

MARCO CONCEPTUAL PARA LAS OPERACIONES NAVALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Juan FEAL VÁZQUEZ



Introducción



ESTÁ pendiente de definir una base conceptual adecuada a las iniciativas navales de paz y seguridad de las Naciones Unidas (NU). En el pasado, todas las veces que las NU emprendieron una acción por mar, los conceptos operativos procedían de aplicaciones terrestres establecidas, tales como el Mantenimiento de la Paz (MP). De esta consideración hay que destacar tres puntos: primero, tanto los ambientes como las fuerzas (terrestres/navales) son distintos y, por tanto, dan lugar a concepciones diferentes de paz y seguridad; segundo, la aparición de nuevos conceptos tales como operaciones de «segunda generación», son particularmente aplicables al entorno naval; tercero, los nuevos conceptos navales de paz y seguridad se pueden identificar con funciones primarias de diplomacia y disuasión de las fuerzas navales.

Para establecer un marco coherente para la consideración de futuras operaciones navales, voy a explicar primero el porqué de la poca atención que se ha dispensado a la dimensión naval dentro de las NU. Quiero llamar la atención sobre las diferencias físicas y jurídicas que hay entre los ambientes terrestre y naval y cómo afecta esto a las iniciativas de paz y seguridad. Finalmente, subrayar las bases de los conceptos de paz y seguridad terrestres tradicionales de las NU y examinar lo que se puede adaptar de ellos al ambiente marítimo.

Ambientes navales y territoriales

Desde su creación en 1945, las NU se han centrado casi exclusivamente en problemas territoriales que afectaban a la paz y la seguridad internacionales. Las razones son evidentes: la mayoría de los conflictos armados y otras manifestaciones de desorden internacional se originan en tierra y se dirigen mejor

mediante mecanismos terrestres. Aunque hay un gran número de disputas que se centran sobre delimitaciones marítimas que no han sido resueltas, se han hecho pocos intentos para resolverlas por la fuerza. Tampoco ha habido muchos conflictos cuya raíz haya tenido una dimensión marítima; normalmente el conflicto marítimo ha sido una extensión de las disputas territoriales.

La naturaleza física del medio marítimo, el contexto jurídico diferente y los modernos sistemas de armas hacen que los marcos terrestre y marítimo sean diferentes. El ambiente marítimo tiene dos atributos que lo diferencian del terrestre: primero, hay partes que no son territoriales, y segundo, la constitución física del mar permite la libre circulación de los buques.

La naturaleza física del ambiente marítimo ha ocasionado que los sistemas militares hayan evolucionado con diferentes características a los utilizados en tierra. La necesidad de operar sobre grandes distancias ha llevado al desarrollo de buques con un alto grado de autosuficiencia en logística y comunicaciones. El despliegue de un buque de guerra, incluso con buenas intenciones no bélicas, tal como una OMP (operación de mantenimiento de la paz), envía una señal diferente a la de un contingente de tropas, debido a la fuerza que puede proyectar y a razones históricas.

Como una función del entorno en el cual operan, los buques de guerra han desarrollado un conjunto de características que se describen de la siguiente forma: *versatilidad*, capacidad para realizar una gran variedad de tareas; *governabilidad*, potencial escalatorio y desescalatorio; *movilidad*, capacidad para moverse entre regiones con relativa facilidad e independencia; *capacidad de proyección*, eficacia como transportes de potencia de fuego y de fuerzas; *potencial de acceso*, capacidad para alcanzar localizaciones distantes; *simbolismo*, los buques son trozos de soberanía nacional; y, finalmente, *resistencia*, poder que permanece con los buques de guerra y los capacita para ser adyacentes a un problema.

Además, las Marinas de guerra han desarrollado estrategias distintivas. Las nociones de «control del mar» y «negación del mar», por ejemplo, son diferentes a las estrategias terrestres. El uso diplomático de fuerzas navales, tal como «mostrar la bandera» y la «diplomacia naval», son instrumentos políticos que no tienen paralelismo directo en el ámbito terrestre.

El hecho es que las estrategias navales y terrestres difieren en aspectos fundamentales y significativos, lo que sugiere que dentro del marco de las OMP habrá divergencias conceptuales que hay que distinguir.

Las NU y la paz y seguridad internacionales

El marco dentro del cual las OMP terrestres se han desenvuelto se puede definir como sigue:

Primero, la Carta de las NU permite, en el capítulo VII, utilizar acciones, incluyendo el uso de la fuerza, para evitar una disputa que pudiese poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Según el capítulo VII, artículo 41, el Consejo de Seguridad tiene poder para establecer sanciones económicas, seguidas de acciones por tierra, mar y aire, incluyendo demostraciones, bloqueos y otras operaciones.

Segundo, existen formas colectivas de apoyar acciones de paz que no se mencionan concretamente en la Carta, destacando el uso de fuerzas de OMP para crear condiciones que lleven a la paz.

Tercero, desde el fin de la guerra fría se ha propuesto que la extensión o modificación del tradicional MP incluya conceptos tales como MP preventiva, despliegue y operaciones de segunda generación con una extensiva remisión al uso de la fuerza. También han sido revitalizados, como mecanismos viables para promocionar la paz, los conceptos de Establecimiento de la Paz (*Peace Making*) y Consolidación de la Paz (*Peace Building*), medidas pacíficas y ampliamente definidas conceptualmente.

Evaluando el alcance en que estos conceptos terrestres son relevantes en lo marítimo, parece que el concepto de segunda generación es particularmente aplicable a las operaciones navales. Además, el concepto de Diplomacia Preventiva —que se refiere a fuerzas terrestres en el libro del ex secretario general Butros Ghali «Una Agenda para la Paz»— se puede aplicar a nociones tradicionales de diplomacia naval.

MP tradicional

Hay una serie de características relacionadas con las tradicionales OMP. Las OMP se ejecutan por ejércitos o policías y organismos civiles, que se envían para utilizar la fuerza en defensa propia o en cumplimiento de su misión, se espera que actúen imparcialmente y se despliegan normalmente con el consentimiento de las partes conflictivas. Aunque las OMP han adoptado papeles tales como el control de elecciones, retirada de las armas y el de proporcionar ayuda médica, sus funciones clásicas han sido la observación y la interposición entre partes hostiles.

La adopción de estos conceptos por una fuerza naval crea una serie de problemas. Uno de ellos está relacionado con las características técnicas de los buques de guerra, ya que tienden a estar fuertemente armados para sobrevivir en un ambiente de amenaza de alta tecnología.

Incluso las OMP ribereñas y costeras llevadas a cabo por UNTAC en Camboya no se puede decir que hayan sido un modelo de OMP de interposición; UNTAC utilizó patrulleras costeras y fluviales, lanchas de desembarco y embarcaciones ligeras especiales para patrullar y ayudar a detectar el tráfico de armas en Camboya, en cumplimiento del acuerdo firmado en París el 23 de

octubre de 1991. Además de observadores militares, las lanchas llevaban infantes de marina armados que podían abordar y registrar barcos sospechosos de transportar armas. En este sentido, se podía decir que habían adoptado una postura de interdicción/disuasión, más que las tradicionales OMP.

Las fuerzas navales son capaces de amenazar a un Estado sin su consentimiento, simplemente evitando entrar en sus aguas territoriales o, en el caso de los submarinos, haciéndolo de tal forma que no sean detectados. En operaciones de MP, esto puede inducir a operar sin consentimiento explícito, quizá llevando a cabo misiones fuera de aguas territoriales cuando la operación sea problemática. Incluso las patrullas de observación aérea o marítima pueden representar una amenaza o al menos un reto en opinión de los contendientes. Hay un peligro, y es que el despliegue de la OMP pueda verse como alguna forma de disuasión o el preludio de futuras acciones de ejecución, a lo que seguramente una de las partes negará su consentimiento.

Una de las pocas funciones navales postuladas que conforman las normas tradicionales de MP es la interposición entre buques de guerra hostiles: es una función hipotética que las NU nunca han llevado a cabo. Además, los matices del tradicional MP terrestre, que implican normalmente contacto verbal y visual entre los soldados, serían difíciles de conseguir. La interposición puede ser más práctica donde las disputas entre Estados admitan desplegar buques costeros o fuerzas sutiles. Todo esto sugiere que la OMP tradicional será problemática en el ámbito marítimo.

Operaciones de segunda generación

Mientras que las fuerzas terrestres, operando de acuerdo con los parámetros de las OMP tradicionales, están relativamente constreñidas en su misión, las navales tienen características conceptuales más compatibles con la naturaleza intervencionista de las operaciones de segunda generación. Después del final de la guerra fría, las llamadas de las NU para incrementar el intervencionismo y uso de la fuerza en misiones terrestres humanitarias han creado una base para nuevas formas de OMP. Las operaciones de apoyo a la paz de segunda generación se describen como incluidas en la OMP convencional (capítulo VI y mitad) y las acciones de ejecución del capítulo VII.

Normalmente no se requiere el consentimiento de las partes, aunque obviamente se prefiere. Además, y esto es psicológicamente importante, en las operaciones de segunda generación se utilizarán ventajas militares sustanciales. Para la seguridad de las fuerzas participantes en estas operaciones y alcanzar objetivos militares será necesaria la presencia adelantada y zonas de operaciones más amplias. Por último, no se podrá mantener que estos tipos de operaciones sean imparciales. La «ejecución de ayuda humanitaria», por ejemplo, es por definición una acción parcial. La entrega de ayuda por aire a

civiles en áreas bloqueadas se percibe algunas veces como una actividad imparcial sin carácter militar y se realiza para aliviar el sufrimiento de los no combatientes. Los buques son capaces de desempeñar papeles en apoyo o independientes de las operaciones terrestres tales como apoyo aéreo para misiones humanitarias, la entrega de ayuda humanitaria, evacuaciones, desembarcos de tropas terrestres y la creación de «refugios seguros». En cuanto al primero, la potencial naturaleza discriminatoria de algunos de los sistemas de armas de las fuerzas aeronavales es un factor importante para la ejecución de este tipo de misiones. Pueden observar, y si las operaciones humanitarias estuviesen amenazadas podrían utilizar la fuerza. Aun en este caso se tendrían que considerar cuestiones de proporcionalidad.

Diplomacia preventiva y mantenimiento de la paz

El despliegue de fuerzas terrestres para prevenir el estallido de un conflicto armado ha sido postulado hace muchos años, pero este concepto ganó impulso debido a la reivindicación realizada por el secretario general en junio de 1992 y al despliegue de fuerzas de NU en Macedonia. La presencia de una fuerza de MP, con armamento ligero, a lo largo de una frontera amenazada, indica la preocupación del Consejo de Seguridad. Ello lleva implícita la amenaza de acciones más energéticas: ataque u otra forma de agresión.

Si se pudiese realizar una forma de despliegue naval preventivo como función paralela sería mucho mejor; tal fuerza podría obviar muchas de las dificultades de una fuerza terrestre, como la falta de consentimiento, pero a menos que la crisis fuese marítima por naturaleza, no se podría realizar otra acción más que la de disuasión. Sin embargo, es necesario hacer una distinción entre la fuerza de MP preventiva y la de disuasión: la primera cuenta con su autoridad moral y política más que con su efecto militar, mientras que la efectividad de la segunda reside en su capacidad y percepción militar de su uso.

Otras formas de acciones preventivas, tales como el aviso previo y la creación de zonas desmilitarizadas, crean confianza y también han sido postuladas por las NU para sus fuerzas terrestres.

Diplomacia naval

Aunque la diplomacia naval ha sido en el pasado un instrumento utilizado por los Estados para intereses nacionales más que colectivos, se puede adoptar una modificación adaptada a las funciones de las NU. El papel político de las Marinas en conflictos de baja intensidad incluye la «diplomacia naval» y la «muestra de la bandera». Las Armadas son particularmente idóneas para estos

papeles. Así, para establecer o cimentar buenas relaciones con otros Estados, se pueden enviar buques a visitar puertos en señal de buena voluntad; la sola presencia de unidades navales supone ya un mensaje para un gobierno, sea amigo o adversario.

Comparando los usos diplomáticos de fuerzas navales y terrestres, éstas están constreñidas por la inmediatez, el alcance y la fuerza de las advertencias políticas que puedan generar. Normalmente, las movilizaciones de tropas consiguen efectos diplomáticos donde son físicamente capaces de ocupar un territorio; sin embargo, existe el peligro de que estas movilizaciones puedan interpretarse como gestos coercitivos o de disuasión, más que como ejercicio de la diplomacia. En este contexto, no solamente es cuestionable la fuerza y claridad de la diplomacia terrestre, sino que su alcance es también limitado. Por el contrario, el hecho de que puedan aproximarse buques de guerra a la costa de Estados litorales infunde gestos de diplomacia naval con fuerza y rapidez; el tipo de buque o buques desplegados también comunica una señal distintiva, por ejemplo el envío de un grupo de transportes de guerra a una zona en crisis es una acción diferente a la de desplegar una fragata. Para conseguir efectos escalatorios o desescalatorios solamente hay que variar la composición de esta fuerza.

Consolidación de la Paz (PB)

El concepto de Consolidación de la Paz comprende medidas políticas y materiales adoptadas antes, durante o después del conflicto, para crear unas condiciones estables que imposibiliten posteriores estallidos de violencia. Tales medidas pueden incluir el desarme de las partes combatientes y la restauración del orden, la custodia y destrucción del armamento, repatriación de refugiados, el adiestramiento de fuerzas de seguridad, el control de elecciones, la promoción de derechos humanos y la reforma y potenciamiento de las instituciones gubernamentales. Se ha tendido a incrementar las misiones de MP para incluir en ellas funciones de PB.

Muchas de estas funciones son civiles y terrestres y, como tales, no tienen una incidencia naval directa. Indirectamente, sin embargo, las fuerzas navales tienen importantes funciones de apoyo, tales como el transporte y aprovisionamiento de personal y material requeridos para llevar a cabo una PB básica. Cuando es difícil obtener el permiso para utilizar una ruta aérea o terrestre en una crisis debido a la animosidad de los Estados adyacentes, la derrota marítima es frecuentemente el medio de transporte más fácil; el consentimiento puede concederse más fácilmente a las fuerzas navales porque imponen menos que las terrestres. La ayuda multinacional al desastre de Bangladesh, después del ciclón de abril de 1991 en el que murieron más de 139.000 personas, es ejemplo de los aspectos constructivos de este tipo de PB: una coalición

de fuerzas americanas, paquistaníes, británicas, francesas y chinas entregó ayuda sanitaria, alimenticia y de abrigo principalmente por aire, y ayudó a crear algunas de las condiciones necesarias para la recuperación.

Las organizaciones navales podrían ser parte integrante de la ayuda internacional en casos de desastre, sin oposición, así como para otras formas de ayuda humanitaria.

Disuasión

El capítulo VII de la Carta de las NU no hace una referencia concreta al uso de actitudes disuasorias para mantener o restaurar la paz. Las dificultades aparecen cuando se ejercen por medios terrestres. Para parecer creíbles, las fuerzas terrestres, normalmente, necesitan desplegarse cerca del Estado al que pretenden disuadir. Esto es pocas veces posible, dado que pocos Estados, temiendo la invasión, permitirán la instalación de tropas en su territorio. No todos, normalmente, quieren proporcionar tropas para misiones multinacionales de disuasión debido a motivos muy diversos: largos despliegues, costes, etcétera. La base terrestre para los medios aéreos de disuasión también será un problema, a menos que se cuente con el apoyo de un país amigo fronterizo. Sin embargo, el despliegue de buques con fines disuasorios es más práctico, así como menos sensible políticamente, ya que los buques tienen derechos legítimos de paso y permanencia en aguas internacionales. Desde luego, la ambigüedad puede ser útil si soporta la credibilidad de la disuasión. Pero la entidad, composición y forma de actuar de una fuerza naval se puede variar dependiendo del mensaje político que se quiera enviar a los Estados que puedan ser una amenaza para la paz.

Embargos

El artículo 41 de la Carta de las NU autoriza al Consejo de Seguridad a reunir a sus miembros para aplicar una «interrupción parcial o completa de relaciones económicas» como medida para asegurar la paz y seguridad internacionales, mientras que el artículo 42 permite «demostraciones, bloqueos y otras operaciones por tierra, mar y aire». Sin embargo, el bloqueo naval es un intento de negar completamente el acceso y salida de todo comercio marítimo en una zona, y por razones legales es improbable que se utilice como instrumento por las NU. Según las reglas no ratificadas de la Convención de Londres de 1909, los bloqueos solamente podían establecerse por Estados implicados abiertamente en hostilidades.

Discriminando más, los embargos se realizan para interferir el comercio y negar ciertas clases de mercancías desde puertos de entrada y salida. Las

sanciones se pueden orientar a restringir la capacidad de un Estado para actuar agresivamente, como disuasión, para servir de aviso a otros, para obligarlos a aceptar procesos políticos o para castigarlos mediante una forma de represalia. Sin embargo, el debate se centra en la eficacia de las sanciones económicas, particularmente aquellas aplicadas a Irak y a Serbia-Montenegro, en que intervinieron fuerzas navales. El éxito es difícil de medir, los resultados son difíciles de evaluar y los efectos tienden a ser variables.

Sin embargo, es probable que se incrementen los embargos navales para asegurar que se cumplen las directivas del Consejo de Seguridad, como un pequeño instrumento político de intervención militar. La política de embargo en la mar es generalmente un fin más fácil de lograr que las operaciones terrestres equivalentes. Los buques de guerra vedan los mares, o incluso las aguas territoriales si poseen un mandato legítimo. También es más difícil eludir un embargo en el ambiente marítimo, donde la vigilancia se realiza con satélites, aviones, helicópteros o buques; éstos pueden operar durante largo tiempo en una zona y tienen capacidad para defenderse.

Ejecución

Las medidas a que se refiere el artículo 41 prueban que el Consejo de Seguridad puede aplicar el artículo 42 en el sentido de que «cualquier acción por tierra, mar y aire puede ser necesaria para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales», incluyendo acciones de ejecución. Estas medidas difieren de las otras formas de acciones colectivas de las NU en que no hay consentimiento de las partes en conflicto, no son imparciales e implican menos limitaciones en el uso de la fuerza. Desde 1945 las NU sólo han autorizado dos acciones significativas en este sentido, en Corea y en el golfo Pérsico.

En Bosnia-Herzegovina se pidieron ataques aéreos contra posiciones de artillería y morteros serbias en el caso de que fueran hostigadas las misiones humanitarias de las NU, y se efectuaron en abril de 1994.

Dentro del marco de las acciones de ejecución, las fuerzas navales son capaces de proyectar una fuerza independiente; durante la guerra del Golfo, los ataques de precisión realizados con munición guiada por aviones y buques infligieron daños importantes a la infraestructura de Irak.

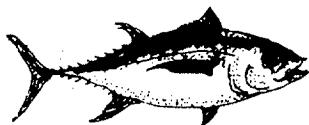
Conclusión

Las fuerzas navales se emplean en un ambiente internacional que ha cambiado. El carácter del sistema internacional se alteró con el colapso de la bipolaridad, el cambio estructural de las NU y la revisión de la base concep-

tual de las OMP. Dentro de este marco, las fuerzas navales asumirán un nuevo papel. La utilidad de las fuerzas navales descansa en varios factores; primero, su relación particular con problemas de soberanía permite su participación en operaciones de segunda generación; segundo, la forma discriminada en que pueden proyectar fuerzas abre muchas posibilidades tanto en la mar como en tierra; tercero, tienen la ventaja del control; cuarto, las fuerzas navales pueden ayudar a la construcción de la paz y al alivio de penalidades.

Finalmente, las fuerzas navales pueden realizar un gran número de funciones distintas relacionadas con medidas preventivas, diplomacia y disuasión.

Debido a esto, hay un importante argumento en favor de la adopción de un marco conceptual distintivo para las operaciones navales de las NU que diverja de las nociones terrestres de seguridad. A falta de tal marco, las NU no estarán en disposición de actuar decisivamente cuando sea necesario el uso de fuerzas navales.



BIBLIOGRAFÍA

- GHALI, Butros: *An Agenda for Peace. Carta de las Naciones Unidas. Peacekeeper's Handbook*. Pergamon, New York, 1984.
- CABLE, James: *Navies in Violent Peace. (Diplomacia de Cañoneras)*.
- STACKPOLE, H. C.: *Angels from the Sea*. Proceedings, US Naval Institute, May 1992.
- FURLONG, Bob: *Powder Keg of the Balkans: The UN Ops for Prevention in Macedonia*. International Defence Review, May 1993.
- IRA GLASSENER, Martin: *Neptune's Domain: A Political Geography of the Sea*. Unwin Hyman, London, 1990.
- BOOTH, Ken: *Law, Force, and Diplomacy at Sea*. Allen & Unwin, London, 1985.
- JIT RIKHYE, Indar: *Strengthening UN Peacekeeping: New Challenges and Proposals*. United States Institute of Peace, Washington DC, May 1992.
- THOMAS: *The Use of Naval Forces in Imposing and Enforcing Sanctions, Embargoes and Blockades*.
- Apuntes de Estrategia*. EGN, 1993/94.