestrado en total, junto con Uganda, a cerca de 3.000 militares, de los cuales más de 1.000 serán cuadros de mando y 120 de estos, nuevos instructores.

---

<sup>13</sup> Según datos de la Operación Atalanta, a fecha 5 de noviembre de 2012, había 5 barcos y 143 tripulantes secuestrados, frente a los 26 barcos y 617 tripulantes de agosto de 2011.

<sup>14</sup> El 15 de mayo de 2012 fuerzas españolas de Atalanta lanzaban por primera vez un ataque “quirúrgico” (*Disruption of Pirate Logistic Dumps, DPLD*) en tierra somalí contra una base pirata en Handulle, causando la destrucción de varios esquifes y lanchas rápidas, depósitos de combustible y un almacén de armas, sin provocar ningún daño personal.

<sup>15</sup> En aplicación de las Normas de Seguridad Recomendadas por Atalanta (o *Best Management Practices, BMP*)

Las unidades entregadas por EUTM, completas, bien adiestradas y cohesionadas, y con un sistema de mando y control establecido, forman hoy el núcleo de las fuerzas operativas de las fuerzas armadas somalíes y están siendo empleadas junto a las fuerzas de AMISOM en operaciones de combate contra *Al Shabab*, y según todas las fuentes, con gran arrojo y profesionalidad<sup>16</sup>.

EUTM es unánimemente reconocida como un éxito no sólo por sus resultados tangibles sino por su eficiencia y rentabilidad, al haber adoptado una estructura de mando y control *ad hoc* sencilla, con un Cuartel General de la Misión en Kampala y un núcleo de instrucción en Bihanga (ambos en Uganda); una Célula de Enlace en Nairobi; y una de apoyo en Bruselas. Todo ello con un número muy reducido de efectivos.

Actualmente, la Unión Europea está llevando a cabo el planeamiento de un tercer mandato para la Misión, en el que se prevén cambios importantes como la transferencia progresiva de actividades de adiestramiento a Mogadiscio y el inicio de funciones de asesoramiento estratégico a las autoridades somalíes.

## EL MARCO ESTRATÉGICO PARA EL CUERNO DE ÁFRICA

La coordinación de todas las acciones citadas recibió un impulso decisivo en noviembre de 2011 con la adopción del Marco Estratégico para el Cuerno de África por el Consejo de la Unión Europea<sup>17</sup>. En este caso, a diferencia de la estrategia para el Sahel, que se elaboró antes de poner en marcha una serie de iniciativas y proyectos, el nuevo marco estratégico para el Cuerno de África se aprobó a posteriori, para guiar y dar una mayor coherencia a los esfuerzos que se estaban llevando a cabo por los distintos organismos y servicios de la UE de forma más o menos independiente.

Este documento refuerza el enfoque integral de la acción de la UE en la región, y establece cinco áreas de prioridad: crear estructuras políticas democráticas y responsables; contribuir a la prevención y resolución de conflictos; mitigar las amenazas de seguridad que emanan de la región; promover el crecimiento económico; y apoyar la cooperación económica regional.

Simultáneamente, el Consejo de la UE acordaba crear la figura del Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África, con el cometido de coordinar los esfuerzos y de centrarse inicialmente en Somalia, en la dimensión regional del conflicto y en la erradicación de la piratería. Ese cargo fue asumido por el diplomático griego Alexander Rondos el 1 de enero de 2012.

---

<sup>16</sup> El General Dini, Jefe de las Fuerzas Armadas Somalíes, declaraba en agosto de 2012: “jamás habríamos expulsado a Al Shabab de Mogadiscio sin la contribución de las fuerzas adiestradas por EUTM Somalia”.

<sup>17</sup> Decisión del Consejo de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2011, disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf)

Este nuevo marco ha favorecido la puesta en marcha de varias iniciativas que refuerzan la acción integral de la Unión en la zona. Una de ellas es el “Plan global de Acción de la UE contra la piratería en el Cuerno de África y en el Océano Índico Occidental”, elaborado conjuntamente por el Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE) y la Comisión Europea, y que prevé la creación de una *Joint Task Force* compuesta por expertos de los organismos citados y liderada por el Representante Especial Rundos. Este Plan establece el modo en que la UE orquestará sus esfuerzos para resolver el problema de la piratería en la región, con un enfoque integral y en colaboración con el resto de actores regionales e internacionales. Para ello, establece unos objetivos referidos al control de aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, al establecimiento de un sistema judicial y penitenciario eficaz en Somalia y a la generación de formas de vida alternativas para la población. A su vez, las distintas acciones para alcanzarlos se estructuran en tres líneas de acción: contener la piratería en la mar y proporcionar seguridad marítima; disuadir a los somalíes de unirse a los piratas; y mantener las ayudas al desarrollo en Somalia para evitar la pobreza y promover un desarrollo sostenible.

La segunda iniciativa es la puesta en marcha de otra misión, esta vez civil, dentro del marco de la PCSD, llamada **EUCAP Nestor**. Esta misión se centra en el fortalecimiento de las capacidades marítimas de tipo guardacostas de 5 países de la región del Índico, y se justifica por la extensión del área de acción de los piratas a zonas cada vez más alejadas de la costa somalí. Esos países son Yibuti, Kenia, las islas Seychelles y Somalia, con posibilidad de extensión a Tanzania. En el caso de Somalia, pretende además fortalecer el sector de imperio de la ley y judicial, concentrándose inicialmente en las regiones de Somalilandia y Puntlandia. Se trata de una acción complementaria sobre todo a la de Atalanta, pero también a la de EUTM Somalia. La misión EUCAP Nestor está dirigida a nivel estratégico desde la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC) de Bruselas; y su Jefe de Misión está destacado en Yibuti, con delegaciones en los distintos países. Actualmente se encuentran aún en fase de despliegue.

La tercera medida importante que se adopta es la activación específica del **Centro de Operaciones de la Unión Europea para el Cuerno de África**<sup>18</sup>, con la finalidad de coordinar a las tres misiones PCSD en marcha en la región (Atalanta, EUTM y Nestor), apoyarlas y hacer de ellas un todo coherente. Este Centro de Operaciones alcanzó su plena operatividad en septiembre y trabaja desde Bruselas con una plantilla de 16 personas.

---

<sup>18</sup> Según Decisión del Consejo, de 23 de marzo de 2012, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:089:0066:0068:EN:PDF>

## UN PAPEL RELEVANTE DE ESPAÑA

Desde el momento de la concepción de cada una de las iniciativas de la Unión Europea para la estabilización del Cuerno de África, España ha estado presente desempeñando un papel proactivo de impulso y apoyo decidido a ellas. Esto tiene su plena justificación en la repercusión que en general tienen los factores de inestabilidad de la región en los intereses españoles, según exponíamos al principio de este artículo, pero fueron en concreto los secuestros de los pesqueros *Playa de Bakio* y *Alakrana* –en 2008 y 2009, respectivamente– los que hicieron saltar todas las alarmas y llevaron a España a adoptar ese papel impulsor.

El compromiso de España con la seguridad en la región, enmarcado dentro del esfuerzo de los organismos a los que pertenece, se mantiene hoy por persistir los riesgos de alcance global, en especial el terrorismo y la piratería, según lo marcado en la última Directiva de Defensa Nacional<sup>19</sup>. Este documento resalta la importancia de África como escenario preocupante para la seguridad de España y de Europa.

En el caso de Atalanta, España es uno de los principales contribuyentes, el segundo detrás de Francia, aportando hasta una fragata, un avión de patrulla marítima y un buque de aprovisionamiento logístico, y un almirante español lidera periódicamente la fuerza desplegada<sup>20</sup>. Como consecuencia del éxito razonable que constituye Atalanta, España pretende mantener su compromiso con esa misión, según informaba el Ministro de Defensa Pedro Morenés, el pasado 27 de diciembre, en su comparecencia ante la Comisión del Defensa del Congreso de Diputados<sup>21</sup>.

En el caso de EUTM Somalia, España impulsó y lideró el primer mandato: fue el máximo país contribuyente entre 2010 y 2011, y fundamental su papel en el arranque, consolidación y éxito de la Misión. En la fase final del segundo mandato, España se ha situado de nuevo como máximo contribuyente, a la espera de decidir su participación en un tercer mandato más allá de 2012.

España participa también con dos militares y un civil en la nueva misión EUCAP Nestor y con un oficial en el Centro de Operaciones activado para el Cuerno de África, y es además una de las naciones que impulsa un papel cada vez mayor de este Centro de Operaciones como

---

<sup>19</sup> Directiva de Defensa Nacional 2012 de Presidencia del Gobierno “Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable”, disponible en <http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/Varios/DDN-2012.pdf>.

<sup>20</sup> El 6 de diciembre de 2012, España volvía a asumir el mando de la fuerza desplegada por cuarta vez desde el inicio de la operación.

<sup>21</sup> Comparecencia del Ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre Misiones Exteriores, de 27 de diciembre de 2012, disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/Varios/MinistroDefensa\\_AltosCargos/12\\_12\\_27\\_MOD\\_ComisionDefensa.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/Varios/MinistroDefensa_AltosCargos/12_12_27_MOD_ComisionDefensa.pdf)

embrión de una futura capacidad permanente de mando y control de nivel estratégico en la UE.

### LA ENCRUCIJADA: ¿RESIGNACIÓN O ESPERANZA?

Todos estos esfuerzos humanos y económicos de la UE, junto con los de otros compromisos internacionales, están dando sus frutos y se puede afirmar sin temor a equivocarse que la situación hoy en día en Somalia –y por lo tanto en la región– es mucho mejor que la de hace unos años.

Por un lado, el régimen transitorio somalí ha dado paso recientemente a un nuevo periodo de normalidad política con la adopción de una nueva Constitución en agosto de 2012; la elección ese mismo mes de un nuevo Parlamento más representativo; y, más especialmente, con la elección un nuevo Presidente de Somalia, el ingeniero Hassan Sheij Mohamud, el pasado 10 de septiembre. Hassan Sheij es un moderado que ha trabajado en el pasado para distintas organizaciones internacionales. Esta elección histórica, la primera organizada en Mogadiscio desde 1991, alejó el fantasma de una reelección impuesta del anterior Presidente, Sharif Sheij Ahmed, vinculado a casos de corrupción, y ha constituido una sorpresa para todos los analistas. El proceso político concluyó el pasado 13 de noviembre con la aceptación, por parte del Parlamento, del nuevo Gobierno, entre el que figuran dos mujeres, una de ellas, Vicepresidenta y Ministra de Asuntos Exteriores. La Unión Europea ha apoyado decididamente este proceso, mediante una presencia casi continua del Representante Especial Alexander Rondos en Mogadiscio durante estos meses críticos. El éxito de esta transición política, por el que nadie apostaba, constituye una señal muy esperanzadora para el futuro de Somalia.

En el ámbito de la seguridad, gracias al reciente refuerzo numérico de AMISOM, a la intervención etíope, a la aportación de los contingentes adiestrados por EUTM Somalia, y a otros apoyos internacionales, se ha expulsado a *Al Shabab* de Mogadiscio, y se la está acorralando progresivamente. En septiembre de 2012 cayó la ciudad y puerto de Kismayo, bastión del Sur del país, que constituía la principal fuente de ingresos para el grupo yihadista. Éste va perdiendo cada vez más apoyo popular mientras el nuevo Gobierno somalí va extendiendo —todavía de manera incipiente— su autoridad por el país, con el apoyo de AMISOM. Esta normalización ha propiciado, por otra parte, un rápido trasvase de la presencia internacional desde Nairobi a Mogadiscio, donde se están instalando las distintas delegaciones y organizaciones de manera permanente. Además, se están poniendo en marcha en la capital numerosos proyectos de cooperación y la actividad económica y comercial está adquiriendo un nuevo ímpetu, gracias al imparable flujo de las inversiones extranjeras, procedentes en muchos casos de la diáspora somalí.

En lo relativo a la piratería, como ya se ha referido, la situación ha mejorado recientemente de forma sensible, y los piratas se sienten cada vez más acorralados por la presión internacional en todos los ámbitos.

Pero aunque la situación es la mejor desde hace años, queda mucho por avanzar. Las lealtades siguen estando mayoritariamente vinculadas al clan o subclan y no a la nación; persiste el asunto del secesionismo de Somalilandia y en menor medida de Puntlandia, al que podría seguir el de la región de Jubaland, limítrofe con Kenia y bajo la influencia de ésta; la corrupción sigue siendo un mal endémico; y no se dan aún las condiciones de gobernabilidad ni la provisión de servicios básicos en gran parte del país, por sólo citar algunos de los factores más negativos. Por otra parte, la situación de seguridad es aún frágil y reversible. *Al Shabab*, si bien debilitada por una fuerte presión, aún no está derrotada completamente, y todavía tiene la capacidad de realizar ataques asimétricos y terroristas muy mediáticos que desestabilicen al Gobierno y provoquen la retirada de apoyos internacionales. Existe además el riesgo de que los elementos de *Al Shabab* en huida se concentren en el norte y este de Somalia, especialmente en la zona de disputa territorial entre Somalilandia y Puntlandia, donde actúan impunemente distintas milicias, y donde parecen buscar un nuevo frente. La piratería, por otro lado, aunque fuertemente reprimida, tampoco está totalmente derrotada, y no desaparecerá hasta que la situación en tierra se estabilice y desaparezca cualquier sensación de impunidad.

Por lo tanto, no cabe la complacencia, ni el autoengaño. Los avances son importantes, pero no irreversibles. Pero tampoco procede adoptar una postura de resignación, alegando que cualquier esfuerzo es inútil y que, dado el caos inherente a Somalia, es preferible abandonarla a sí misma. Esto sería altamente irresponsable.

## UNA OPORTUNIDAD PARA EL FUTURO

Muy por el contrario, en este momento crítico se deben mantener el ritmo y la intensidad de los esfuerzos si se quieren consolidar los logros obtenidos y evitar que sean reversibles. Se han empleado demasiadas energías personales y materiales como para permitir que la situación vuelva a deteriorarse a falta de un espaldarazo final.

Es frecuente la afirmación de que los países del Cuerno de África, en especial Etiopía y Kenia, desean una Somalia fragmentada y débil, que no sea capaz de influir en las minorías somalíes que viven en su territorio, y que por ello ponen trabas a su estabilidad. Sin embargo, parece evidente que un estado islamista radical constituye un riesgo mucho mayor para la región que una Somalia democrática, moderada, próspera y estable. De hecho, los estados vecinos –con excepción de Eritrea– han apoyado decididamente al Gobierno de Transición somalí en su lucha contra *Al Shabab*. En cualquier caso, resultarán apropiadas

todas las acciones políticas y diplomáticas que promuevan en la región la idea de la necesidad de una Somalia estable.

Efectivamente, más allá de las repercusiones económicas de la piratería, el riesgo islamista es real y a nadie interesa – y a España, dentro de Europa, menos aún– que se instale un emirato yihadista oriental comunicado, a través del difuso y permeable Sahel, con los focos islamistas radicales del Magreb.

Somalia es la clave regional; y el desarrollo y reforma de su **sector de seguridad**, el elemento esencial en la nueva época que se abre ahora. El propio presidente Sheij Mohamud afirmó, al ser elegido el pasado mes de septiembre, que sus tres primeras prioridades eran “seguridad, seguridad y seguridad”. Este requisito, previo a cualquier esfuerzo de reconstrucción, pasa en primer lugar por mantener el apoyo a AMISOM, como garante de la seguridad, hasta que las fuerzas nacionales de seguridad somalíes sean autosuficientes. Mientras tanto, se debe apoyar decididamente la consolidación de unas fuerzas armadas efectivas y cohesionadas, con una integración efectiva de las distintas milicias aliadas del gobierno, en función del concepto ya elaborado por las autoridades somalíes, para contribuir a la tarea urgente y prioritaria de derrotar definitivamente a *Al Shabab*, y favorecer de paso la estrategia de salida de AMISOM. En esto resulta fundamental la conformación progresiva de un espíritu nacional que supere las lealtades vinculadas al clan, para lo cual la labor de EUTM Somalia puede resultar especialmente útil, como lo ha demostrado hasta ahora con los distintos contingentes somalíes a los que ha adiestrado. Pero también es esencial que se produzca el pago regular a las fuerzas somalíes para evitar así desertiones y lealtades a un mejor postor.

La Comunidad Internacional, la Unión Europea y, por supuesto, España, tienen por tanto la oportunidad –y hasta la obligación, dados los recursos comprometidos hasta ahora– de seguir contribuyendo a ese esfuerzo, pero implicándose ahora mucho más directamente en Somalia. Eso es lo que aboga el representante especial Alexander Rondos en cada una de sus intervenciones, postura con la que coincidimos plenamente, a pesar de las dificultades y el lógico escepticismo inicial por parte de las naciones. La simple presencia internacional en Mogadiscio puede tener un efecto beneficioso y simbólico en la sensación de seguridad y en la confianza de la población en el nuevo gobierno. Por eso, la prevista transferencia de actividades de EUTM Somalia de Uganda a Somalia y la próxima presencia de EUCAP Nestor en el noreste del país van en la buena dirección. Unas acciones que deben ser impulsadas para que se materialicen cuanto antes; adoptando, por supuesto, las medidas de seguridad

que sean precisas. En un momento en que muchas organizaciones internacionales, delegaciones nacionales y ONG se han instalado o se están instalando en Mogadiscio<sup>22</sup> –con distintas agendas más o menos ocultas, todo hay que decir– no se entendería que la UE retrasase el despliegue de sus misiones allí por un exceso de precaución.

Es momento, pues, de asumir riesgos y, en lugar de dispersar unos esfuerzos cada vez más escasos, concentrar las acciones en Somalia para derrotar definitivamente a *Al Shabab*, y apoyar seguidamente al nuevo gobierno Somalí en la consolidación del poder civil, la imposición del imperio de la ley y la provisión de servicios básicos en las áreas liberadas y su extensión a las costas para acabar con las raíces de la piratería – las cuales, aunque parece evidente, conviene recordar a veces que están en tierra firme. Para ello, Somalia necesita urgentemente la constitución de una Policía o una Gendarmería efectiva que pueda sustituir cuanto antes a AMISOM y a las fuerzas armadas somalíes en las citadas tareas.

El año 2013 que empieza ahora constituye por tanto una clara ocasión para que la Comunidad Internacional concentre de forma aún más coordinada sus esfuerzos en Somalia, y contribuya a la derrota de los islamistas radicales y la piratería; y sentar así las bases de una normalización duradera de la región.

Esperemos que la crisis económica, la dispersión de esfuerzos, una visión estrecha y el exceso de prudencia no impidan aprovechar esta oportunidad histórica.

i

Carlos Martín Martín-Peralta\*  
TCOL. ET. DEM

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

---

<sup>22</sup> La presencia internacional en Mogadiscio es manifiesta y creciente. Se puede destacar, aparte de las organizaciones internacionales clásicas, ya citadas, la de Estados Unidos y la presencia de algún país europeo a título individual (sobresalen las de Reino Unido e Italia), una gran actividad de Turquía, Catar, y Emiratos Árabes Unidos.