



Apunte 9 / 2022

21 Junio 2022

## La OTAN, los inmigrantes y la energía

Fernando del Pozo

### Resumen

La anunciada decisión del Gobierno de España de solicitar a los aliados que incluyan como amenazas para toda la organización en el Concepto Estratégico que se ha de aprobar este mes en la Cumbre de Madrid el uso de inmigrantes o de cortes de energía para agredir a países miembros suscita muchas dudas sobre lo adecuado de tal petición, su practicabilidad, y la oportunidad de hacerlo ahora.

### Abstract

The decision announced by the Government of Spain to request to her NATO Allies to include in the Strategic Concept to be approved in the NATO Summit this month as threats to the Alliance the use of immigrants or energy cuts to agredir our nations raises many doubts on the adequacy of the petition, its practicability and opportunity.

### Palabras clave

Fuerzas navales, emigración irregular, seguridad marítima, salvamento y rescate, tráfico de personas, OTAN.

### Keywords

Naval forces, irregular immigration, maritime safety, maritime security, navy, search and rescue, traffic of human beings, NATO

*Tout ce que n'est point médité dans le détail ne saurait produire des résultats assurés. Napoleon*

Parece ser que el Gobierno español, espoleado por las crisis que nos acechan por el sur, y aprovechando la cumbre de Jefes de Estado y Gobierno que la OTAN va a celebrar en Madrid dentro de unos días, va a usar la ocasión para solicitar a los aliados que “incluyan como amenazas para toda la organización el uso de inmigrantes o de cortes de energía para agredir a países miembros [...] también en el flanco sur” (El Mundo 15 de junio 2022).<sup>1</sup>

Conviene analizar cuidadosamente esta petición, pues aparte del indudable aroma que tiene de oración a Santa Rita, que es algo a lo que mueve más la fe que el raciocinio, tiene el evidente peligro que acecha al apresurado que, necesitado de clavar un clavo usa para ello como martillo un sofisticado y poderoso taladro eléctrico. Seguramente conseguirá arruinar el costoso aparato sin por ello lograr que el clavo entre en la madera.

En nuestras fronteras la presión migratoria se manifiesta de dos maneras fundamentalmente (descontando la comparativamente menor que ocurre en aeropuertos o tal vez por las fronteras con nuestros vecinos Francia y Portugal, que evidentemente no son el objeto de esta iniciativa), a saber: por tierra y por mar.

El paradigma de la primera, tanto por los números implicados como por su evidente y oportunista impulso político por parte de Marruecos, fue la invasión de unos 10.000 jóvenes en su gran mayoría o totalidad marroquíes en la playa del Tarajal, Ceuta, en mayo de 2021, con el permiso de los guardias fronterizos de Marruecos que para mayor efecto incluso hicieron correr la voz de que los que consiguieran entrar iban a ver en carne y hueso a sus jugadores de fútbol favoritos.

Otra variante, tal vez menos políticamente alentada, aunque aprovechada para el mismo fin cuando la ocasión es propicia, son los frecuentes asaltos a la valla, principalmente en Melilla, pero suele ser más compuesta por africanos procedentes del sur del Sáhara que incluso pasan temporadas acampados en las inmediaciones esperando la ocasión propicia mientras son ignorados olímpicamente por las autoridades de Marruecos.

---

<sup>1</sup> <https://www.elmundo.es/espana/2022/06/14/62a8c2f2fdddf9d798b459a.html>

Pues bien, concediendo que esas invasiones son un arma política, sean provocadas o deliberadamente permitidas, cabe preguntarse qué clase de ayuda puede la OTAN proporcionar. A mi juicio se trata de una cuestión estrictamente policial, decididamente no militar, para la que España tiene efectivos más que suficientes, aunque si la magnitud, la urgencia u otras circunstancias lo hacen necesario, las Fuerzas Armadas españolas pueden perfectamente ayudar, como así ocurrió en el caso citado de Ceuta, naturalmente dentro del esquema conocido como *supporting/supported*, que significa que la entidad apoyada (en este caso las fuerzas policiales) toma las decisiones y mantiene el control de la situación, y la fuerza que apoya (en este caso las Fuerzas Armadas) simplemente colabora y ayuda, pero sin tomar decisiones, y todo ello con independencia de la entidad relativa de ambos.

A la hora de cribar a los perpetradores para establecer su identidad y procedencia, es crucial el factor de si se trata de refugiados de una guerra o perseguidos políticos, es decir con razones para suponer que su vida corre peligro en su país de origen, o simplemente buscan una vida mejor en la afluyente Europa, porque la Ley y acuerdos internacionales amparan a los primeros, mientras que los segundos pueden no ser admitidos según los cupos que el país receptor se haya dado libremente. Y ello sólo las Fuerzas policiales del país receptor pueden hacerlo, con los medios especializados de que disponen, con ayuda o no de otras fuerzas policiales, sobre todo en forma de información, es de presumir que particularmente la de la agencia de la Unión Europea de fronteras y guardacostas FRONTEX. Las fuerzas militares que pudieran haber auxiliado en la etapa anterior de impedir la “invasión” son ahora inútiles.

Cuando la invasión es por mar, el caso se complica por varias razones. En primer lugar, hay que considerar que, debido a las precarias condiciones de la travesía, acentuadas por unos traficantes sin escrúpulos (parece ser que en alguna ocasión han aparecido cadáveres equipados con chalecos salvavidas que no flotaban, entre otras fechorías como motores averiados, botes en escasas condiciones de flotabilidad, peligroso hacinamiento, etc.) y la duración del viaje, hay una considerable pérdida de vidas humanas<sup>2</sup>. Sólo esto ya es suficiente para mirar la emigración marítima con ojos diferentes a la terrestre.

En segundo lugar, parece ser que en ese contingente humano la proporción de refugiados de las guerras que asuelan el Oriente Medio, como Iraq, Siria, Afganistán, o la misma África, como Libia o varias naciones del Sahel, es muy superior al que hay entre los emigrantes

---

<sup>2</sup> Aunque las cifras hay que tomarlas con un grano de sal porque no hay dos que coincidan, pueden ser representativas las ofrecidas por el *Missing Migrants Project* que da la de unos 24.000 desaparecidos desde 2014 sólo en el Mediterráneo, es decir unos 2.800 al año en promedio.

terrestres. Y por razones conectadas con ésta, la proporción de mujeres y niños, acompañados o no por el hombre de la familia, es también muy superior a la que ocurre en la emigración por tierra, lo que hace al contingente - llamémosle marítimo - más frágil y vulnerable tanto a la dureza de los elementos como frente a los desalmados que organizan esos viajes en condiciones infrahumanas.

En tercer lugar, aunque las cifras totales que habitualmente se citan son de incluso decenas de miles, dependiendo del período considerado - estacional, anual o plurianual, combinando o no las tres zonas mediterráneas en que se lleva a cabo - cada ocurrencia individual es de escasamente unas docenas de personas desvalidas y apiñadas en un miserable bote apenas apto para navegar, lo que hace su control muy fácil, especialmente comparado con varios centenares de jóvenes vigorosos atacando al tiempo por tierra.

En cuarto lugar, por razones obvias, el cribado para determinar identidad y origen sólo puede hacerse en tierra, por tanto, frecuentemente horas o días después de haber sido hallados.

Finalmente pero de la máxima importancia, sobre todo a la hora de decidir qué medios se deben emplear, tanto el Convenio Internacional de Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS)<sup>3</sup>, como de manera similar, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)<sup>4</sup> dicen claramente que las personas que están en la mar en condiciones de riesgo sólo pueden ser objeto de ayuda, es decir rescate, con independencia de cualquier otra circunstancia, y establecen la obligación absoluta de socorrer a cualquiera que esté en peligro de desaparecer en la mar. Lo que a su vez trae una complicación adicional si se trata de un buque de guerra, y es que la extraterritorialidad de que todos ellos gozan hace que todo náufrago, sea refugiado o emigrante, que pisa la cubierta está automáticamente en

---

<sup>3</sup> SOLAS Capítulo V, Regla 33, Situaciones de socorro: obligaciones y procedimientos. 1 - El capitán de todo buque que estando en condiciones de prestar ayuda reciba una información, de la fuente que sea, al efecto de que hay personas siniestradas en la mar, estará obligado a acudir a toda máquina en su auxilio, informando a éstas de ello o al servicio de búsqueda y salvamento. **La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y la condición jurídica de dichas personas y de las circunstancias en que hayan sido encontradas.** [...]

<sup>4</sup> Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar. Artículo 98 Deber de prestar auxilio 1. Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros: a) Preste auxilio a toda persona que **se encuentre en peligro de desaparecer en el mar**; b) Se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo;

territorio nacional del pabellón del buque de guerra. Entre otras consecuencias técnicas, las más o menos legales o legítimas pero famosas “devoluciones en caliente”, son aquí imposibles.

Parece, por tanto, que todo esto inhabilita totalmente la posibilidad de usar buques de guerra para controlar, no digamos “repeler” o “rechazar” como algunos pretenden, el flujo por mar de inmigrantes y refugiados.

Así pues, siendo la OTAN, como es, una organización de defensa, centrada alrededor del Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte<sup>5</sup>, que se refiere exclusivamente a la respuesta a un “ataque armado” contra uno de los Aliados (y por si hay duda cita el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que refuerza la misma idea<sup>6</sup>), no parece que los supuestos de llegada masiva de inmigrantes, refugiados o no, puedan construirse como un caso cubierto por dicho artículo; ni, en la hipótesis de que lo fuera, parece que esa ayuda de los demás aliados pueda traducirse en nada mínimamente útil. Otra cosa sería si esos inmigrantes llegaran armados, convertidos así en fuerzas armadas invasoras, pero no parece ser ese el caso del supuesto planteado por el Gobierno, entre otras razones porque ello no necesitaría de ninguna medida adicional a las ya contempladas en el Tratado.

No voy a decir que la petición es totalmente novedosa, y la principal razón es que la idea ya había sido tomada con anterioridad por la propia OTAN: el 11 de febrero de 2016 el Consejo Atlántico decidió a petición de Alemania, Grecia y Turquía (los tres únicos componentes de la fuerza en aquel momento) asignar la Fuerza Naval Permanente número 2 (SNMG2) a reprimir el tráfico de seres humanos en el Egeo, asunto sobre el que escribí en su día<sup>7</sup>, y sobre el que vaticiné un escaso éxito, como así ocurrió, por lo que nunca se ha vuelto a repetir tal aventura. Terminaba el trabajo deseando “mucho suerte al comandante de la fuerza y sus hombres, que van a acometer una tarea para la que ni su adiestramiento ni sus

---

<sup>5</sup> Art 5: The Parties agree that an **armed attack** against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

<sup>6</sup> Charter of the United Nations, Art 51: Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an **armed attack** occurs against a Member of the United Nations, [...]

<sup>7</sup> del Pozo, Fernando. *Las fuerzas Navales de la OTAN y la Crisis de los Refugiados*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 abril 2016.

medios son los adecuados, poniendo a prueba la legendaria flexibilidad de las fuerzas navales”. No podía por menos que deseársela porque me podía poner fácilmente en sus zapatos, habiendo mandado yo mismo esa fuerza años atrás, conociendo por tanto las capacidades y limitaciones de la fuerza naval, y habiendo razonado la inutilidad de la tarea. Pero viene esto a propósito de que el hecho de haber experimentado antes con ello, a pesar de advertencias en contra, y habiendo comprobado que efectivamente las advertencias estaban justificadas, parece que no se debe insistir en este nuevo caso en el que muchos de los argumentos son comunes y otros añadidos.

Otro aspecto que debe ser motivo de consideración al repasar lo que ocurrió en aquella ocasión, es que en caso de que la OTAN llegase a actuar volveríamos a tener las advertencias, que ahora supongo redobladas, que entre otros organismos internacionales de indudable influencia mundial emitió *Amnesty International*<sup>8</sup>.

El otro asunto aludido por el Gobierno como uno en el que la OTAN podría ayudar es el uso de la energía como herramienta coercitiva. Dejando aparte la evidencia de que todo tipo de comercio, no solamente la energía, puede ser usado como herramienta de presión en las adecuadas circunstancias (piénsese, por ejemplo, en un país cuya capacidad económica esté centrada en la producción de ciertos equipos, para lo que depende de la importación de *chips*, que no fabrica, de otro país repentinamente hostil), lo que potencialmente ampliaría de manera indefinida la lista de bienes susceptibles de ser usados de manera chantajista, es natural la preocupación por la energía, de la que dependen en mayor o menor medida todas las formas de producción y comercio.

Pero que sea una preocupación no convierte a la posible supresión de la exportación de energía en un “ataque armado”, lo que nos coloca en una situación similar a la explicada para la inmigración. Más aún: aquí no se trata ni siquiera de un asunto policial, sino comercial, campo en el que existen reglas y sanciones universalmente admitidas, y en el que para mayor complicación la Unión Europea tiene bastante que decir, pues a través de ella o con su supervisión se canalizan los contratos internacionales extracomunitarios, y en ella se

---

<sup>8</sup> *Any NATO ships that witness a boat in distress must provide immediate life- saving assistance. Hundreds of refugees, including many children, have already died this year attempting the treacherous journey across the Aegean [...] In no way must NATO forces become yet one more barrier between refugees and the international protection they are legally entitled to.[...] Intercepting refugees attempting to reach Europe and pushing them back to Turkey – where 2.5 million are already hosted – would be a serious violation of their right to claim asylum, and would fly in the face of international law.”* <https://www.rt.com/uk/332267-nato-refugees-aegean-sea/>

confía para que ejerza la presión política y económica correspondiente en caso de incumplimiento. No parece una buena idea incitar, no digamos forzar, a la OTAN a intervenir en un campo que no sólo no es suyo, sino que está firmemente en manos de la otra gran organización internacional a la que pertenecemos. Aparte que poner una responsabilidad en dos manos diferentes, particularmente si son colectivas, suele dar mal resultado. En el año 2008, cuando la piratería arreció en las costas de Somalia, tanto la OTAN como la Unión Europea acudieron al problema, con las operaciones respectivamente *Ocean Shield* y *Atalanta*. Como los EEUU habían lanzado también su operación en la misma zona y con el mismo fin, la *Task Force 508*, la contribución al *Ocean Shield* era exclusivamente europea, y por tanto competía por recursos con *Atalanta*, con el resultado de baja contribución a ambas, y finalmente de que la primera acabó siendo desactivada.

En conclusión, la intención del Gobierno de embarcar a la OTAN en la adquisición de semejantes espinosas responsabilidades, con mínimas probabilidades de éxito y máximas de fracaso, debería antes de ser hecha pública haber sido consultada con quienes pueden apuntar los problemas y dificultades, cosa que evidentemente no ha ocurrido, tal vez por el prurito de que la conveniencia política allana todas las objeciones, por prácticas que sean. Ahora el movimiento ya está hecho, y por lo tanto tendrá que ser puesto en la mesa. Es muy dudoso que la OTAN dé una respuesta inmediata, pero es seguro que si la da positiva sea a regañadientes, y que nunca se llevará a cabo en la práctica.

Añadamos en este caso que los principales aludidos con la dura palabra “amenaza”, casi únicos viniendo la propuesta de España, son nuestros vecinos del sur Argelia y Marruecos, y se verá que estamos pisando un terreno lleno de minas, además de que el primero de los dos está siendo últimamente objeto de las afectuosas atenciones de los EEUU, cuya influencia en las decisiones de la OTAN no es posible exagerar, y se verá que la empresa es mejor no acometerla.

En definitiva, la OTAN es una organización muy poderosa, pero sobre todo una herramienta precisa hecha a la medida de una misión, que es mancomunar la respuesta colectiva de los aliados a una agresión armada a uno cualquiera de ellos. España ya perpetró en los años 80 y 90 un atentado contra esos principios cuando, como consecuencia de haber decidido quedarse fuera de la Estructura Militar Integrada, decidió por medio de los Acuerdos de Coordinación de infausta memoria que los Aliados debían ayudar a nuestra defensa en las áreas próximas a España, pero nosotros no contribuíamos a la defensa de ellos.

No agredamos de nuevo el espíritu de solidaridad. Lo que está sucediendo estos días en nuestras puertas con la injustificable agresión de Rusia a Ucrania, desafortunadamente una nación no aliada, nos dice claramente que la organización es útil y que su misión está bien concebida. No la disolvamos en asuntos no propios hasta perder efectividad, ni usemos esa magnífica y sofisticada herramienta como si fuera un tosco martillo.

---

**Fernando del Pozo**, Almirante (Ret). De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares