

## LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CUERNO DE ÁFRICA: DE LA DESINTEGRACIÓN A LA RECONSTRUCCIÓN DE SOMALIA (1991-2017)

Pablo ARCONADA LEDESMA  
*Universidad de Valladolid*

**Resumen:** La nueva situación internacional que surgió tras la Guerra Fría generó un gran impacto en el África Subsahariana, especialmente en Somalia. Desde que Siad Barre abandonara el poder en 1991, este país se convirtió en el mayor exponente de “Estado fallido”. En esta situación de desintegración y desorden en el país, se produjo el caldo de cultivo perfecto para el desarrollo de acciones terroristas, negocios de los señores de la guerra y la piratería. En 2008, se pondrá en evidencia la pujanza de las actividades piratas y el peligro que suponía para la región y el comercio mundial. Diferentes actores internacionales intervinieron en el país desde la década de 1990 con mayor o menor éxito. Precisamente, la Unión Europea se decidió a intervenir en ese año para poner freno a la piratería y tratar de estabilizar el país del Cuerno de África, todo ello dentro de su Política Exterior de Seguridad Común. En este marco se decidirá a lanzar su primera misión militar naval: *Navfor Atalanta*. Del mismo modo se enviarán a Somalia otras dos misiones con estructuras y objetivos diferentes: *EUTM Somalia* en 2010 y *EUCAP Néstor-Somalia* en 2012.

**Palabras Clave:** Somalia, Piratería, Unión Europea, Política Exterior de Seguridad Común, Reconstrucción.

**Summary:** The new international disorder that rose up at the end of the Cold War had a major impact on sub-Saharan Africa, especially in Somalia. Since Siad Barre left power in 1991, this state has become the largest exponent of Failed State. Disorder and disintegration directly caused the birth and increasing of terrorists attacks, war-lords businesses and piracy. In 2008 the strength of pirate activities caused huge losses to the region and world trade. Different states and international organization have intervened in Somalia since 1990 with more or less success. Accurately, the European Union decided to act directly in Somalia in order to stop piracy and stabilize the Horn of Africa, all within his Common Foreign and Security Policy. In this framework the European Union launched its first naval military mission: *Navfor Atalanta*. In the same way they were launched two more missions but with different objectives and structures: *EUTM Somalia* in 2010 and *EUCAP Néstor-Somalia* in 2012.

**Key words:** Somalia, Piracy, European Union, Common Foreign and Security Policy, Rebuilding

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. 2. Casi treinta años de inestabilidad en Somalia. 2.1. Desintegración de Somalia e intervención internacional (1991-2000). 2.2. Los intentos de reconstrucción somalí (2000-2012). 2.3. Inseguridad y Piratería (2008-2016). 3. LA PESC Y SUS APLICACIONES EN EL CONTINENTE AFRICANO. 4. LAS MISIONES DE LA UE EN SOMALIA. 4.1. La operación EU *Navfor Atalanta*. 4.2. Una misión de entrenamiento: *EUTM Somalia*. 4.3. Una misión civil: *EUCAP Nestor-Somalia*. 5. CONCLUSIONES. 6. Referencias bibliográficas.

### 1. INTRODUCCIÓN

El estado somalí sufre desde 1991 una fragmentación y un desorden que le ha costado la inestabilidad de su territorio y de sus aguas. Aunque han existido diferentes intentos de estabilización, el país sigue viviendo una situación que lo ha convertido en un «Estado fallido». Este desgobierno fue aprovechado desde el

principio por diferentes líderes y señores de la guerra para fragmentar el país manteniendo su particular parcela de poder. Además, la independencia *de facto* de toda la parte norte y noreste de Somalia<sup>1</sup> complicó mucho los hechos. Toda esta situación dio alas al terrorismo y al crimen organizado que absorbió a pescadores, empobrecidos por la desaparición del comercio y miembros de las antiguas fuerzas de seguridad de Somalia, de tal modo que se creó una compleja red que se lucraba con la piratería del golfo de Adén y el Océano Índico.<sup>2</sup>

Muchas han sido las organizaciones internacionales e instituciones que, como la Unión Europea (UE), han contribuido económicamente y han tratado de reforzar la seguridad, estabilización y desarrollo de Somalia.<sup>3</sup> Las misiones de estabilización en este país se han llevado a cabo a partir del año 2008 cuando, debido al creciente problema de la piratería, la Unión Europea se ha decidido a intervenir en el Cuerno de África por la vía militar amparándose en la Política Exterior de Seguridad Común (PECS) y en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En este trabajo vamos a tratar de analizar el papel que la UE ha desempeñado en Somalia desde 2008 y cuáles han sido los éxitos y los límites del mismo. Para ello vamos a examinar las tres misiones que se han llevado a cabo en la región y que siguen hoy día en activo: la Operación *Navfor Atalanta*, la *EUTM Somalia* y la *EUCAP Néstor - Somalia*.

## 2. 2. Casi treinta años de inestabilidad en Somalia

Para entender la situación de Somalia<sup>4</sup> y de sus aguas resulta esencial hacer un repaso por su historia y extraer los puntos claves que explican su desintegración, los intentos de reconstrucción estatal que han existido y el aumento de la inseguridad y la piratería.

### 2.1. Desintegración de Somalia e intervención internacional (1991-2000)

¿Cómo llegó Somalia a desintegrarse? En realidad muchas son las razones que llevaron al estado somalí a la desaparición en 1991. En primer lugar, hay que pensar que Somalia, como muchos otros estados del África Subsahariana, salió de la Guerra Fría muy debilitada. A partir de 1977 Estados Unidos se convirtió en el nuevo garante de Somalia para frenar la expansión del comunismo por el Cuerno de África. Siad Barre<sup>5</sup> rompió su alianza con el Kremlin, y expulsó a los soviéticos, lo que le granjeó todo tipo de apoyos desde la administración

---

<sup>1</sup> Córdón Scharfhausen, C. (2014): "¿Puede aplicarse la misma política exterior y de seguridad común de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea?" en Cuadernos de Estrategia, 167,139-186, p.144

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.145

<sup>3</sup> Ferro Rodríguez, J. (2016): Seguridad y Desarrollo: La intervención de la Unión Europea en Somalia. *Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, p.3

<sup>4</sup> Somalia se localiza en el Cuerno de África aunque desde 1991 su territorio se ha visto fragmentado con independencias de facto (Somaliland), estados regionales (Puntland) u otras regiones que escapan al control estatal.

<sup>5</sup> Mohammed Siad Barre fue presidente de Somalia desde 1969 hasta su caída en 1991.

estadounidense.<sup>6</sup> Sin embargo, «el final de la contienda bipolar supuso la desaparición de los contratos de mantenimiento que las superpotencias tenían con muchos regímenes africanos al perder el valor geoestratégico que poseían dentro de la política de bloques [...] Los países occidentales ya no parecían estar dispuestos a seguir apoyando a dirigentes africanos con graves historias de represión y violaciones de Derechos Humanos»<sup>7</sup> De este modo Estados Unidos cortó todo tipo de financiación y apoyo militar al régimen somalí, facilitando la caída de Siad Barre en 1991 y la oposición, aglomerada en torno al Congreso Somalí Unido, encontró su oportunidad en ese año para derrocar al dictador e instituir en el poder como presidente a Mahdi Mohammed.<sup>8</sup>

No obstante, el nuevo presidente acabó por abandonar el poder. Algunos señores de la guerra y generales se hicieron con el poder en diferentes regiones del país, desestabilizando al gobierno central en una guerra de todos contra todos. Farah Aidid<sup>9</sup>, que se había hecho con el control de la región de Mogadiscio, llegó a erigirse como contrapoder del gobierno central, creando una fuerte bicefalia. Para entonces el estado somalí ya había comenzado un inexorable viaje hacia la desintegración. Así, además de la descomposición de las estructuras estatales, Somalia va a sufrir en paralelo un proceso centrífugo que fracturó el país: Somaliland<sup>10</sup>, antiguo protectorado británico, optó por independizarse en mayo de 1991 de forma unilateral y lo mismo ocurrió con Puntland<sup>11</sup> que en 1998 se autoproclamó estado regional federal.<sup>12</sup> En este contexto, Somalia se convirtió desde 1991, en un Estado fallido. Muchos han sido los autores que han definido este término<sup>13</sup>, pero podríamos resumirlo, en palabras de Remiro Brotóns como «combinación perversa de descomposición institucional, colapso económico, violación de los Derechos Humanos, desintegración social y corrupción masiva.»<sup>14</sup> La caótica situación y la catástrofe humanitaria que estaba sufriendo el país empujó a la ONU a aprobar la resolución 794 en virtud de la cual se establecieron «las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria en todos

<sup>6</sup> Leffler, M. P., & Esteve, Ferran, (2008): *La guerra después de la guerra Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Crítica, Barcelona, pp.345-364

<sup>7</sup> Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2000): "El colapso del estado poscolonial en la década de los noventa. La participación internacional" en Peñas, F.J. (ed.) *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Los libros de la Catarata, Madrid, 165-208, p.184

<sup>8</sup> Abdillahi Bahdon, M. (2012): "De la unidad en 1960 a la desintegración: Cronología de un Estado Fallido" en *Cuadernos Empresa y Humanismo* (Vol. 119), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, 2012, 13-34, p.20

<sup>9</sup> Militar y político somalí, se autoproclamó presidente de Somalia en 1992 aunque no contó con el reconocimiento de otras fuerzas políticas o grupos militares.

<sup>10</sup> Antigua Somalia británica. Se independizó de facto en 1991 y actualmente cuenta con sus propias estructuras estatales. No obstante, no ha obtenido el reconocimiento internacional de ningún país.

<sup>11</sup> Puntland se encuentra en el extremo noreste del país. A diferencia de Somaliland, esta región no busca reconocimiento internacional sino un mayor autogobierno dentro de Somalia.

<sup>12</sup> Ramos Vera, M., (2009): "La piratería y el fracaso del Estado en Somalia" en *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, nº23, FAES, Madrid, 175-188, p.177

<sup>13</sup> Ver:

Helman, G. y Ratner, S., (1993): "Saving failed states" en *Foreign Policy* (21)

J. Gros, (1996) "Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti" en *Third World Quarterly* (17) 3

Mazrui, Ali A.,(1995): "The blood of experience: the failed state and political collapse in Africa" en *World Policy Journal*, vol. XII, 1

<sup>14</sup> Remiro Brotóns, A., (1994) "Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (1) pp. 19-84

los lugares de Somalia en que se necesite»<sup>15</sup>. En este marco se pusieron en marcha diferentes operaciones internacionales como ONUSOM I (1992-1993), ONUSOM II (1993-1995) y UNITAF (1992-1993), esta última encabezada por Estados Unidos.

La intervención resultó ser un desastre: la mayor parte de los dirigentes del país se opuso a cualquier tipo de intervención extranjera y las diferentes facciones y milicias del país atacaron a los militares extranjeros causando en 1993 la muerte de 24 cascos azules y 18 militares estadounidenses, lo que forzó a la retirada de las tropas de Estados Unidos y al repliegue de los últimos cascos azules en 1995.<sup>16</sup> Así, el abandono de Somalia creará las condiciones necesarias para que «la cantonalización, la piratería, el lavado de dinero y el tráfico de armas y personas»<sup>17</sup> alcancen unos niveles insostenibles. El fiasco somalí se convirtió en un referente de las intervenciones militares y se puede afirmar que la Comunidad Europea tomó nota de este asunto, lo que se reflejará, como veremos, en el modelo de sus operaciones militares en la región.

## 2.2. Los intentos de reconstrucción somalí (2000-2012)

A pesar de ser un "Estado Fallido", en Somalia han existido diversos modelos de reconstrucción que empezaron a dar sus frutos a partir del año 2000. En primer lugar hay que tener en cuenta que, tras el colapso de 1991, algunas de las estructuras del estado fueron ocupadas por diferentes tribunales islámicos que empezaron a cubrir servicios básicos como educación, seguridad o sanidad entre la población e institucionalizaron un sistema judicial basado en la Sharia.<sup>18</sup> La Unión de Tribunales Islámicos (UTI) llegó a controlar la zona sur y central de Somalia e incluso dominaron la capital, Mogadiscio, con la consiguiente pacificación de los territorios bajo su dominio.<sup>19</sup>

Paralelamente se pretendió crear un gobierno de transición capaz de llevar a Somalia por la senda de la estabilización y la reconstrucción. Diversas reuniones tuvieron lugar entre grupos políticos y clánicos y el primer acuerdo para un gobierno somalí llegó con la conferencia de paz de Djibouti en el año 2000. Pero no fue hasta la Conferencia de Eldoret-Nairobi en 2004 cuando estos acuerdos se consolidaron; se logró el nacimiento de una asamblea federal y se reforzó el Gobierno Federal de Transición (GFT).<sup>20</sup> No obstante, el GFT que actuaba en los márgenes de la propia Somalia, contaba con pocos apoyos dentro del país donde otras formas políticas como la UTI o el *warlordismo*<sup>21</sup> (los señores

---

<sup>15</sup> Resolución S/RES/794, Organización de Naciones Unidas, 3 de Diciembre de 1992 [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/794%20\(1992\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/794%20(1992))

<sup>16</sup> Abdillahi Bahdon, M., op. cit., 2012, p.22

<sup>17</sup> Ramos Vera, M., op. cit., 2009, p.176.

<sup>18</sup> Andrea Ricci (ed.). (2008): *Funding in action: reportage on the EU's instrument for stability*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities. pp. 164-165

<sup>19</sup> Ramos Vera, M., op. cit., 2009, pp.177-178

<sup>20</sup> Bueno, A. (2013): "Intervenciones de la UE en Somalia en el marco de la PESD: EU NAVFOR ATALANTA y EUTM Somalia" en *España y la Unión Europea: Un nuevo modelo de seguridad compartida, Curso Internacional de Defensa de Jaca*, Jaca, 297-310, p.299

<sup>21</sup> Para más información sobre *warlordismo* véase: Ruiz-Giménez Arrieta, I., (2000): "El colapso del estado poscolonial en la década de los noventa. La participación Internacional" en Peñas, F.J. *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*, Los libros de la Catarata, Madrid, pp.194-196

de la guerra) mantenían enormes cuotas de poder. Inesperadamente, en 2006, el ejército etíope invadió Somalia para derrocar a la Unión de Tribunales Islámicos. La operación, que contó con el apoyo de los bombardeos de Estados Unidos, logró expulsar a la UTI e instalar en Mogadiscio al GFT. La ocupación duró hasta 2009, año en que, paradójicamente, se elegía un nuevo presidente: los islamistas moderados y representantes de la sociedad civil eligieron a Sharif Sheikh Ahmed<sup>22</sup> para ponerse al frente del todavía gobierno de transición. <sup>23</sup> Este periodo concluyó en septiembre de 2012 cuando los miembros del parlamento nacional se pusieron de acuerdo para elegir un nuevo presidente y poner fin al GFT, ya muy desgastado por escándalos de corrupción. Igualmente, se aprobó la Constitución Federal y el gobierno siguió dos líneas de actuación para la estabilización de Somalia: la reunificación del país y la guerra frente al grupo islamista *al-Shabaab*.<sup>24</sup>

Aunque el GFT llevó a cabo algunos éxitos, lo cierto es que fracasó en su intento de controlar todas las regiones de Somalia y en recuperar algunas estructuras del Estado como la educación, la economía, la sanidad o las infraestructuras. Un hecho que resultaba clave para la estabilización definitiva del país. Ante esta perspectiva, se hizo más evidente la incapacidad de Somalia por controlar sus tierras, pero también sus mares.

### 2.3. Inseguridad y Piratería (2008-2016)

El imparable crecimiento de la piratería en sus costas y la amenaza terrorista de *al-Shabbab* han proyectado una amenaza de alcance regional hacia el exterior, transformándolo en un problema global.

El grupo terrorista al-Shabbab, que nació tras el derrocamiento de la UTI, llegó a dominar amplias zonas del país e incluso logró perpetrar unos 18 ataques semanales en Mogadiscio en 2014. Hechos que complicaron en gran medida las tareas de reconstrucción.<sup>25</sup> Los constantes ataques, sumados a la creciente amenaza que supone el terrorismo internacional, ha llevado a diferentes actores como Estados Unidos o la Unión Africana (UA) a intervenir en Somalia de formas muy diversas.

Sin embargo ha sido el espectacular crecimiento de la inseguridad marítima lo que impulsó a las grandes cancillerías mundiales y sobre todo a la Unión Europea a intervenir. La incapacidad de Somalia de dominar su territorio se ha extendido, igualmente, hacia sus aguas. Fernández Fadón se refirió a este fenómeno como «mares fallidos» y lo definió como la falta capacidad de un Estado para ejercer un control efectivo sobre su espacio marítimo con repercusiones regionales o incluso internacionales y que además podían ser utilizados como

<sup>22</sup> Antiguo miembro de la Unión de Cortes Islámicas, se convirtió en islamista moderado y fue elegido presidente del GFT entre 2009 y 2012.

<sup>23</sup> Abdillahi Bahdon, M., op. cit., 2012, pp.25-29.

<sup>24</sup> González, Revuelta, A. (2014): "Aproximación a la compleja realidad de Somalia" en *Ejército de Tierra Español*, 876, 66-73, pp.67-68

<sup>25</sup> Ferro Rodríguez, J. (2014): "Somalia: experiencias sobre el terreno de un Coronel español" en *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Granada, [consultado 30 Marzo 2017] Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/somalia-experiencias-sobre-el-terreno-de-un-coronel-espa%C3%B1ol>

plataformas de actuación contra la seguridad regional o mundial.<sup>26</sup> La situación de Somalia es un caldo de cultivo para la piratería, que se ha convertido en un quebradero de cabeza para todos los actores implicados. Pero, ¿Cómo podríamos definir el término "piratería"? Según el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 la piratería es «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 contra un buque o una aeronave en alta mar o en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, o contra personas o bienes a bordo de ellos».<sup>27</sup> En el caso somalí, la piratería está sobreviviendo y ha crecido gracias al enorme volumen de mercancías que se mueven por mar y que pasan por el golfo de Adén y a que en el país no existe ninguna entidad capaz de poner orden en su territorio, lo que provoca «que este sirva como plataforma para que los grupos delincuentes ejecuten sus acciones y las costas se conviertan en refugios seguros»<sup>28</sup>.

Para entender mejor este fenómeno hay que ir a la raíz del problema. Ciertamente, una de las razones que explican el origen de estos actos delictivos se encuentra en la pérdida de los recursos pesqueros que eran la principal base económica (junto al comercio) de las costas somalíes. La depredación de las costas, junto a la contaminación de las aguas y ecosistemas por parte de las grandes flotas extranjeras, ha agotado en buena medida estos recursos y la pesca tradicional somalí está condenada a la desaparición por la pesca ilegal que ejecutan estas flotas y cuya respuesta fue el nacimiento de la piratería.<sup>29</sup> Dado el colapso del país, la realización de otras actividades económicas como el comercio resultaban casi imposibles. Con una economía crítica y las altas tasas de pobreza, la piratería se presenta como un lucrativo negocio que permite sobrevivir a numerosas familias<sup>30</sup> lo que explica el elevado número de somalíes que integran las flotas rebeldes. Sin duda alguna «el desgobierno de las costas somalíes contribuyó a la impunidad de los jefes piratas para establecer sus bases y fondeaderos.»<sup>31</sup>

A pesar de que esta circunstancia existe desde la caída de Barre en 1991, no fue hasta 2006 cuando los diferentes estados e instituciones internacionales le prestaron la atención que se merecía. Esto se debe a que a partir de ese año la actividad de los piratas aumentó considerablemente: en 2009 se produjeron más de 200 ataques y hubo unos 50 buques secuestrados en una región por donde pasa una elevada proporción del tráfico marítimo mundial.<sup>32</sup> Para 2011 los piratas

---

<sup>26</sup> Fernández Fadón, F. (2009): "Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima". *Documentos de Trabajo (Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales Y Estratégicos)*, p.5

<sup>27</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Organización de Naciones Unidas, 1982, [Consultado 15 Abril 2017] Disponible en: [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

<sup>28</sup> Bueno, A., op. cit., 2013, pp. 300-301

<sup>29</sup> Fernández Fadón, F., op. cit., 2009, p.2

<sup>30</sup> Bueno, A., op. cit., 2013, pp.300-301

<sup>31</sup> Cordón Scharfhausen, C., op. cit., 2014, p.145

<sup>32</sup> Frutos Ruíz, I. (2010): La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta. Documento de Opinión del Instituto de Español de Estudios Estratégicos 16/2010, [Consultado 15 de Abril de 2017] Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2010/DIEEO16-2010PirateriaSomaliaYOperacionAtalanta.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEO16-2010PirateriaSomaliaYOperacionAtalanta.pdf), 2010, pp.1-3

habían aumentado su área de acción, aproximándose en varias ocasiones “a las costas de la India, a la salida del Estrecho de Ormuz y a las aguas limítrofes con Mozambique”.<sup>33</sup> Y es que la piratería provoca a la economía global daños valorados entre los 7000 y los 12.000 millones de dólares al año, dentro de lo que se incluye el patrullaje y los medios técnicos de seguridad, los rescates, gastos de navegación y los procesos judiciales contra piratas, entre otros.<sup>34</sup> En este contexto, la Unión Europea se ha visto obligada a intervenir en Somalia y sus aguas. Antes de ver las operaciones llevadas a cabo, pasaremos a analizar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en la que se enmarca la acción exterior común y su aplicación en el continente subsahariano.

### 3. LA PESC Y SUS APLICACIONES EN EL CONTINENTE AFRICANO

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es el principal marco en el que la Unión Europea encuadra su acción exterior. Es el resultado de diferentes intentos de cohesionar las políticas de seguridad de los estados miembros, justificándose por la necesidad de contar con una defensa común europea y garantizar la seguridad del continente. Además esta política podría dar a la UE los instrumentos necesarios para convertirse en un actor regional o incluso global al «comprender que la seguridad en Europa viene pareja de la pacificación de otras partes del mundo, de su dimensión como actor global».<sup>35</sup> Pero, para su extensión en la escena internacional, la UE debe hacer frente a diversos desafíos internos como lograr una mayor cohesión y coherencia de esta política, aumentar las capacidades militares y civiles que le permitan gestionar crisis a través de diferentes operaciones y el establecimiento de una base industrial europea que le permita un abastecimiento independiente.<sup>36</sup>

Los orígenes de esta política se encuentran en 1992 cuando se firma el Tratado de la Unión Europea y se estrena la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Con el Tratado de Lisboa, la PESC y sus otras políticas integrantes como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) «no cambió sustancialmente durante los primeros años tras la entrada en vigor del Tratado en 2009, presenta un importante potencial de evolución, tanto política como institucional»<sup>37</sup> Los principales logros de la PCSD hasta 2014 son la consolidación de las estructuras relacionadas con la Unión «bajo la égida del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior) y la definición, por parte del Consejo, del estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la AED (Agencia Europea de Defensa),

<sup>33</sup> Frutos Ruíz, I. (2012): Tres años de lucha contra la piratería en el Índico. Resultados y perspectivas de futuro. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. p.3 [Consultado 16 de Abril 2017] Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO21-2012\\_Pirateria\\_IgnacioFrutos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO21-2012_Pirateria_IgnacioFrutos.pdf)

<sup>34</sup> *Ibid.* p.8

<sup>35</sup> Roldán Barbero, J. (2012). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada: Editorial Universidad de Granada.p.4

<sup>36</sup> Barbé, E., & González Bondía, A. (2002). *La política europea de seguridad y defensa el escenario internacional actual*. *Arbor*, (CLXXII, 678 (Junio 2002)) p. 363

<sup>37</sup> Legrand, J. "Fichas Técnicas sobre la Unión Europea, La política común de seguridad y defensa."

[Consultado 26 de Abril 2017] Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.1.2.html#\\_ftn1](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.1.2.html#_ftn1)

tal como se prevé en el artículo 45, apartado 2, del TUE.»<sup>38</sup> Para entonces los estados miembros comenzaban a comprender la necesidad de coordinarse en el ámbito de la defensa y la seguridad ya que «la PESC quedaba articulada en el TUE como una política que abarcaría todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad, lo que suponía un enorme avance frente a la cooperación política».<sup>39</sup> Sin embargo, esta política se ha encontrado con diversos obstáculos que la limitan debido a que “no puede contravenir las obligaciones contraídas en el marco de la OTAN por los miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la organización transatlántica.”<sup>40</sup> Además existen miembros que no tienen la misma concepción de esta Política Común ya que algunos pretenden avanzar más rápido comprometiéndose en crisis civiles y militares mientras que otros pretenden limitar el papel de la UE, dejando para la OTAN las misiones militares más importantes.<sup>41</sup> No obstante, en las últimas décadas se ha fortalecido una de sus políticas integrantes, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que ha puesto en marcha instituciones propias, ha adoptado numerosas misiones y ha conseguido acuerdos sobre financiación, gestión, coordinación y capacidades en muy poco tiempo.<sup>42</sup>

En este marco, la UE ha intervenido en muchos puntos del mundo y con mecanismos muy diferentes: desde la asistencia humanitaria y la cooperación al desarrollo, hasta la construcción de paz, la defensa de la democracia o el estado derecho, pero también ha extendido las operaciones militares, aunque siempre de forma multilateral y con el beneplácito de la ONU.

Muchas de estas operaciones han tenido lugar en los últimos años en el continente africano ya que se está convirtiendo en una región de gran interés como demuestra la firma de varios acuerdos «que pretendían fomentar la cooperación y el entendimiento mutuo entre ambos continentes así como retomar las reuniones UE-África»<sup>43</sup> Aunque estas conversaciones estuvieron frenadas durante varios años documentos oficiales como la «Estrategia de la UE para África 2005» o «Asociación Estratégica UE-África»<sup>44</sup> corroboran el interés de la Unión con sus vecinos del sur. La aprobación del *Joint African European Strategy* (JAES) convirtió a la UE en el principal socio y aliado de África marcando una serie de objetivos a lograr entre los que se encontraban: paz y seguridad, gobernanza democrática y derechos humanos, comercio, migración y movimientos, ciencia y espacio etc.<sup>45</sup> Este interés ha llevado a la UE a desplegar diversas operaciones en

---

<sup>38</sup> Id.

<sup>39</sup> De la Rosa Morena, A., (2012): “Estrategia europea de seguridad. Evolución tras veinte años” en XX Curso Internacional de Defensa Jaca, 1 al 5 de Octubre de 2012: España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 207-224, p.213

<sup>40</sup> Barbé, E., & González Bondía, A., op. cit., (2002). p.359

<sup>41</sup> Martínez González, J.A. (2012) “De la política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la política Común de Seguridad y Defensa PCSD: La cooperación estructura permanente”, en Roldán Barbero, J., *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada: Editorial Universidad de Granada.pp.7-15

<sup>42</sup> C. Ramón Chornet, C. (Editor) (2005) *Derechos y Libertades ante las nuevas amenazas de la seguridad global*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p.94

<sup>43</sup> García Hernando, J. L. (2016). *La proyección mediterránea de la Alianza Atlántica: España, Marruecos y las organizaciones de seguridad y defensa en la frontera Sur (1981-2011)*. Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid, p.220

<sup>44</sup> *Ibid.* p.235

<sup>45</sup> Laborie Iglesias, M. A., “La cumbre UE-África (diciembre de 2010)” Documento informativo del IEEE 25/2010, Ministerio de Defensa, 2010, p.1 en García Hernando, J. L. (2016). *La proyección*



África pero siempre de forma multilateral debido a que no es posible proveer seguridad en los diferentes países de África sin el apoyo de otras organizaciones internacionales como la OTAN, la Unión Africana (UA) o la ONU.

Así, se ha intervenido en algunos países como la República Democrática del Congo (RDC) a través de la Operación Artemis en el marco de la Misión de Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC) en 2003; la Misión de Policía de la UE en Kinshasa (*EUPOL Kinshasa*) que se llevó a cabo entre 2005-2007 con el fin de asegurar la protección de las instituciones estatales y reforzar el aparato de seguridad interna del Estado o la operación de apoyo a MONUC en 2006, entre otras. También se intervino en Sudán con la Misión de Apoyo de la UE a AMISII (Sudán-Darfur) en respuesta a la petición de la Unión Africana como soporte civil-militar que consistió en apoyar la acción de otras organizaciones y a la UA y sus esfuerzos políticos, militares y de la policía para superar la crisis en la región de Darfur (Sudán) entre 2005 y 2007.<sup>46</sup> Otros estados africanos en los que se ha intervenido con fines asistencialistas han sido Chad y la República Centroafricana (RCA) a través de la misión *EUFOR Chad/RCA* en 2008<sup>47</sup> y Guinea Bissau en el período 2008-2010 en el marco de la *EUSSR Guinea-Bissau*<sup>48</sup>. Pero también han existido operaciones de seguridad: en Sudán del Sur se estableció la misión *EUAVSEC-Sudán del Sur* con el «objetivo de contribuir al funcionamiento sostenible y efectivo del aeropuerto internacional de Juba» entre 2012 y 2014; y en Níger se lanzó la misión *EUCAP SAHEL Níger*, con el fin de «reforzar las capacidades de los actores de la seguridad nigerianos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada»<sup>49</sup>. Una de las últimas misiones militares es la *EUTM-Mali*, en activo desde 2013 y que se prevé que acabó en 2018, cuyos objetivos establecen la defensa de los civiles y derechos humanos a través del entrenamiento de tropas malíes.<sup>50</sup>

Además, cabe mencionar el paso que ha dado la UE del *soft-power* al *strong-power*, sobre todo tras sus intervenciones en Somalia. Entre los años 2009 y 2014, la anterior representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, dio un salto cualitativo al contar con todo un aparato diplomático como el SEAE que le permitió acceder a información de primera mano a través de las diferentes delegaciones de la UE en el mundo. De este modo contó con el poder de proponer las políticas que la Unión llevaba a cabo en diversos países, especialmente en Somalia, de una manera coordinada entre los estados miembros. Asimismo, el activo papel que los AR juegan en la comisión como vicepresidentes permite tener una mayor capacidad de maniobra:

---

*mediterránea de la Alianza Atlántica: España, Marruecos y las organizaciones de seguridad y defensa en la frontera Sur (1981-2011)*. Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid. p.236

<sup>46</sup> Díaz Barrado, C. M. (dir. ) [et al.] (2006): "Misiones internacionales de paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea". Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). pp. 210-222

<sup>47</sup> *EUFOR Tchad/RCA* [Consultado el 26 de Abril de 2017] Disponible en:

[http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/mission-description/index_en.htm)

<sup>48</sup> Julià Barceló, M., (2012) Tesis doctoral: "Las misiones de Paz de la Unión Europea. Fundamentos Jurídicos, Origen y Desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución", Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona, p.183

<sup>49</sup> *Ibid.* pp.186-187

<sup>50</sup> *EUTM MALI Mandate and Concepts* [Consultado el 26 de Abril de 2017] Disponible en: <http://www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/mandate-concepts/>

esto ayuda a una mayor cohesión entre el SEAE y la política exterior de la Comisión que gestiona los fondos de cooperación exterior gracias al Fondo Europeo de Desarrollo. De hecho la comisión maneja los recursos del *African Peace Facility*, que es el principal instrumento de financiación del cuerpo de paz africano en Somalia (AMISOM).<sup>51</sup>

Pero, ¿por qué intervenir en Somalia? Lo cierto es que la UE ha mostrado su interés en que el país alcance la paz y la seguridad, lo que se ha convertido en una prioridad para la comisión con las iniciativas bilaterales así como el *Instrument for Stability* y *EU Strategy for the Horn of Africa*<sup>52</sup> Esto se debe, sin duda, a la necesidad de asegurar las rutas comerciales y facilitar el acceso a la pesca en las aguas de la región, pero también al interés por estabilizar todo el Cuerno de África, ya que el conflicto somalí afecta a otros estados como Djibouti, Etiopía, Eritrea, Uganda o Kenia. El nuevo marco para la actuación en el Cuerno de África se firmó en 2011 con la aprobación del *Strategy Framework for the Horn of Africa* y se centró en cinco áreas: construcción y desarrollo de estructuras políticas, contribuir a la prevención y resolución de conflictos, facilitar la llegada de ayuda humanitaria a la región, promoción del desarrollo económico y seguir luchando contra la piratería en las costas de Somalia a través de la misión *EUnavfor-Atalanta*<sup>53</sup> de la que hablaremos más adelante.

El cambio hacia el *strong-power* facilita la influencia de la UE en la región, ya que puede aplicar estrategias de condicionalidad e influir en el desarrollo político del país a través de una vinculación directa con los políticos de Somalia y a través del futuro ejército somalí que ha sido entrenado por la misión europea *EUTM SOMALIA* que también analizaremos. Este *strong-power* se complementa con la cooperación al desarrollo, sobre todo si pensamos que la Unión es el principal donante del país, al menos en el período 2008-2013.<sup>54</sup> En esta situación no es extraño comprender por qué la Unión, en poco más de una década, ha decidido enviar tres operaciones a Somalia.

#### 4. LAS MISIONES DE LA UE EN SOMALIA

Otro de los marcos en los que la UE se basa para sus relaciones con África es el Acuerdo de Cotonou firmado en el año 2000 y que habrá de ser renovado en 2020. Este acuerdo proporciona, entre otros, el apoyo financiero a través del Fondo de Desarrollo Europeo para países particulares a través de asignaciones regionales. Pero además, en el artículo 8 denominado «Diálogo político» se establecen las condiciones de esas relaciones: reforzar la cooperación y que las acciones se realicen de forma multilateral. Y, en el artículo 9 se expresa que las partes firmantes tienen una serie de «obligaciones internacionales en relación con los Derechos Humanos (DDHH)», pero también se incluyen las

---

<sup>51</sup> Vegara, G. (2013): "La Unión Europea y la reconstrucción del Estado de Somalia" en *Tiempo de Paz*, 109, 70-83, pp.73-75

<sup>52</sup> Andrea Ricci (ed.). op. cit., 2008, p.166

<sup>53</sup> Vegara, G., op. cit., 2013, p.77

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.76

libertades fundamentales, incluyendo los derechos sociales, la democracia basada en el estado de derecho y el buen gobierno como base del desarrollo sostenible.<sup>55</sup>

Dentro de este marco la UE ha guiado a Somalia hacia un proceso democrático mucho más profundo, apoyando la regularización constitucional y defendiendo los procesos electorales por medio de comisiones y observadores, además de ofrecer apoyo técnico al marco institucional del estado como tribunales, justicia, administración, gestión financiera y gobernabilidad. La UE también sigue aportando ayuda humanitaria para cubrir las necesidades de las personas que sufren las consecuencias de la sequía y la guerra, una ayuda que ya ha alcanzado los 760 millones de euros.<sup>56</sup>

Por otro lado hay que tener claro que la línea teórica que guía la acción de la UE en Somalia desde 2009 se basa en el denominado *comprehensive approach* que liga seguridad y desarrollo, imperio de la ley y respeto por los derechos humanos, políticas de género y derecho internacional humanitario, dando prioridades a actividades que promueven la paz y la recuperación del pueblo somalí. Esta estrategia se hizo oficial cuando el Consejo firmó un primer documento llamado *An EU policy on the Horn of Africa. Towards a comprehensive strategy*. En 2011 el Consejo aprobó la *Strategy for the Horn of Africa* que establecía la paz, la estabilidad y la seguridad como sus prioridades.<sup>57</sup>

Aunque la presencia de la UE en la región ha aumentado con los años, debemos tener en cuenta que estas intervenciones siempre se han realizado en estrecha colaboración con otros actores. El inicio de las operaciones en el año 2008 se realizaron en apoyo a dos resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU: la Resolución 1816(2008) y la Resolución 1838(2008) pretendiendo colaborar en la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de robo a mano armada frente a las costas de Somalia.<sup>58</sup> Siguiendo esta línea, la UE ha colaborado con otras organizaciones como la OTAN en el marco de la operación *Ocean Shield*, complementadas por la Coalición Multinacional liderada por Estados Unidos. En las operaciones antipiratería han cooperado también otros estados como Rusia, China, Corea del Sur, Japón e India.<sup>59</sup> Sin embargo las actuaciones en Somalia tienen su principal pilar en la Unión Africana que a través de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) ha tratado de estabilizar el país durante más de diez años. La AMISOM es una operación de mantenimiento de la paz que cuenta con el apoyo de la ONU y que en 2007 respaldó la puesta en marcha en apoyo del GFT de Somalia. En 2013 se autorizaron un tope de 17.731 miembros cuyos principales países contribuyentes

<sup>55</sup> Acuerdo de Cotonou, 2000, [Consultado 28 de abril de 2017]

[http://eeas.europa.eu/archives/delegations/namibia/documents/eu\\_namibia/cotonou-agreement\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/namibia/documents/eu_namibia/cotonou-agreement_en.pdf)  
pp.19-21

<sup>56</sup> Pita Porto, J.F. (2012): “Un marco estratégico para el Cuerno de África” en XX Curso Internacional de Defensa Jaca, 1 al 5 de Octubre de 2012: España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, p.232-234

<sup>57</sup> M. de Langlois (dir.): ‘The comprehensive approach and the European Union: a case study of the Horn of Africa’, Institut de Recherche Stratégique de l’École Militaire, Notes de Recherche Stratégique, no. 10, (2014). p.2 en Ferro Rodríguez, J. (2016). Seguridad y Desarrollo: La intervención de la Unión Europea en Somalia. Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p.3

<sup>58</sup> Sobrino Heredia, J., (2009): “El uso de la fuerza en la prevención y persecución de la piratería marítima frente a las costas de Somalia” en *Anuario Da Faculdade de Direito Da Universidade Da Coruña*, 15, 237–262. p.251

<sup>59</sup> Frutos Ruíz, I., op. cit., 2012, p.8

son Uganda, Burundi, Kenia, Djibuti y Sierra Leona.<sup>60</sup> Esta acción de la UA responde al principio soluciones africanas para problemas africanos pero contando con el apoyo de numerosos actores.

#### 4.1. La operación *EU Navfor Atalanta*

La *European Union Naval Force Operation Atalanta* fue lanzada en Diciembre de 2008 ante los crecientes ataques realizados por los piratas somalíes contra diferentes buques en el Índico. La Resolución de la UE 2008/851/PESC estipulaba que la operación estaba destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia. En la resolución se establecen cuatro objetivos, que se centra en: proteger los buques fletados por el Programa Mundial de Alimento (PMA) y los buques mercantes que naveguen por las zonas en las que la operación esté desplegada y vigilar las zonas frente a las costas de Somalia, incluidas aguas territoriales.<sup>61</sup> Los objetivos dejan bastante claro que los intereses de la UE en el envío de esta misión se basa en proteger el comercio marítimo que pasa por el golfo de Adén y que unen Europa y Asia por el Canal de Suez, además de tratar de poner orden en las aguas de Somalia y limitar las actividades de los piratas, intentando bloquear además las acciones de los señores de la guerra en suelo somalí que se retroalimentan con la piratería.

Esta operación, cuyo mandato ha sido renovado hasta 2018 cuando se cumplan 10 años de la misma, ha supuesto un giro en la forma de actuar de la UE, lo que se relaciona con ese cambio hacia el *strong-power*. Ciertamente, *Atalanta* se ha convertido en todo un precedente de la estrategia de la unión al ser la primera operación naval de su historia. Además resulta novedosa la irrupción de seguridad privada a bordo de las embarcaciones con el objetivo de asegurarlas y la existencia de componentes civiles en esta misión militar ya que se creó un Centro de Seguridad Marítima para el Cuerno de África, que ofrece información y orientación al sector civil.<sup>62</sup>

Hasta 2010 el *modus operandi* de la piratería se basó en el uso de pequeños barcos nodriza tipo ballenera o pesqueros locales a los que la misión se enfrentó de manera eficaz bloqueando sus principales asentamientos.<sup>63</sup> Desde que *Atalanta* fuera desplegada se ha reducido el número de ataques piratas y su actividad es muy limitada, pero como indica Fernández Fadón «el objetivo de la Operación *Atalanta* es reducir los niveles de piratería, no acabar con ella»<sup>64</sup> algo que, pensándolo bien, no se podría lograr solamente con una operación militar. De hecho, esto puede explicar las continuas extensiones del mandato ya que existe un miedo patente a que una vez se ponga fin a la misión el fenómeno vuelva a florecer de forma descontrolada. No podemos hacer un balance total de la misión

---

<sup>60</sup> Gonzalez Revuelta, A. (2013) "Una apuesta regional para la solución del conflicto somalí. El papel de AMISOM" en *Análisis GESI* nº9, 2013 [Consultado 28 de Abril 2017] Disponible en: "http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-apuesta-regional-para-la-soluci%C3%B3n-del-conflicto-somal%C3%AD-el-papel-de-amisom

<sup>61</sup> Acción común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de Noviembre de 2008 [Consultado 1/05/2017] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:ES:PDF>

<sup>62</sup> Bueno, A. (2013), op. cit. pp.304-306

<sup>63</sup> Frutos Ruiz, I. (2012). op. cit., p.4

<sup>64</sup> Fernandez Fadón, (2009), op. cit. p.15



ya que esta aún no se ha dado por finalizada, pero desde un punto de vista operacional, Atalanta ha ayudado a crear un ambiente más seguro en el Océano Índico, sobre todo desde 2011 cuando el declive de la piratería era imparable.<sup>65</sup> Sin bien, «no debe pensarse en caso alguno que el fenómeno de la piratería esté próximo a desaparecer en Somalia. Mientras exista un país sin ley la relación riesgo/beneficio favorecerá a los piratas, que no desaparecerán e incluso volverán a aumentar en cuanto disminuya la presión de las fuerzas antipiratería de la comunidad internacional».<sup>66</sup>

Obviamente, para poner fin a la piratería es esencial la reconstrucción de Somalia. Para ello la UE financia diferentes proyectos de cooperación, entre los que se encuentra el reforzamiento de las instituciones estatales, pero también lleva a cabo otras misiones cuyo objetivo es estabilizar el país y ayudar a los países vecinos a dominar la situación. Aunque ya hemos visto cuáles son los objetivos de esta misión, el objetivo final «se fijó en conseguir la consolidación de su Gobierno de transición federal (TFG) (logrado en 2012) que llevase la paz a Somalia, su reconciliación, reconstrucción y progresiva reunificación del país, la creación de instituciones y de una Administración libre de la lacra de la corrupción, que pudiese tener un control de su propio territorio».<sup>67</sup> Para ello la UE ha puesto en marcha varios mecanismos tanto militares como civiles y en los que podemos encuadrar las misiones *EUTM Somalia* y *EUCAP Nestor -Somalia*.

#### 4.2. Una misión de entrenamiento: *EUTM Somalia*

La Unión Europea dio luz verde a la *European Union Training Mission in Somalia* (*EUTM Somalia*) tras la decisión del Consejo de la Unión Europea 2010/96/PESC, de 15 de febrero de 2010 bajo el paraguas de la Resolución 1872 (2009) de la ONU en la que se sugiere a la comunidad internacional a formar y equipar a las fuerzas de seguridad de Somalia.<sup>68</sup> Esta operación, que ha sido renovada para dos años más, hasta el 31 de Diciembre de 2018, es muy diferente a la operación anterior ya que se basa en la formación de voluntarios somalíes en varios periodos consecutivos para apuntalar al Ejército Nacional de Somalia (*SNA* en inglés)<sup>69</sup> La *EUTM*, además, se está llevando a cabo en estrecha colaboración con otros actores como la ONU, Estados Unidos y por supuesto la Unión Africana a través de la AMISOM.

Aunque esta actuación no tiene el objetivo final de luchar contra la piratería, sino formar fuerzas competentes que sean capaces de defender la maltrecha seguridad de Somalia y facilitar su gobernabilidad y estabilidad, lo cierto es que de forma indirecta también se batalla contra la piratería al obstaculizar sus movimiento sobre el terreno. La *EUTM* cuenta con unos 150 instructores y su entrenamiento ha tenido dos vertientes: una formación básica de

<sup>65</sup> Ferro Rodríguez, J. (2016).op.cit. p.8

<sup>66</sup> Frutos Ruiz, I., (2012) op. cit., p.7

<sup>67</sup> Cordón Scharfhausen, C. (2014), op. cit., pp.147-148

<sup>68</sup> Resolución 1872(2009) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [Consultado 1/05/2017] Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20(2009))

<sup>69</sup> Remiro Blasco, J.M., (2012):“Aspectos económicos de la misión EUTM Somalia en el periodo de Octubre de 2011 a Marzo de 2012” en XX Curso Internacional de Defensa Jaca, 1 al 5 de Octubre de 2012: España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 253-256

las tropas en estrecha colaboración con la UA y Uganda (donde se entrenaron en un primer momento) y otra para oficiales y suboficiales dividido en un primer momento entre Alemania, Francia, Italia, Portugal y España.

A pesar de que esta misión se ha desarrollado sin percances, las continuas renovaciones de sus mandatos, como ya ocurrió con Atalanta, demuestra que los objetivos no se han cumplido aún y que la misión corre un alto riesgo de fracasar en su objetivo final que no es otro que el de asegurar un buen funcionamiento del SNA. Este fracaso tiene mucho que ver con la falta de financiación del salario de los soldados que depende de estados donantes<sup>70</sup>, pero también con la falta de seguridad, las duras condiciones climáticas y de salubridad, la escasez de infraestructuras y medios básicos, las carencias organizativas del SNA y las dificultades de movilidad del personal a instruir, entre otros.<sup>71</sup> No obstante la EUTM Somalia ha instruido a más de 3600 soldados somalíes que son un tercio del SNA<sup>72</sup> y es que la instrucción de un ejército regular en manos del actual gobierno somalí es una actividad más de todas las que la UE está llevando a cabo en el Cuerno de África con el objetivo último de ayudar a salir a Somalia de su estatus de "Estado fallido". No obstante, seis años después de su nacimiento la EUTM Somalia sigue renovándose, un síntoma más del peligro latente de que estas misiones acaben por eternizarse sin lograr sus objetivos. Como vamos a ver, la EUCAP Nestor-Somalia puede correr la misma suerte.

### 4.3. Una misión civil: EUCAP Nestor-Somalia

La *European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa (EUCAP NESTOR)* es la más joven de las misiones enviadas por la UE a Somalia y fue creada en julio de 2012 en virtud de la resolución del Consejo 2012/389/CFSP<sup>73</sup>. Esta misión es también muy diferente a lo visto anteriormente ya que EUCAP nace como una misión civil, no ejecutiva, y su objetivo es dotar a los países de la región con acceso al mar (Somalia, Yibuti, Islas Seychelles, Kenia y Tanzania) de una estructura política, judicial y policial para actuar en contra de las actividades ilícitas en el Índico Occidental. Esta labor se centra en el asesoramiento y la formación de jueces, fiscales, forenses, agentes costeros y militares, por lo que el perfil militar de esta operación es mucho menos que en las otras dos operaciones.<sup>74</sup> La misión EUCAP Nestor-Somalia es complementaria de las otras misiones y ayuda a crear unas estructuras que luchan contra la inestabilidad y la piratería no sólo en el ámbito marítimo sino también terrestre y colabora en mantener una mayor cooperación entre los estados afectados por este fenómeno. La idea básica de esta misión es la de crear una red

---

<sup>70</sup> Bueno, A., (2013), op. cit., pp.307-308

<sup>71</sup> Hermoso Orzáez, E. (2016). Lecciones aprendidas por la UE aplicables en Libia. *RESI: Revista de Estudios En Seguridad Internacional*, 2 n°2, 171-204, p.183

<sup>72</sup> J. Daemers: 'The EU in Somalia-beyond Atalanta' en Ferro Rodríguez, J. (2016). Seguridad y Desarrollo: La intervención de la Unión Europea en Somalia. *Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, p.10

<sup>73</sup> Resolución del Consejo de la UE 2012/389/CFSP [Consultado 1/05/2016] Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012D0389-20151207&qid=1473075547345&from=EN>

<sup>74</sup> EUCAP Néstor, Ministerio de Defensa de España [Consultado 30/04/2017] Disponible en: [http://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/eucap-nestor.html](http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eucap-nestor.html)

con capacidad de autosostenimiento (por el momento el control del Océano Índico sigue estando en manos de otros estados no regionales) de su seguridad marítima y el desarrollo de una guardia costera y judicial.<sup>75</sup>

## 5. CONCLUSIONES

Varias son las conclusiones que podemos extraer de este análisis y comprender cuál es la situación de Somalia y cuáles son las estrategias que la Unión ha seguido en estos últimos años. En primer lugar, se puede decir que la estrategia de la UE ha logrado rebajar el nivel del conflicto, pero no ha conseguido el principal objetivo: estabilizar Somalia, reforzar el poder de su gobierno y pacificar su territorio y sus aguas circundantes. La misión *Atalanta* ha atenuado el principal problema, la piratería, pero éste está lejos de solucionarse. A pesar de que los datos avalan los planes de la UE y los ataques se han reducido hasta casi extinguirse, lo cierto es que la piratería seguirá coexistiendo en el débil estado somalí hasta que no se llegue a la raíz del problema: la caótica situación política y económica de un país que no es capaz de controlar sus costas ni de apoyar a una población agotada por los años de guerra. Como mencionamos previamente, sin más alternativas en el horizonte la piratería se presenta como una opción rápida y pujante. Es evidente que la Unión ha trabajado también por la estabilización a través de la misión *EUTM Somalia* tratando de formar unas fuerzas leales al régimen con el objetivo de que desarrollen la capacidad de defender el territorio de las distintas amenazas que aún existen: terrorismo, piratería y *warlordismo*. La última misión enviada, *EUCAP Nestor-Somalia*, da respuesta a la necesidad de reforzar los vínculos entre los países vecinos, formándose a diferentes niveles para que sean ellos los que, mientras Somalia siga en esta desastrosa tesitura, tomen el control de la situación y protejan las aguas del cuerno de África.

No obstante, estas tres misiones se han ido renovando con los años, lo que demuestra que los objetivos planteados están aún lejos de cumplirse y se corre el grave riesgo de que se eternicen. Esto supondría un duro golpe a la credibilidad de la Unión como garante de estabilidad y paz en la región y además conllevaría a que muchos estados africanos (y los ciudadanos somalíes) vieran con recelo la prolongada intromisión de un actor que cuenta con varios miembros con un pasado colonial muy fuerte.

Para evitar todo esto habría que centrar todos los objetivos en la reconstrucción de una Somalia próspera, pacífica y estable, con las competencias suficientes para dar respuesta a sus problemas y en todo caso contar con el apoyo de otros países del entorno apoyándose en «soluciones africanas para problemas africanos». Pero para reconstruir Somalia, además, debe contarse con un proyecto inclusivo que, junto al modelo de estado de derecho, se fije en modelos locales de reconstrucción o «autoconstrucción» y no pase por alto los sistemas tradicionales de Somalia que, en algunos casos como el de *Somaliland*, han logrado una estabilidad envidiable basada en un sistema democrático a pesar de no contar con el reconocimiento internacional.

---

<sup>75</sup> Alcaraz Martínez, J. Á. (2013). *Operaciones de mantenimiento de la paz en el Cuerno de África: Buscando mejorar su eficacia*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica., p.121

Finalmente, la UE debería replantearse cuál quiere que sea su papel en un mundo cada vez más inconstante: si realmente para alcanzar una mayor seguridad en el continente es necesaria la respuesta militar (que la haría mucho más visible como actor global) o como hasta ahora, la solución pasa por mantenerse en un conveniente segundo plano a través de la cooperación al desarrollo y la extensión del modelo democrático. Estas son dos de las posibilidades que existen actualmente, si bien, ambas conviven con la tentativa de rescatar a Somalia, una vez más, del abismo.

## 6. Referencias bibliográficas

- Abdillahi Bahdon, M. (2012). *De la unidad en 1960 a la desintegración: Cronología de un Estado fallido*. In *Cuadernos Empresa y Humanismo* (Vol. 119). Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.
- Alcaraz Martínez, J. Á. (2013). *Operaciones de mantenimiento de la paz en el Cuerno de África: Buscando mejorar su eficacia*. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica
- Andrea Ricci (ed.). (2008). *Funding in action: reportage on the EU's instrument for stability*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Barbé, E., & González Bondía, A. (2002). "La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual", *Arbor*, (CLXXII, 678 (Junio 2002)), 357–382.
- Bueno, A. (2013). *Intervenciones de la UE en Somalia en el marco de la PESC: EU NAVFOR ATALANTA y EUTM Somalia*. In *España y la Unión Europea: Un nuevo modelo de seguridad compartida*, Curso Internacional de Defensa de Jaca. Jaca.
- Consejo de la UE, *Acción común 2008/851/PESC*, 10 de Noviembre de 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:ES:PDF>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 1872(2009)*, 26 de Mayo de 2009, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1872%20(2009))
- Consejo de la UE, *Decisión 2012/389/CFSP*, 16 de Julio de 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012D0389-20151207&qid=1473075547345&from=EN>
- Cordón Scharfhausen, C. (2014). "¿Puede aplicarse la misma política exterior y de seguridad común de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea?" *Cuadernos de Estrategia*, 167, 139–186.
- C. Ramón Chornet, C. (Editor) (2005) *Derechos y Libertades ante las nuevas amenazas de la seguridad global*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p.94
- De la Rosa Morena, A. (2012). *Estrategia europea de seguridad. Evolución tras veinte años*. In Universidad de Zaragoza (Ed.), XX Curso Internacional de Defensa Jaca, 1 al 5 de Octubre de 2012: España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida (pp. 207–224). Zaragoza.
- Díaz Barrado, C. M. (dir.), [et al. (2006). *Misiones internacionales de paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).
- EUTM MALI *Mandate and Concepts*. <http://www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/mandate-concepts/>
- Fernández Fadón, F. (2009). "Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima", *Documentos de Trabajo del Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 10 (ISSN-e 1696-3504).
- Ferro Rodríguez, J. (2016). Seguridad y Desarrollo: La intervención de la Unión Europea en Somalia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Ferro Rodríguez, J. (2014). Somalia: experiencias sobre el terreno de un Coronel español. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Retrieved from <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/somalia-experiencias-sobre-el-terreno-de-un-coronel-español>



- Frutos Ruíz, I. (2010). La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Frutos Ruíz, I. (2012). Tres años de lucha contra la piratería en el Índico. Resultados y perspectivas de futuro. *Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- García Hernando, J. L. (2016). *La proyección mediterránea de la Alianza Atlántica: España, Marruecos y las organizaciones de seguridad y defensa en la frontera Sur (1981-2011)*. Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid.
- González Revuelta, A. (2013). Una apuesta regional para la solución del conflicto somalí. El papel de AMISOM. *Análisis GESI*, 9(ISSN-e 2340-8421).
- González, Revuelta, A. (2014). Aproximación a la compleja realidad de Somalia. Ejército de Tierra Español, 876(ISSN 1696-7178), 66–73.
- Hermoso Orzáez, E. (2016). “Lecciones aprendidas por la UE aplicables en Libia”, *RESI: Revista de Estudios En Seguridad Internacional*, 2 no2 (ISSN-e 2444-6157), 171–204.
- Juliá Barceló, M. (2015). *Las Misiones de paz de la Unión Europea: Origen, desarrollo y procedimiento de creación y seguimiento*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Leffler, M. P., & Esteve, Ferran, (2008) *La guerra después de la guerra Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Crítica, Barcelona, pp.345-364
- Legrand, J.”Fichas Técnicas sobre la Unión Europea, La política común de seguridad y defensa.” [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.1.2.html#\\_ftn1](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html#_ftn1)
- Martínez González, J.A. “De la política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la política Común de Seguridad y Defensa PCSD: La cooperación estructura permanente”, en Roldán Barbero, J. (2012). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada: Editorial Universidad de Granada. pp.7-15
- Ministerio de Defensa de España, EUCAP Néstor, [http://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/eucap-nestor.html](http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eucap-nestor.html)
- Organización de Naciones Unidas, Resolución S/RES/794, 3 de Diciembre de 1992 [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol= S/RES/794%20\(1992\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/794%20(1992))
- Organización de Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)
- Pita Porto, J. F. (2012). “Un marco estratégico para el Cuerno de África.” In U. de Zaragoza (Ed.), XX Curso Internacional de Defensa Jaca, 1 al 5 de Octubre de 2012: España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida (pp. 229–240). Zaragoza.
- Ramos Vera, M. (2009). La piratería y el fracaso del Estado en Somalia. Cuadernos de Pensamiento Político *FAES*, no. 23 (ISSN 1696-8441), 175–188.
- Remiro Blasco, J. M. (2012). Aspectos económicos de la misión EUTM Somalia en el periodo de Octubre de 2011 a Marzo de 2012. In XX Curso Internacional de Defensa Jaca, 1 al 5 de Octubre de 2012: España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida (pp. 253–256). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Remiro Brotons, A., (1994) “Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional” en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz (1) pp. 19-84
- Roldán Barbero, J. (2012). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2000). *El colapso del estado poscolonial en la década de los noventa. La participación internacional. In África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Sobrino Heredia, J. (2009). El uso de la fuerza en la prevención y persecución de la piratería marítima frente a las costas de Somalia. Anuario Da Facultade de Dereito Da Universidade Da Coruña, 15(ISSN 1138-039X), 237–262.
- Unión Europea, Acuerdo de Cotonou, 2000, [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/namibia/documents/eu\\_namibia/cotonou-agreement\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/namibia/documents/eu_namibia/cotonou-agreement_en.pdf) pp.19-21
- Vegara, G. (2013). La Unión Europea y la reconstrucción del Estado de Somalia. *Tiempo de Paz*, 109(ISSN 0212-8926), 70–83.