

Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de los refugiados

Resumen:

La reciente decisión del Consejo Atlántico de la OTAN de utilizar una de sus fuerzas navales para contender con la crisis de los refugiados en el Egeo oriental pone en cuestión la adecuación de las fuerzas navales a una misión de índole política que podría redundar en el perjuicio de unas fuerzas concebidas con un propósito diferente.

Abstract:

A recent decision of NATO's North Atlantic Council to use one of its naval forces to cope with the refugees crisis in the Eastern Aegean Sea puts in question the adequacy of naval forces for a mission full of political pitfalls which could question forces conceived with a completely different purpose.

Palabras clave:

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

Keywords:

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

War is the realm of uncertainty; three quarters of the factors on which action is based are wrapped in a fog of greater or lesser uncertainty [...] Difficulties accumulate and produce a friction which no man can imagine exactly.
Karl von Clausewitz.

La reciente decisión (11 febrero 2016) del Consejo Atlántico (NAC) a petición de Alemania, Grecia y Turquía de asignar la Fuerza Naval Permanente número 2 (SNMG2) a reprimir el tráfico de seres humanos en el Egeo ha sido, como poco, sorprendente. En parte por su inmediatez –las decisiones basadas exclusivamente en razones políticas suelen ser siempre consideradas urgentes– a pesar de los años ya que la crisis de inmigración irregular provocada por los conflictos en Oriente Medio lleva con nosotros de manera creciente; y en parte porque Frontex, la agencia de la Unión Europea que se encarga del control de sus fronteras exteriores, tiene ya según recientes declaraciones de su director ejecutivo 775 funcionarios especializados y 15 buques destacados en el área. Uno no puede dejar de recordar los razonamientos que en el pasado llevaron a SACEUR, en una propuesta de decisión mucho menos conflictiva que esta, a solicitar el envío de la NATO Response Force a paliar los efectos del terremoto de Pakistán de 2005 bajo el especioso lema de *use it or lose it*, o aquello aun anterior de cuando el fin de la Guerra Fría, «la OTAN es una solución en busca de un problema».

A juzgar por las noticias de prensa, una vez tomada la decisión por el NAC el Estado Mayor del Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) está definiendo la misión y las Reglas de Enfrentamiento (ROE). Ello en sí no es una gran novedad, la misión debe ser pulida por SACEUR, propuesta al Comité Militar (MC), discutida y retocada por el Estado Mayor Internacional para acomodar los deseos de las naciones aliadas, expresados por sus representantes militares pero ya imbuidos de las preferencias políticas de sus gobiernos, frecuentemente devuelta a SACEUR cuando las correcciones son de entidad, vuelta a discutir, hasta que el MC la eleva al NAC para aprobación final, que a estas alturas casi siempre es concedida. Las ROE, como parte del plan de operaciones, siguen el mismo proceso, aunque su prolijidad, nivel de detalle, y la certeza de su contingencia que obligan a actualizarlas frecuentemente en el curso de la operación, las hacen mucho menos sujetas a críticas y debates excepto a posteriori, a la hora de analizar errores o fracasos.

Pero en este caso la impresión percibida –en el bien entendido de que es solo a través de lo publicado en los medios de comunicación– es que los oficiales de los Estados Mayores del Comité Militar y de SACEUR que se enfrentaron con la tarea de encontrar las palabras apropiadas para escribir bajo el epígrafe *mission* han tenido una tarea más difícil de lo habitual para trasladar a lenguaje militarmente comprensible la decisión del NAC, que, según las explicaciones del secretario general Jens Stoltenberg, es acerca de «... conduct reconnaissance, monitoring and surveillance [...] this is not about stopping or pushing back refugee boats»¹. Dejando a un lado que la presión mediática generada por esta crisis parece haber forzado al secretario general a explicar más bien «qué no es» en vez de en qué consiste en realidad la misión, parece que el contralmirante Jörg Klein de la Marina Alemana con sus tres barcos en el Egeo, la fragata canadiense HMCS Fredericton de la clase Halifax, la turca TCG Barbaros (MEKO 200), y su insignia el buque de aprovisionamiento FGS Bonn se enfrenta con un delicado problema es su nueva zona de operaciones. No es ni mucho menos inusual que la fuerza se dirija a la zona de operaciones sin una orden de operaciones aprobada; así se hace frecuentemente para adelantar la presencia, entendiéndose que misión, ROE y otros elementos de la orden de operaciones se recibirán antes de la llegada, y el que escribe estas líneas lo ha experimentado al menos en dos ocasiones. No parece que esta vez se puedan cumplir estas previsiones, sin embargo, pues la fuerza está previsto (cuando se escriben estas líneas) que llegue el fin de semana del 14/15 de febrero, mientras que a la orden de operaciones le queda un complicado, y tal vez largo, proceso de aprobación por delante.

Una descripción de la misión bien concebida –no es siempre este el caso, pues las conveniencias políticas a menudo lo impiden– debe constar de dos elementos: el «cometido» de la fuerza y la «finalidad superior» buscada. Esto es con objeto de que el comandante de la fuerza que ha de llevar a cabo el «cometido» sepa cuál es la idea general, pues esta debe guiar sus decisiones en el no infrecuente caso de tener que improvisar ante cambiantes circunstancias. Así, la «finalidad superior» es su guía en el caso de tener que contender con lo inesperado. Pues bien, si en este caso el cometido estará inevitablemente perjudicado por la fricción que Clausewitz

¹ <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127972.htm>.

decía afectaba a todas las operaciones militares, la finalidad superior está más envuelta en la niebla clausewitziana de lo ya desafortunadamente habitual, pues la propuesta alemana, secundada por Grecia y Turquía, más que para resolver una hipotética situación inesperada, parece haber sido hecha para aprovechar la coincidencia de que la fuerza disponible inmediatamente para una intervención incluye un buque turco, y que el mando de la fuerza reside este año en un oficial alemán, circunstancia esta en sí irrelevante... excepto para la visibilidad mediática.

Por otra parte es fácil la explicación de la aparentemente incongruente decisión de encomendar a la OTAN la tarea de apoyar la resolución de un problema que cae claramente en el ámbito de la Unión Europea: Turquía, actor fundamental en la crisis, es miembro de aquella pero no de esta. Se usan las herramientas que se tiene a mano, aunque en teoría no sean las más adecuadas.

Tres pueden ser las finalidades de una intervención naval sobre el flujo de refugiados, las tres íntimamente entrelazadas pero distintas: interdicción del abominable tráfico de seres humanos, reducción de la corriente migratoria por esta vía, esté sujeta o no a los abusos de las mafias (se estiman unos 70.000 los que han usado esta vía en el pasado mes de enero solamente), y alivio del coste humano en forma de naufragios (unos 400 se cree que han perdido la vida en ese período y zona).

La primera es claramente de carácter netamente policial. Admitamos sin embargo que una fuerza naval puede en principio aportar datos que contribuyan a una mejor comprensión de los *modus operandi* de las organizaciones mafiosas, datos que en cualquier caso solo pueden ser cotejados, analizados y explotados por fuerzas policiales. La fuerza naval permanente de la OTAN del Atlántico, hermana de esta, estuvo durante años acudiendo regularmente al Caribe para cooperar con agencias de la ley en la represión del tráfico de cocaína de las costas sudamericanas hacia los EE.UU., para lo que aportaba exclusivamente sus medios de detección, con satisfacción al parecer de las agencias de la ley que recibían el apoyo, por lo que la contribución naval a objetivos policiales tiene precedentes aceptados y exitosos.

La segunda es de una complejidad legal tal que resulta de imposible aplicación por una fuerza naval: basta considerar las dificultades que se vienen experimentando en

las fronteras europeas para discriminar entre refugiados que huyen de la guerra o de la persecución política, y los emigrantes económicos que buscan una vida mejor en Europa, dos posibilidades que caen bajo distintos supuestos de las leyes europeas y nacionales que regulan la inmigración. Y no solo legales: las discrepancias políticas en este asunto entre los distintos gobiernos de las naciones aliadas, y dentro de ellas entre gobierno y oposición, garantizan que cualquier intento en este sentido por una fuerza naval multinacional estará sometido a graves dificultades.

Finalmente, la tercera, el auxilio al naufrago, está tan imbricada en las leyes² y usos de la mar que no requiere ninguna instrucción directa ni operación especial, más allá de coordinar esfuerzos para el mejor aprovechamiento de las unidades existentes. Ciertamente tres buques más aumentan la capacidad de rescate, pero ni cuantitativa ni cualitativamente añaden gran cosa por este concepto a las 15 embarcaciones de Frontex ya presentes, las embarcaciones de organizaciones no gubernamentales allí destacadas, los buques griegos y turcos locales, y los mercantes en tránsito por la zona.

Podemos pues colegir, y no solo por las declaraciones del secretario general Stoltenberg, que será la primera de las posibles finalidades la que informará la misión que se asigne a la fuerza. Cabe, pues, preguntarse qué es lo que los poco numerosos medios del SNMG2³ pueden aportar a la represión de la explotación que las mafias hacen de las desesperadas gentes que huyen de bombardeos, represalias, ruinas, en definitiva de la imposible situación de Siria, Iraq y Afganistán (y de otros muchos lugares por razones económicas, pero aprovechando la coartada que las guerras en aquellos proporcionan, declarando falsa nacionalidad ayudados por la común pertenencia a la identidad árabe y al islam).

Para ello hay que considerar que el principal flujo de emigrantes irregulares por mar, antes originado en las costas sur del Mediterráneo, se encuentra ahora entre la

² 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 estas 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 [...]».

³ Hoy tres unidades tan solo, cuando no hace tantos años solían ser ocho. El asunto no es baladí, porque en este tipo de operaciones los números son más importantes que las capacidades individuales de los buques.

costa turca y unas dos docenas de islas griegas, las más próximas de las cuales se encuentran a distancias típicamente de entre 3 y 10 millas de la costa, y salpicadas a lo largo de unas 300 millas. Salta a la vista que la presencia de tres buques no es capaz de reducir el tráfico de los difícilmente detectables botes hinchables que pueden tardar una hora en el tránsito, excepto por el efecto disuasorio inicial una vez hagan presencia⁴, que pronto se desvanecerá en cuanto los traficantes identifiquen a los buques y adopten las tácticas de contravigilancia que les permitan usar los períodos y zonas inevitablemente descubiertos. Ningún caso más claro que este de la aplicabilidad universal del axioma científico que dice que la observación de un fenómeno altera el fenómeno observado.

Pero vayamos a lo práctico: tres buques de superficie distribuyendo su presencia a lo largo de 300 millas tocarán a unas 100 millas cada uno que patrullarán más o menos aleatoriamente, con lo que la distancia promedio de detección de blancos de interés será de aproximadamente 34 millas, obviando lo irregular de la zona y la evidencia de que no todas las islas griegas son igualmente accesibles. Pero teniendo en cuenta que los traficantes no iniciarán el viaje a la vista de la silueta de una fragata en el horizonte, la distancia promedio de detección (con los medios aéreos embarcados) será probablemente más próxima a las 50 millas. Esta distancia es bien manejable para los helicópteros embarcados, capaces de operar a distancias superiores de su buque y de observar áreas de mayor radio, pero incapaces de intervenir, ni siquiera de adquirir detalles cruciales para el fin buscado (verdadera nacionalidad de los emigrantes, presencia o no a bordo de los traficantes, puntos de procedencia, origen de las embarcaciones y medios, financiación, procedimientos de pago, etc.). Para ello el buque deberá dirigirse al contacto de interés para hacer esas averiguaciones directamente. Pero 50 millas requieren dos horas de navegación de una fragata, tal vez tres de un buque de apoyo como el FGS Bonn, tiempo más que sobrado para que el modesto motor fuera borda del bote haya permitido a los hacinados emigrantes completar el azaroso viaje.

⁴ Por mucho que los emigrantes lean en la prensa las declaraciones del secretario general de la OTAN no será fácil persuadirlos de que los buques de guerra no están allí para repelerlos, por lo tanto disuasión habrá, aunque no sea intencionada. Otra cosa son los traficantes, que con mucha más razón notarán en la nuca el aliento de la ley a la vista de las siluetas de los barcos.

De esto se sigue que incluso el muy limitado objetivo de obtener información que permita a otras instancias actuar contra las mafias resulta muy dificultoso para la fuerza asignada para ello. No obstante se puede esperar de esas dotaciones que pondrán su máxima dedicación y esfuerzo al servicio del objetivo, por inconcreta que sea su definición, y que obtendrán información que podrá ponerse en manos de Frontex, o en las de las autoridades policiales turcas a través del miembro turco de la fuerza, facilitando así la represión del abominable tráfico de seres humanos. Además, la alteración de ese tráfico que la presencia de los buques de guerra indudablemente provocará, tal vez proporcione nuevos datos para el análisis haciéndolos temporalmente vulnerables a la policía mientras buscan nuevas rutas.

Todo ello no evita de todos modos la impresión de que tal vez se está tratando de introducir un tornillo en un bloque con la poco sutil ayuda de un martillo, además del riesgo de descrédito que se puede producir al no cumplirse las expectativas generadas por el efecto dramático de enviar una fuerza naval con potentes medios de detección e importante armamento. Y, tal vez más importante, la involuntaria consecuencia derivada del uso de tal fuerza es la impresión producida de que los refugiados son elementos hostiles a los que hay que rechazar, impresión que el secretario general Stoltenberg se ha apresurado a tratar de disipar en sus declaraciones mostrando ser consciente de ello. Con buen motivo, habría que añadir, a la vista de las inmediatas protestas de Amnistía Internacional ampliamente difundidas, incluso poniendo indirectamente en duda el cumplimiento por los buques de la OTAN de las provisiones del SOLAS sobre auxilio a náufragos al exigir (?) que la fuerza las cumpla⁵.

Estas dudas surgen por la más o menos difusa percepción de que las fuerzas navales permanentes de la OTAN están para la guerra, no para labores policiales. Y a los que así piensan no les falta razón, extensiva a todas las fuerzas navales, no

⁵ La jefa de la oficina de Amnesty International en las Instituciones Europeas Ivema McGowan declaró inmediatamente: «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/>>.

solo las de la OTAN. La razón de ser de esas fuerzas permanentes –y la de su composición, basada la de los NSMG 1 y 2 en fragatas fundamentalmente, el «caballo de batalla» de las fuerzas navales, es poner a disposición de la Alianza una capacidad de intervención limitada pero permanente, que puede ser activada instantáneamente acudiendo al lugar de la crisis para establecer presencia y demostrar el compromiso y la solidaridad aliada, apoyar a la diplomacia aliada, ser un catalizador de la interoperabilidad de las marinas aliadas y un referente para las que aspiran a ello. La Operación aliada Ocean Shield de represión de la piratería en aguas de Somalia estiró hasta el límite estos objetivos, sobre todo a la vista de la duración que la operación ha alcanzado, pero era notorio que la distancia a las bases europeas y la permanencia en zona necesaria imponía buques capaces de operar largo tiempo en todas las condiciones y sin mucho apoyo logístico, algo que solo las marinas pueden proporcionar, no los siempre más modestos servicios de guardacostas. Estas razones no serían de aplicación al mar Egeo y la misión que comentamos.

No faltan sin embargo algunas consecuencias potencialmente positivas de esta iniciativa. La primera podría ser un nuevo y definitivo impulso a la idea del Servicio de Guardacostas de la Unión Europea, dependiente o coordinada con Frontex, que lleva años rebotando por las paredes de los edificios alrededor de la plaza Schuman en Bruselas sin alcanzar nunca fructificación. Otra, más sutil, es contribuir a difuminar el informal reparto de misiones entre la UE y la OTAN –bajo nivel de intensidad para la primera, alto para la segunda– que perjudica la imprescindible cooperación entre ambas.

Ambas razones parecen requerir comentarios más detallados. El 15 de diciembre pasado la Comisión de la UE aprobó la constitución de un «European Border and Coast Guard» (EBCG), lo que parece zanjar el continuo retraso que ha venido sufriendo este asunto durante años. La verdad sin embargo es que la decisión⁶, fuertemente contestada en algunas de las naciones miembro, no pasa de ser más que un aumento de personal de Frontex –duplica su personal permanente y establece un contingente de reserva, proporcionado por las naciones– más bien que

⁶ <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm>.

el establecimiento de un genuino Servicio de Guardacostas como el título sugiere⁷. Es más, el documento no hace ninguna mención del hecho incuestionable de que el control de la inmigración –único objetivo declarado del flamante EBCG– es muy diferente en tierra, sea puesto fronterizo, paso de las montañas o aeropuerto, que en la mar, que es un entorno plurinacional y de límites difusos o inexistentes, frente a la línea claramente marcada y entorno binacional de aquellos. La aplicación del derecho en cuestiones migratorias en la mar requiere unos medios y una experiencia –la del hombre de mar– que no se obtienen simplemente aumentando una plantilla.

Pero sobre todo, el aislar el control de inmigración como único objetivo es ignorar que en la mar todos los delitos tienen cabida y comparten medios y ámbito. El traficante de seres humanos atenta contra la seguridad frente a accidentes (los famosos chalecos salvavidas sin suficiente flotabilidad comentados por la prensa son un buen ejemplo, por no mencionar el hacinamiento y las precarias condiciones de la embarcación), y no hace ascos si a mano viene a transportar droga, armas o lo que sea preciso si da buena ganancia. Una vez transgredida la ley, lo demás es un camino cuesta abajo, según describió muy gráficamente Thomas de Quincey en su famosa obra *On Murder Considered as one of the Fine Arts*.

De ello se sigue que un Servicio de Guardacostas bien concebido tiene que ser integral, abarcando en sus misiones desde la seguridad frente a accidentes o caprichos de la naturaleza (*safety*) a las funciones policiales generales (*security*), ciertamente control de inmigración irregular entre ellas, pero también represión del tráfico de estupefacientes, del de armas, del contrabando, de la sobrepesca ilegal, no declarada o no regulada, la prevención de los desastres y otras poluciones deliberadas, la protección contra las acciones de organizaciones ecologistas extremistas que recurren a la violencia, y por supuesto la piratería y el robo a mano armada en la mar y el terrorismo en el ámbito marítimo. Varias naciones europeas, lastradas por una multiplicidad de servicios existentes, algunos de considerable antigüedad –policía de puertos, aduanas, servicio de salvamento, control de pesquerías, servicios de guardacostas regionales...– cuya disolución o fusión

⁷ Una búsqueda de texto en la decisión de la Comisión por la palabra *ship* solo produce *partnership* en cómica imitación de la opereta de Gilbert y Sullivan HMS Pinafore donde el único *ship* que conocía el ministro de la Royal Navy era precisamente su previo *partnership*.

provocaría enormes resistencias, han optado por diversos mecanismos de coordinación, creando la «función guardacostas». Pero que la UE, en vez de crear *ex novo* un servicio modélico que además catalizara los esfuerzos en ese sentido de las naciones miembro, se haya conformado con un aumento de plantilla de Frontex se puede considerar como una oportunidad perdida, a pesar de las positivas palabras del presidente de la Comisión⁸.

De todos estos argumentos es prueba irrefutable el hecho de que, haciendo salvedad de que el aumento de plantilla de Frontex aún no ha podido surtir efecto, ha sido necesario recurrir a medios navales para un problema migratorio, porque ni la UE tiene los medios para hacerlo, ni es capaz de recabar los propios de las naciones miembro.

Respecto al reparto de papeles entre la OTAN y la UE, es sabido que hay división de opiniones entre los socios de ambas organizaciones (las preferencias de los que solo pertenecen a una no es preciso subrayarlas). Francia, por ejemplo, tradicionalmente intenta acotar las actuaciones de la OTAN a la literalidad del Tratado de Washington, y su argumento habitual es que los conflictos de hoy solo se pueden resolver con el uso concertado de medios diplomáticos, económicos y otros, además de los militares; la OTAN, según esta teoría, debido a que su esencia es la defensa colectiva, está constreñida a emplear solo los últimos, mientras que la UE tiene acceso a todos.

No habiendo estado presente en los debates previos a la decisión del Consejo Atlántico es difícil decir qué argumento convenció a Francia y otros tradicionales objetores para unirse al consenso, aunque el de poder contar con Turquía en ello parece imbatible. Pero si uno vuelve la vista atrás la memoria ofrece otros ejemplos comparables pero más difíciles de explicar: cuando se agudizó el problema de la piratería desde las costas somalíes, que afectaba con particular intensidad al tráfico marítimo y pesqueros europeos, la UE lanzó la Operación Atalanta... y casi

⁸ «A united refugee and asylum policy requires stronger joint efforts to secure our external borders. Fortunately, we have given up border controls between the Member States of the Schengen area, to guarantee free movement of people, a unique symbol of European integration. But the other side of the coin to free movement is that we must work together more closely to manage our external borders. [...] We need to strengthen Frontex significantly and develop it into a fully operational European border and coast guard system». European Commission President Jean-Claude Juncker, State of the Union Address, 9 September 2015.

simultáneamente la OTAN envió a su SNMG1 a la Operación Ocean Shield antes aludida. La legitimidad de ambas organizaciones para llevar a cabo estas operaciones está fuera de toda duda, pero habida cuenta de que los EE.UU. tenían su propia operación –lo que prácticamente forzaba a que la contribución a Ocean Shield fuera exclusivamente europea– suscitaba la no menos legítima pregunta de si no habría sido más eficiente y eficaz el hacer una sola, fuera cual fuera la organización que la amparase. La política, entendida como el gaseoso arte de hacer lo necesario para que resulte lo conveniente, tiene a veces esas paradojas.

Finalmente, pero no menos importante, no se puede dejar de mencionar en este contexto la operación antiterrorista de la OTAN Active Endeavour, iniciada a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre 2001, de larga duración por tanto, y única basada en el artículo 5 del Tratado de Washington. Inicialmente centrada en la presencia de buques principal pero no exclusivamente en el Mediterráneo oriental, ha evolucionado hacia una red de intercambio de información con contribución solamente ocasional de unidades navales, con el objetivo principal de la represión del tráfico de armas y otros medios usados por terroristas. Aunque en un plano teórico el artículo 5 no es fácil de compaginar con el control de la inmigración irregular, parece que, por las razones explicadas más arriba, las redes de información y experiencia adquirida en Active Endeavour podrían encontrar utilidad en la nueva operación naval de la OTAN, que precisamente se lleva a cabo en el mismo escenario, y a su vez las unidades a esta asignadas podrían prestar un gran servicio en el entorno de Active Endeavour. La fusión de ambas operaciones, que en todo caso serán presumiblemente dirigidas por el mismo Cuartel General, Allied Maritime Component Command Northwood, parece que sería beneficiosa, y sorprendente la ausencia de toda referencia a Active Endeavour en la decisión del Consejo Atlántico. Como hemos dicho más arriba con otro motivo, en la mar todos los delitos comparten ámbito, actores y medios, por lo que hay que combatirlos de manera coordinada.

Pero, sea como sea, la decisión de emplear a la OTAN y sus fuerzas navales en el ámbito de la emigración irregular está tomada, y ya solo podemos desde aquí desear mucha suerte al comandante de la fuerza y sus hombres, que van a acometer una tarea para la que ni su adiestramiento ni sus medios son los

adecuados, poniendo a prueba la legendaria flexibilidad de las fuerzas navales. Seguro que por la mente del almirante habrá pasado alguna variante alemana del consejo que daba Napoleón al comenzar una batalla dudosa:

«On s'engage... et puis on voit».

Fernando del Pozo
Almirante (R)