

# IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS MILITARES Y EL DERECHO DE LA GUERRA NAVAL (1)

Gonzalo RODRÍGUEZ GARAT  
*Capitán de Corbeta*

## SUMARIO

1. LA NORMATIVA ACTUAL SOBRE OBJETIVOS MILITARES EN LA GUERRA NAVAL. 2. LA GUERRA NAVAL HOY. ANÁLISIS ESTRATÉGICO. LOS TIPOS DE CONFLICTO. ANÁLISIS OPERATIVO. LOS COMETIDOS DE LA FUERZA NAVAL. 3. NORMATIVA SOBRE OBJETIVOS MILITARES MARÍTIMOS VS. MODERNA GUERRA NAVAL. LAS FORMAS GENÉRICAS DE ACCIÓN DE LA FUERZA NAVAL. DOMINIO O CONTROL DEL MAR. PROTECCIÓN DIRECTA DE LAS LÍNEAS DE COMUNICACIÓN. BÚSQUEDA Y ATAQUE DE UNIDADES ESPECIFICADAS. ATAQUES INDISCRIMINADOS AL TRÁFICO MERCANTE BELIGERANTE Y NEUTRAL. EL BLOQUEO. 4. CONCLUSIONES.

### 1. LA NORMATIVA ACTUAL SOBRE OBJETIVOS MILITARES EN LA GUERRA NAVAL

#### 1.1. *Introducción*

El grueso de la actual normativa de los conflictos bélicos («*ius in bello*») en la mar —y con ella el aspecto más concreto objeto de este trabajo: la «Identificación de Objetivos Militares»— data en sus normas convencionales de los Convenios de La Haya de 1907 y en sus normas consuetudinarias del Manual de Oxford de 1913; no existen normas posteriores que modifiquen sustancialmente dichos textos.

No obstante, una visión actual del problema debe empezar por admitir que, aun siendo evidentemente necesario recurrir a dicha «normativa clásica», así

(1) En sus líneas generales, esta ponencia fue presentada por el autor como «Tesis de Fin de Curso» en el Curso de Guerra Naval 1991/92, en mayo de 1992.

como a otros textos que deben ser tenidos en cuenta si se quiere obtener una idea global de la situación en lo que se refiere específicamente a la guerra naval, en sus cuestiones de fondo este aspecto del Derecho de la Guerra se encuentra regulado en el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1977.

Este primer capítulo tiene por objeto reunir y sintetizar lo actualmente regulado respecto a las personas u «objetos» que pueden ser tratados como «Objetivos Militares» —y, por tanto, sujeto de ataque por los contendientes— en un conflicto armado en la mar, y se limita a presentar esta normativa de forma descriptiva sin hacer ningún tipo de juicio de valor sobre su contenido, para lo cual no es todavía llegado el momento oportuno.

## 1.2. *Principio general*

El principio generalmente aceptado de que *sólo los objetivos militares son susceptibles de ser atacados* (arts. 48 y 52.1 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, en adelante PTC I), precisa de una serie de importantes aclaraciones —que se encuentran también en las propias fuentes del Derecho—, entre las cuales la más importante es la propia determinación de «quién» o «qué» es «objetivo militar».

Debe quedar claro desde el principio que el término «objetivo militar» incluye a personas y cosas, aunque la confusa redacción del art. 48 PTC I pudiera hacer pensar lo contrario. El art. 52.2 del citado PTC I confirma esta afirmación como indiscutible.

Para evitar ambigüedades en la interpretación de los anteriores arts. 48 y 52.1 PTC I, debe tenerse en cuenta, también, que se considera «ataque» a todo acto de violencia contra el adversario, sea de carácter ofensivo o defensivo (art. 49 PTC I). Esta definición, como se extrae del art. 52.2 PTC I, incluye los actos de destrucción total o parcial, captura y neutralización.

## 1.3. *Las personas como objetivo militar*

La parte II del IV Convenio de Ginebra de 1949, aunque deja clara la protección a heridos, enfermos, inválidos, ancianos, niños y mujeres de parto, no pasa de sugerir un ambiguo sistema de protección para las «personas civiles que no participen en las hostilidades...», que resulta a todas luces insuficiente.

Por ello, el Protocolo Adicional I de Ginebra de 1977 complementa y amplía esta regulación en el sentido siguiente:

- En primer lugar, diferencia en su art. 48 PTC I, con carácter taxativo, a la «población civil» de los «combatientes» y determina con claridad a estos últimos como «objetivos militares».
- Por otro lado, en su art. 51 PTC I prohíbe positivamente el ataque sobre la población civil *como tal* (y, por tanto, sobre las personas civiles), e incluso todos aquellos ataques que pongan en peligro innecesariamente a esta población, introduciendo un nuevo e importante concepto que será de gran importancia en este trabajo: el de «proporcionalidad».

Este concepto prescribe, a grandes rasgos, la prohibición de ataques que puedan causar un daño a la población o bienes civiles «excesivos» en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista. Volvemos sobre él más adelante.

Se hace necesario, por tanto, definir con exactitud «quiénes» son personas civiles para, por exclusión, determinar quiénes son, o pueden ser, «objetivo militar».

El art. 50 PTC I define (remitiéndose al art. 4 del Convenio III de Ginebra de 1949) como «personas civiles» a todas aquellas que no son:

- Miembros de las Fuerzas Armadas de los países contendientes (incluyendo a las milicias y voluntarios en ellas encuadrados).
- Miembros de otras milicias y miembros de otros cuerpos voluntarios, incluso los movimientos de resistencia organizados, actuando dentro o fuera de su propio territorio —aunque éste se halle ocupado— siempre que:
  - 1.º) Figure a su cabeza persona responsable por sus subordinados.
  - 2.º) Lleven un signo distintivo fácilmente visible.
  - 3.º) Lleven francamente las armas.
  - 4.º) Conformen su comportamiento a las leyes y costumbres de la guerra.
- Miembros de las Fuerzas Armadas regulares de un Gobierno o autoridad no reconocidos por la otra parte.
- La población de un territorio no ocupado que tome espontáneamente las armas para combatir a tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en Fuerzas Armadas regulares, siempre que lleven francamente las armas y respeten las leyes y costumbres de la guerra.

Las personas incluidas en esta lista, al no ser personas civiles, son «objetivos militares».

Nótese que al quedar excluidas de esta relación los miembros de las tripulaciones, incluso capitanes, pilotos y grumetes de la Marina mercante y tripulaciones de la aviación civil de las Partes contendientes, éstos quedan definitivamente clasificados como no-objetivos militares y, por tanto, sujetos a la protección que brinda el citado art. 51 PTC I.

#### 1.4. Los objetos como objetivo militar

En este caso, y en el ámbito concreto de la guerra marítima, existe mayor dificultad para concretar la normativa existente ya que el citado Protocolo I de 1977 renuncia expresamente en su art. 49.3 a regular la protección de la población civil (que incluye personas y bienes) en la mar, remitiéndose para ello a las «normas de derecho internacional aplicables a los conflictos armados en el mar o en el aire».

Así, pues, la clarificación del problema de la determinación de los objetivos militares legítimos en la Guerra Naval pasa por la integración de flecos de diversas regulaciones —entre las cuales resultan de gran importancia las fuentes no convencionales— y el recurso a extrapolar ciertas cuestiones de fondo establecidas en los Convenios y Protocolos de Ginebra, mediante una aplicación analógica de sus preceptos.

Para ello, debe retrocederse en el tiempo y buscar la base normativa en los viejos Convenios de La Haya de 1907 (en adelante CHY 2), ampliada por las Declaraciones de París de 1856 y Protocolo de Londres de 1936, amén de otras importantes fuentes consuetudinarias como la Declaración de Londres de 1909 y el Manual de Oxford de 1913.

Es importante comprender, antes de continuar, que lo que en tierra es el «sujeto combatiente» se transforma en la mar en «buque o unidad combatiente», ya que los hombres no pueden por sí mismos combatir en este ámbito si no es a bordo de un buque.

Esta circunstancia obliga, siguiendo la metodología del párrafo anterior, a definir en primer lugar quién, o mejor, qué buques tienen la consideración de buques combatientes, lo que los convierte automáticamente y sin mayor discusión en «objetivos militares» (art. 48 PTC I).

Desde el principio parece obvio que los buques combatientes por antonomasia son los «buques de guerra». Esta concepción se regula positivamente en el art. 43 PTC I, en cuyo párrafo 2 se asimilan Fuerzas Armadas —y, en consecuencia, buques de guerra— con «combatientes».

El concepto de buque de guerra no comienza a desarrollarse con auténtica profundidad hasta la redacción del Manual de Oxford en 1913. En la Sección II de este texto —no convencional— se cualifican como «buques de guerra» a los siguientes:

- Buques que pertenecen a un Estado, bajo mando militar, con dotación militar y que porte legalmente las insignias de la Armada Nacional.
- Buques convertidos por el Estado en buques de guerra de conformidad con lo estipulado en el Convenio VII de los de La Haya de 1907.

Hoy, tanto la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 —en su art. 29— como el Convenio de Ginebra de 1958, definen el buque de guerra como «... todo buque perteneciente a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el Gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas regulares».

Sin embargo, es claro que no deben confundirse los conceptos de «buque de guerra» y «buque combatiente», ya que, en el caso de las llamadas «guerras de liberación nacional», las unidades navales pueden tener la consideración de buques combatientes (de acuerdo con el Protocolo I de 1977) y, sin embargo, nunca la de buques de guerra, ya que no pertenecen a un Estado.

Así también, los habitantes de un territorio no ocupado que, ante el avance del enemigo, armen espontáneamente buques para proveer a su defensa, sin haber tenido tiempo para convertirlos en buques de guerra, también adquieren el estatuto de combatientes y con ellos sus unidades navales (art. 13 del Manual de Oxford y 50 del PTC I).

Por tanto, deben sumarse a la lista de buques de guerra los buques combatientes legítimos de estos dos últimos casos para, así, obtener un primer grupo de objetivos militares «evidentes» en la guerra naval.

### 1.5. *Los no-combatientes como objetivos militares*

Al contrario del principio sustentado en la guerra terrestre de que los bienes privados son inviolables, en la guerra naval, como veremos, sucede lo contrario y se reafirma su apropiabilidad (2).

#### 1.5.1. Principio general

Hay que empezar por el Manual de Oxford de 1913 (en adelante MOX) para determinar el principio básico de que «los buques mercantes públicos o privados de naciones enemigas son susceptibles de captura, así como las mercancías enemigas encontradas a bordo» (art. 33). No son, sin embargo, susceptibles de destrucción, excepto en caso de peligro para el captor o por necesidades

(2) FERNÁNDEZ FLORES, José Luis: *Del derecho de la Guerra*, Ediciones Ejército, Madrid, 1982.

operativas, en cuyo caso deberán ser puestos el personal y documentos a salvo (MOX, art. 104).

Subsiste, naturalmente, el problema de la determinación de la índole enemiga o neutral de buques y mercancías, que tanto la Declaración de Londres de 1909 (en adelante DCL) como el MOX resuelven diciendo que la índole del buque será la de su pabellón y la de la mercancía la de su propietario, y establecen normas relativas al cambio de pabellón y transferencia de mercancías que no son objeto de este estudio.

A partir de este principio básico, comienzan a ser de aplicación otros cuyo propósito es la limitación de este derecho en ciertas situaciones, la extensión del mismo a buques y mercancías neutrales en ciertas condiciones y el procedimiento por el que esta captura debe hacerse. Existe, además, una situación específica, cual es la del bloqueo, que presenta particulares características que serán tratadas muy someramente al final de este epígrafe.

### 1.5.2. Limitaciones al principio general

Existen en el derecho clásico ciertas excepciones a la susceptibilidad general de captura de *buques mercantes* y *mercancías enemigas* que, en esencia, se reducen a los casos siguientes (se especifica ante cada uno de ellos la norma de mayor valor jurídico que lo determina):

En base a su naturaleza o actividad:

- Buques hospitales (Convenio II de Ginebra, art. 22).
- Buques cartel (con bandera de tregua) (MOX, art. 45).
- Buques con cometidos religiosos, científicos o filantrópicos (CHY 2, Conv. XI, art. 4).
- Buques de pesca costera o cabotaje local (CHY 2, Conv. XI, art. 3).
- Buques con salvoconducto (MOX, art. 48).

En cuanto a la localización y tiempo en que se efectúa la interceptación:

- En aguas jurisdiccionales neutrales (no incluye la ZEE) (CHY 2, Conv. XIII, art. 2).
- Buques que se encuentran en puerto enemigo al declararse las hostilidades; en estos casos las mercancías pueden ser embargadas o requisadas, pero los buques deben ser liberados (CHY 2, arts. 1 y 2).
- Buques que se encuentran en la mar y no conocen la ruptura de hostilidades; pueden ser embargados o requisados, pero no confiscados (CHY 2, art. 3).

### 1.5.3. Extensión del derecho de captura a buques mercantes y mercancías neutrales

La Declaración de París de 1856, en su arts. 2 y 3, declara que «el pabellón neutral protege la mercancía enemiga» y «la mercancía neutral está protegida, aun bajo pabellón enemigo», exceptuando, en ambos casos, el «contrabando de guerra».

En esta norma, importante aunque incompleta, además de no explicitar las mercancías que pueden o deben ser consideradas «contrabando de guerra», tampoco entra en la cuestión de cuándo los buques mercantes neutrales pueden, por su comportamiento —y no por su carga—, ser objeto de captura.

El CHY 2 pasa sobre esta cuestión sin aportar norma alguna, y hay que llegar a las DCL y MOX para encontrar en qué casos concretos los *buques y mercancías neutrales* son susceptibles de captura:

Buques:

- Cuando viajan especialmente para transportar personal militar o personas que, durante el viaje, prestan asistencia directa a las operaciones del enemigo, o para transmitir noticias en interés del enemigo (DCL, art. 45).
- Cuando tomen parte directa en las hostilidades (DCL, art. 46).
- Cuando estén bajo las órdenes o control de un agente puesto a bordo por el enemigo (id.).
- Cuando sea fletado en su totalidad por el gobierno enemigo (id.).
- Cuando resistan por la fuerza la visita legítima (DCL, art. 63).
- Cuando transportando mercancías consideradas «contrabando de guerra» (cuya relación detallada se encuentra en la DCL, arts. 22 a 26), dicho contrabando es por su valor, su peso, su volumen o su flete, más de la mitad del cargamento total del buque (DCL, art. 40).

Mercancías:

- Todas aquellas que son contrabando de guerra (DCL, arts. 22 a 26), con ciertas matizaciones respecto a la prueba de destino de esas mercancías expuestas en los arts. 30 a 39 de la referida Declaración.
- Aquellas pertenecientes al propietario del contrabando que se encuentran a bordo del mismo barco (DCL, art. 42).

### 1.5.4. El bloqueo

Hemos dejado para último lugar esta tradicional figura, porque en ella se dan supuestos especiales que permiten extender considerablemente el derecho de

captura a buques neutrales que desarrollan actividades puramente comerciales, bajo muy particulares condiciones.

Así, considerando que un hipotético bloque ha sido establecido e informado acorde con la extensa normativa internacional que lo regula —lo que no es tema de este trabajo— existen una serie de circunstancias que determinan la legitimidad de la captura sobre buques y mercancías neutrales, que sintetizamos a continuación:

- Todo buque que viole —o intente violar— el bloqueo es objeto de captura, sujeto al conocimiento —real o presunto— por parte de su capitán de la existencia de dicho bloqueo (DCL, art. 14). Este derecho, sin embargo, está limitado —aun existiendo el derecho de «persecución en caliente» (DCL, arts. 17 y 20)— a la zona de bloqueo establecida y declarada.
- En caso de captura el buque culpable de violación del bloque es legítimamente confiscable —y también la mercancía que transporta—, excepto que pueda probarse que su propietario no conocía, ni podía conocer, la intención de violar dicho bloqueo.

## 2. LA GUERRA NAVAL HOY

### 2.1. *Análisis estratégico*

#### 2.1.1. La situación internacional

Hoy, en el plano de las relaciones internacionales, soplan vientos diferentes a los que soplaban cuando se redactó la última regulación positiva del Derecho de la Guerra Naval.

Un hecho histórico determinante e irreversible —la aparición del armamento nuclear— permite extraer las primeras conclusiones sobre la naturaleza presente y futura de estas relaciones.

Aunque, evidentemente, la situación puede ir variando a medida que el desarrollo científico evolucione hacia una defensa estratégica creíble, hoy por hoy, este fenómeno permite concluir que *un conflicto generalizado al estilo de las dos últimas guerras mundiales es poco menos que imposible*.

Sin embargo, hay otros hechos —más coyunturales y, por ello, de menor alcance— que permiten extraer otras conclusiones, ya no irreversibles, pero que también aportan ciertas previsiones estratégicas para un futuro a medio plazo:

- *La caída del comunismo*, que parece alumbrar nuevas esperanzas de concordia internacional al alejar aún más el fantasma de una guerra

generalizada y, lo que es también muy importante, al desaparecer el continuo y soterrado enfrentamiento entre bloques, materializado en infinidad de conflictos menores en tierra ajena, que ha caracterizado las relaciones internacionales en las últimas décadas.

- *La existencia de una sola alianza con un creciente componente político.* Las grandes potencias que rigen el mundo parecen haber logrado una alianza política duradera, y se permiten establecer modelos de conducta y relación, tanto interna como internacional, con vocación de universalidad (3). Hasta tal punto esto es así, que hay hoy quien piensa que no está demasiado lejos la posibilidad de legalizar la intervención supranacional en «ciertos» asuntos internos.
- *La creciente interrelación económica internacional* que pone a disposición de los gobiernos una amplia gama de medidas de negociación y presión antes de llegar a la amenaza o uso de la fuerza militar.
- *La actitud de la Organización de las Naciones Unidas*, que parece tomar un creciente protagonismo en la prevención, e incluso extinción, de conflictos limitados inaugurando el sistema de aplicación de la fuerza para la restitución del orden internacional violado.
- *Los asuntos de desarme, no-proliferación y medidas de confianza* que han pasado a ser preocupación fundamental de las potencias en un mundo cada vez más interdependiente.

Así, a la vista de la experiencia que proporcionan los enfrentamientos bélicos de los últimos años (1945-1992), y de las anteriores circunstancias que parecen claramente portadoras de un futuro a corto y medio plazo diferente, cabe preguntarse, y a ella dedicaré este capítulo, qué conflictos se pueden esperar hoy con un horizonte de, pongamos, treinta años.

Tal vez sea el momento de recordar que no se pretende hacer futurología, sino simple prospectiva no científica, como herramienta orientativa de lo que sí deberá ser más riguroso: la determinación de los posibles cometidos de la fuerza naval, en el desarrollo de las estrategias aplicables a dichos conflictos.

### 2.1.2. Las formas de conflicto

- a) En principio parece claro, como ya se ha dicho, que la amenaza de conflicto a escala mundial se aleja paulatinamente de ese horizonte.

No obstante, y aunque es cada vez más evidente que las potencias occi-

(3) Acta final de Helsinki de 1975 y Documento de Viena de 1989, dentro del proceso de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

dentales entre sí y aquellas que no siéndolo cuentan con armamento nuclear (incluimos entre éstas a ciertos países de la CEI, China e India, principalmente) están condenadas a entenderse, esta circunstancia no significa que no puedan existir enfrentamientos entre ellos, que podrían manifestarse en forma de intervenciones más o menos indirectas en conflictos armados de terceros países (recuérdense los continuos enfrentamientos en el Sudeste Asiático, Oriente Medio, Centroamérica, Africa del Sur, etc.).

Así pues, ya tenemos un primer grupo de conflictos posibles, que denominaremos:

I. Conflictos civiles o internacionales, con implicación indirecta de una potencia, o varias con intereses enfrentados, desarrollados en suelo ajeno a éstas.

en los que las características fundamentales serán:

- 1.º) La intervención más o menos encubierta de potencias exteriores.
- 2.º) La disparidad entre los intereses —en ocasiones vitales— puestos en juego por los países directamente enfrentados, y los de dichas potencias interventoras que siempre intentarán mantener una salida que evite la escalada no deseada.

Este tipo de acciones de intervención —que han sido habituales en los últimos cuarenta años— deben tener una fuerte tendencia a la baja a causa de la desaparición del virtual reparto del mundo en dos bloques antagónicos: hoy, parece que los conflictos irán tendiendo a ser más «puros» en cuanto a los intereses reales en juego.

- b) Estas mismas potencias pueden verse implicadas en las llamadas «intervenciones de policía» —que correrán a cargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o de otros organismos multinacionales (CSCE, CE/UEO, OTAN, OEA, OUA, etc.)— sobre Estados pertenecientes a dichas organizaciones (tal carácter tuvo el conflicto del Golfo de 1990 y tal fue el esgrimido por la URSS sobre Checoslovaquia en 1968). En ocasiones estas intervenciones responderán a la solicitud de un Gobierno legalmente instituido, ante una agresión interna o externa, dando lugar a las llamadas intervenciones «a petición» (tales fueron las razones esgrimidas en Afganistán, Panamá, por Francia en el Chad, etc.), en cuyo caso pueden y suelen ser ejecutadas por potencias aisladas.

En realidad, aunque solamente en el primero de los casos pueden llamarse realmente «de policía» —siendo en los otros simples intervenciones que

enfrentan en su fondo una amenaza percibida (real o supuesta) a los intereses de la organización o potencia implicada— se incluyen en el mismo epígrafe por tener características comunes a los efectos que en este trabajo se pretenden.

Estos conflictos, que irán presididos normalmente de una *superioridad manifiesta de la Fuerza interventora* y una *finalidad limitada a restituir el orden anterior*, conforman un segundo tipo a considerar:

## II. Intervenciones de «policía» o «a petición».

- c) Por otro lado, no puede descartarse el riesgo de que una agresión consumada, actitud agresiva o la creación de una simple situación de riesgo (real o imaginario) contra los intereses de alguna potencia u organización de las citadas anteriormente, por parte de un país menor, pueda inducirlas a una intervención armada directa, unilateral y calculada, pero contundente, que normamente procurará ser cuidadosamente «aislada» por el resto de las potencias, y cuyas características volverán a ser un *objetivo limitado, cierta superioridad militar* —puede que no absoluta— de una de las partes (el Reino Unido en Malvinas, Libia en el Chad, EE.UU. en Libia y Granada, Israel en Líbano, etc.) y la *ausencia de toda justificación «filantrópica»*. Denominaremos a estos conflictos:

## III. Conflicto armado entre una gran o media potencia y una nación de potencia claramente inferior.

- d) La naciente libertad de los pueblos de Europa Central y Oriental parece haber desatado conflictos de raíz nacionalista que, sin embargo, no son algo nuevo. Este tipo de conflictos vienen teniendo lugar en otras zonas del planeta desde tiempo inmemorial —algunos de ellos sin haber acaparado la atención del mundo por razones de lejanía física y, sobre todo, de los intereses de las grandes potencias— tales como los de Oriente Medio, Camboya, Vietnam, el Timor indonesio, Etiopía, la Cachemira india, Sri Lanka, el Kurdistán, Sáhara Occidental y muchos más.

Estas tensiones —que en ocasiones adquieren la categoría de guerra o simple levantamiento civil (de los que se tratará posteriormente)— son, sin embargo, fuente de posibles enfrentamientos internacionales que determinan un cuarto tipo de conflictos en los que, normalmente, los intereses en juego no son vitales a corto plazo, por lo que transcurrirán en

un *estatus de guerra prolongada* y con *débil actividad militar* (India-Paquistán, Thailandia-Laos, Vietnam-China, los conflictos en el cuerno de Africa, etc.):

IV. Conflictos internacionales limitados y prolongados de raíz nacionalista, expansionista o reivindicativa.

- e) Estos conflictos —u otros latentes que no impliquen una situación de enfrentamiento permanente— pueden degenerar en «guerras totales» (véase el caso de la guerra Irán-Irak o la invasión iraquí de Kuwait), conformando un quinto grupo:

V. Guerras totales entre países de potencia media/baja.

cuyas características fundamentales serán:

- 1.<sup>a</sup>) Su carácter «total» en cuanto a los intereses en juego, su intensidad y la implicación de las naciones enfrentadas.
  - 2.<sup>a</sup>) Su carácter limitado en cuanto a su ámbito territorial, por simple razón de la escasa dispersión geográfica de esos mismos intereses:
- f) Por último, es importante considerar detenidamente las guerras civiles. Este tipo de conflictos —que posiblemente adquirirán características diferentes a medida que decrece el apoyo que durante décadas otorgaron ambos bloques a las partes— están y estarán siempre presentes. Tienen una clara característica común y es la de que las *operaciones militares están rígidamente limitadas al territorio en conflicto* (no así ciertas acciones paramilitares o terroristas), aunque ello no excluye necesariamente la posibilidad de intervención efectiva de la fuerza naval:

VI. Guerras civiles.

- g) Aunque es evidente que difícilmente se dará alguno de estos tipos de conflicto de forma pura —más bien todos tendrán componentes de uno o varios de ellos, pudiendo llegar a conformar verdaderos caos en los que será imposible distinguir la componente civil de la intervención extranjera (Chad, Líbano...) o la naturaleza «policial» de la simplemente agresiva (Checoslovaquia, Afghanistan...)— la anterior clasificación servirá —con ese objeto ha sido hecha— como simple herramienta metodológica de trabajo para permitir el subsiguiente análisis operativo.

Además, y aunque se ha descartado como hipótesis de trabajo la posibilidad de un conflicto global, las conclusiones que se extraigan de este estudio deben ser válidas ante dicha eventualidad. La justificación de esta necesidad está en que si bien puede hacerse una estimación de futuro a corto y medio plazo, obviamente no puede descartarse una evolución a largo plazo que presente de nuevo la existencia de dos bloques antagónicos y las condiciones sociopolíticas y técnicas que hagan posible la guerra global. Llegado este caso, las reglas de la guerra naval en vigor deben ser —aún necesitadas de evolución o desarrollo— plenamente válidas en sus principios.

## 2.2. *Análisis operativo. Cometidos de las fuerzas navales*

### 2.2.1. Introducción

En el desarrollo de los escenarios bélicos propuestos, ¿qué operaciones de guerra podríamos considerar «de rutina» para las fuerzas navales?, o, dicho más gráficamente, ¿qué se espera hoy de la fuerza naval?

Aunque es evidente que esta pregunta debe contestarse a la vista de las *estrategias navales* disponibles en desarrollo de las respectivas *estrategias generales*, sin embargo, en beneficio de la brevedad y por no considerarlo imprescindible a los efectos perseguidos, daremos un salto documental sobre aquéllas para aterrizar directamente sobre las *operaciones concretas* que podrían derivarse en aplicación de dichas estrategias navales.

En este apartado se tratará, en consecuencia, de determinar y clasificar los *cometidos navales concretos* que se consideran más probables en cada una de las anteriores formas de conflicto.

### 2.2.2. Conflicto I. Implicación indirecta de grandes potencias

Este epígrafe analiza exclusivamente las formas de apoyo indirecto disponibles, sin entrar en las operaciones entre las fuerzas directamente enfrentadas, lo que se hará (relativo al tipo de conflicto de que se trate) en párrafos posteriores.

Los cometidos probables más significativos de una fuerza naval, en esta particular forma de acción, son:

|  |  |
|--|--|
| A) Apoyo naval descubierto y limitado.                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vigilancia, obtención y suministro de inteligencia.</li> <li>2. Evacuaciones.</li> <li>3. Transporte y protección de suministros militares vía marítima.</li> </ol>      |
| B) Apoyo naval encubierto.                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Infiltración de comandos.</li> <li>2. Destrucción de unidades navales, o elementos marítimos específicos, por medio de submarinos u otros medios encubiertos.</li> </ol> |
| C) En cuanto a las naciones o grupos enfrentados entre sí. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las propias del conflicto tipo IV, V o VI.</li> </ol>  |

### 2.2.3. Conflicto II. Intervenciones de «policía» o «a petición»

En este grupo de conflictos, como ya se ha dicho, la superioridad militar del Estado u Organización interventora suele ser manifiesta. Por ello, la estrategia general —y la marítima como parte integrante de ésta— se basa en operaciones simples, largamente planeadas, con un nivel de fuerza que garantice el éxito y sobre todo *contundentes*:

|   |   |
|---|---|
| A) Acciones de proyección sobre tierra. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operaciones anfibas de gran entidad.</li> <li>2. Bombardeos de atrición o supresión de defensas en apoyo de las operaciones en tierra.</li> </ol>   |
| B) Operaciones navales.                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Búsqueda, localización y destrucción de la fuerza naval enemiga.</li> <li>2. Ejercicio del dominio del mar en apoyo de las operaciones en tierra.</li> <li>3. Bloqueo (4).</li> <li>4. Transporte —y su protección— de tropas y material militar a la zona de combate.</li> <li>5. Protección global de las líneas de comunicación marítimas propias de las potencias interventoras.</li> </ol> |

(4) Debe tenerse presente que, jurídicamente hablando, el bloqueo es una figura sólo admisible en tiempo de guerra. Por ello, una virtual operación de bloqueo, con todas las características operativas propias de aquél, puede recibir cualquier otro nombre: embargo, bloqueo pacífico, etc., todas ellas incluidas en el bloqueo menos estricto aquí considerado.

|   |   |
|---|---|
| C) En cuanto a las acciones defensivas del país agredido. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acciones de sabotaje y ataques sobre las comunicaciones y otros intereses marítimos de las potencias.</li> <li>2. Ataques sobre la fuerza nava interventora (dominio negativo del mar).</li> <li>3. Minado ofensivo o defensivo.</li> </ol> |
|---|---|

#### 2.2.4. Conflicto III. Entre una potencia y una nación de poder militar inferior

Estos conflictos suelen tener la forma de operaciones de advertencia, imposición, represalia o restauración de la integridad de los intereses agredidos (o en situación de serlo) por la potencia inferior.

Al igual que los anteriores, tienen vocación de contundencia y consecución de un objetivo concreto, que no pocas veces es de naturaleza política; sin embargo, pueden complicarse dando lugar a situaciones de guerra relativamente prolongada, que con frecuencia será total para una de las partes y limitada para la otra (Vietnam, Afganistán...).

Los cometidos navales serán, lógicamente, muy parecidos a los de las anteriores intervenciones, aunque con una diversidad de finalidades más amplias.

|   |  |
|---|--|
| A) Proyección del poder naval sobre tierra. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operaciones anfibia de objetivo limitado.</li> <li>2. Acciones de represalia contundentes y decisivas sobre objetivos en tierra.</li> <li>3. Apoyo por el fuego a operaciones en tierra.</li> <li>4. Acciones de comandos (evacuaciones, recuperación de rehenes...).</li> </ol> |
| B) Operaciones navales                      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bloqueo (5).</li> <li>2. Control naval de zonas limitadas, para interdicción marítima o apoyo a operaciones en tierra.</li> </ol>  |

(5) Debe tenerse presente que, jurídicamente hablando, el bloqueo es una figura sólo admisible en tiempo de guerra. Por ello, una virtual operación de bloqueo, con todas las características operativas propias de aquél, puede recibir cualquier otro nombre: embargo, bloqueo pacífico, etc., todas ellas incluidas en el bloqueo menos estricto aquí considerado.

|  |  |
|--|--|
| B) Operaciones navales   | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Búsqueda y ataque de unidades navales o civiles seleccionadas por su valor militar inmediato.</li> <li>4. Transporte —y su protección— de material militar a la zona de conflicto.</li> <li>5. Protección global de líneas de comunicación, y otros intereses marítimos, contra ataques y acciones de sabotaje.</li> </ol> |
| C) Operaciones navales ofensivas por parte de la potencia inferior | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acciones de sabotaje y ataque sobre intereses marítimos de la potencia agresora.</li> <li>2. Operaciones de ataque sobre las fuerzas navales agresoras (dominio negativo del mar).</li> </ol>  |

#### 2.2.5. Conflicto IV. Internacional limitado, prolongado y con débil intensidad militar

Normalmente este tipo de conflictos se caracterizan por una actividad naval secundaria (sin una estrategia marítima concreta), subordinada a los intereses terrestres.

Las operaciones navales, por ello, se limitan a acciones de vigilancia y, en ocasiones, a acciones ofensivas muy concretas y de alcance calculado, pero que pueden dar lugar a choques de gran violencia (recuérdese el enfrentamiento naval chino-vietnamita de febrero de 1987 en aguas de las islas Spratly, en el que resultaron hundidas dos fragatas):

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| A) Proyección naval sobre tierra. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acciones de infiltración.</li> <li>2. Acciones de represalia sobre blancos en tierra.</li> </ol>   |
| B) Operaciones navales.           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vigilancia y control de zona.</li> <li>2. Ataques eventuales a objetivos marítimos concretos seleccionados (buques de transporte de comandos, transportes de material militar, buques que penetran en aguas territoriales...)</li> <li>3. Acciones de minado.</li> </ol> |

## 2.2.6. Conflicto V. Guerra total entre países de potencia media/baja

Es, quizá, en este tipo de conflictos, donde la variedad de formas en que la fuerza naval puede ser empleada es mayor y más difícil de prever.

Precisamente por el carácter total del conflicto para los Estados implicados, es donde la llamada «guerra económica» —es decir, el ataque indiscriminado contra todo objetivo cuya destrucción pueda contribuir a debilitar el esfuerzo de guerra del enemigo— tiene mayor sentido (como quedó demostrado en la primera guerra del Golfo Pérsico de 1980-88).

Se consideran como formas de acción más probables las siguientes:

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| A) Proyección de fuerza sobre tierra. | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Infiltración de comandos y pequeñas unidades de combate.</li><li>2. Ataque desde la mar a objetivos militares y civiles en tierra.</li></ol>   |
| B) Operaciones navales.               | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ataque a líneas de comunicación e intereses comerciales marítimos enemigos (tráfico mercante, plataformas, etc.).</li><li>2. Protección directa de intereses marítimos propios.</li><li>3. Control naval de zonas limitadas, en acciones de interdicción marítima, protección de zona, o apoyo a operaciones en tierra.</li><li>4. Búsqueda y ataque de unidades navales enemigas.</li><li>5. Ataque a tráfico marítimo neutral (6).</li><li>6. Acciones de minado ofensivo o defensivo.</li></ol> |

## 2.2.7. Conflicto VI. Guerras civiles

Aunque estos conflictos suelen presentar la peculiar característica de que «se juegan en tierra», esto no quiere decir que la fuerza naval no pueda ser extremadamente útil en ellos.

(6) Recuérdense las acciones contra buques neutrales en la guerra Irán-Irak, con el doble objeto de debilitar sus mutuas economías y buscar la internacionalización del conflicto.

Sí, sin embargo, que su actuación estará normalmente subordinada a la acción en tierra y, por tanto, limitada a acciones de proyección naval y de ataque y defensa de objetivos marítimos de importancia militar directa sobre las operaciones terrestres.

Se presenta la siguiente lista, que no pretende ser exhaustiva, de cometidos:

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| A) Proyección naval sobre tierra. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ataque a objetivos terrestres (fuerzas militares, depósitos, arsenales, aeropuertos...).</li> <li>2. Infiltración de unidades de combate.</li> <li>3. Transporte de tropas y material militar entre zonas de combate.</li> </ol>   |
| B) Operaciones navales.           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ataque a objetivos marítimos de importancia militar directa.</li> <li>2. Control naval relativo de zonas limitadas, complementario de operaciones de proyección naval sobre tierra.</li> <li>3. Búsqueda y ataque de fuerzas navales enemigas.</li> <li>4. Minado ofensivo.</li> </ol> |

### 3. NORMATIVA SOBRE OBJETIVOS MILITARES MARÍTIMOS VS. MODERNA GUERRA NAVAL

#### 3.1. *Las formas genéricas de acción (FGA's)*

Establecidos los posibles cometidos de la fuerza naval por medio del anterior «catálogo» de formas de acción aplicables a cada tipo de conflicto, procede ahora estudiar las *necesidades operativas* concretas de dichas fuerzas en la ejecución de cada uno de estos cometidos para determinar, por fin, dónde, cuándo y cómo es realista «meter la tijera» de la normativa humanitaria con alguna posibilidad de éxito.

Naturalmente, para hacer viable dicho estudio será preciso reducir los anteriores *cometidos* a una relación mucho más escueta, en la que cada una de las nuevas «formas genéricas de acción» englobe a aquellos de los primeros con características similares a los efectos del presente trabajo.

En principio, descartaremos de forma general del estudio todas las acciones de proyección del poder naval sobre tierra en sentido estricto, dado que sus efectos —en lo que se refiere a la legitimidad de los objetivos— se rigen por

la normativa que regula la guerra terrestre (Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 1977, art. 49.3).

Así, de las acciones puramente navales, estableceremos las siguientes seis «formas genéricas de acción» (en adelante FGA's):

- FGA I Dominio o control del mar.
- FGA II Protección directa de las líneas de comunicación marítimas.
- FGA III Búsqueda y ataque de la fuerza naval u objetivos específicos del enemigo.
- FGA IV Ataques indiscriminados al tráfico mercante (enemigo o neutral).
- FGA V Bloqueo.
- FGA VI Guerra de minas.

cada una de las cuales incluirá los siguientes cometidos del capítulo II:

- FGA I II.B.2, II.B.5, III.B.2, III.B.5, IV.B.1, V.B.3, VI.B.2.
- FGA II I.A.3, II.B.4, II.B.5 (\*), III.B.4, III.B.5 (\*), V.B.2, VI.A.3.
- FGA III I.B.2, II.B.1, II.C.2, III.B.3, III.C.2, IV.B.2, V.B.4, VI.B.1, VI.B.3.
- FGA IV II.C.1, III.C.1, V.B.1, V.B.5.
- FGA V II.B.3, III.B.1.
- FGA VI II.B.3, IV.B.3, V.B.6, VI.B.4.

(\*) Las acciones de protección II.B.5 y III.B.5 pueden ser efectuadas en forma de protección de zona o de apoyo directo (ver Anexo «A»), por lo que están incluidas en las FGA's I y II.

Cada una de estas FGA's será analizada desde el punto de vista de las necesidades militares que conlleva y las posibilidades de equilibrio entre dichas necesidades y las exigencias del Derecho Internacional Humanitario.

En lo que se refiere a la guerra de minas no se hará disquisición alguna por ser un tema más de «medios» y «métodos» que de «determinación de objetivos». Simplemente, recordar que la regulación de dicho medio de hacer la guerra deberá estar subordinada a los principios básicos de legitimidad de objetivos militares, sobre los que única y exclusivamente podrá aplicarse.

### 3.2. FGA I. Dominio o control del mar

#### 3.2.1. Generalidades

Estas operaciones tienen generalmente una naturaleza defensiva, pero empleando métodos ofensivos.

En efecto, pretenden el ejercicio de la libertad de acción —que nunca será completa— en una zona, o la interdicción naval de un área específica, por medio de la *vigilancia permanente, detección, localización, identificación* y, si procede, *destrucción* de unidades de combate y apoyo enemigas.

No precisan las fuerzas que ejercen el dominio del mar mayor permisividad con respecto a la legitimación de objetivos que la tradicionalmente establecida: sus objetivos son claramente las unidades navales enemigas.

Sin embargo, aunque de todos es sabido que con los medios actuales es relativamente sencillo *vigilar, detectar, localizar* y mantener el «punteo» de los buques y aeronaves presentes en una zona concreta, no puede decirse lo mismo del proceso de *identificación* que exige una gran cantidad de medios adicionales y la asunción, en ocasiones, de altas cotas de riesgo por parte de las unidades encargadas de efectuarla.

Para afrontar este problemas, las Armadas de las principales potencias marítimas pugnan, desde hace algunos años, por la legalización de las llamadas «Zonas de Exclusión» o «Zonas de Operaciones Marítimas» (MOZ's).

El teniente coronel W. J. FENRICK define las zonas de operaciones marítimas (7) como «área de mar, y espacio aéreo suprayacente, en que una de las partes en un conflicto armado ejercita el control y niega el acceso a barcos y aviones que no tengan permiso».

G. J. F. Van HEGELSOM (8) estima, con FENRICK, que en absoluto deben confundirse estas zonas con las de «fuego libre» utilizadas por la Armada alemana durante la segunda guerra mundial, en las que cualquier mercante podía ser considerado blanco legítimo por el simple hecho de encontrarse en su interior y, por ello, ser hundido sin previo aviso. Lo único que establecen las MOZ's para Van HEGELSOM es la prohibición de paso para la navegación neutral, en beneficio de su propia seguridad, sin afectar en absoluto a lo generalmente establecido con relación a la determinación de objetivos militares legítimos.

Una hipotética aceptación de las MOZ's como figura del Derecho Internacional afronta las siguientes cuestiones que la dificultan:

- 1.º Su indudable interferencia sobre el derecho a la libertad de navegación, reconocido en las Convenciones de Ginebra de 1958 y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

(7) FENRICK, W. J.: *Military Objectives in the Law of Naval Warfare*, ponencia presentada a la Mesa de expertos de Bochum sobre Objetivos Militares y el Principio de Distinción en el Derecho de la Guerra Naval, 1989, p. 63.

(8) Van HEGELSOM, G. J. F.: Informe preliminar a la Mesa de Toulon (1990).

- 2.º) La posible naturaleza no imparcial de estas zonas con respecto a los intereses de todos los potenciales beligerantes.
- 3.º) La dificultad de determinación de las medidas coercitivas contra los infractores.

### 3.2.2. El impacto de las zonas de exclusión sobre la libertad de navegación

En el informe preliminar a la «Mesa redonda de expertos en Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos bélicos navales», celebrado en Toulon en octubre de 1990 (9), se propuso adoptar como documento de trabajo, en lo relativo a las MOZ's, un artículo del teniente coronel W. J. FENRICK, escrito en 1986, denominado «Las Zonas de Exclusión en el Derecho de la guerra naval» (10).

FENRICK argumenta que, precisamente, el art. 87 de la Convención de Jamaica determina que dicha Convención no prohíbe las MOZ's por sí mismas. El citado artículo establece que «... La libertad de alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por las otras normas del Derecho Internacional».

Así lo interpretan los códigos nacionales británico y norteamericano, el último de los cuales, en su conocida publicación NWP 9, «The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations», de preceptivo uso en las Fuerzas Navales de los EE.UU., establece la legalidad de las «Zonas de Defensa y Seguridad» (párrafo 2.4.4) y de las propias «Zonas de Exclusión» (párrafo 7.8), siempre que exista una alternativa aceptable de paso a las zonas cerradas para el tráfico neutral.

El NWP 9 basa la legitimidad de estas medidas, además de en el citado art. 87 de la Convención de Jamaica, en la facultad de «legítima defensa» admitida por la Carta de las Naciones Unidas en su art. 51, que en dicho Manual se interpreta como extensiva a la «legítima defensa preventiva» (párrafo 4.3.2.1); esto es: el derecho a protegerse contra un ataque inminente.

El citado informe preliminar de TOULON muestra su acuerdo con esta apreciación, aunque establece una serie de condiciones que el establecimiento de estas zonas deberían cumplir para ser aceptables internacionalmente:

- Deben ser mantenidas solamente durante el tiempo que sea estrictamente necesario.

(9) Elaborado por Van HEGELSOM, G. J. F., en agosto de 1990.

(10) FENRICK, William J.: *The Exclusion Zone Device in the Law of Naval Warfare*, 24 Can. Y. B. Int'l L., 1986.

- Su tamaño debe guardar proporcionalidad con la amenaza.
- Deben ser precisamente notificadas, incluyendo:
  - Detalles geográficos y de tiempos.
  - El propósito de la MOZ.
  - Obligaciones de los neutrales en la MOZ.
  - Medidas que el beligerante tomará en la MOZ (que evidentemente no podrán nunca ser el ataque automático).
- Debe garantizarse la salida a los neutrales que se encuentren dentro en el momento de su establecimiento.
- Deben existir alternativas de tránsito viables en aquellas zonas vitales para la navegación de los Estados neutrales, tales como los estrechos utilizados para la navegación internacional. En este sentido, no parece que sea aceptable un sistema parecido al adoptado por el Reino Unido con sus *Navicerts* durante la segunda guerra mundial: si un Estrecho —como Gibraltar— no permite una vía alternativa, no debe permitirse sea convertido en MOZ.

### 3.2.3. De la posible parcialidad de las MOZ's

Precisamente FENRICK (11) reconoce la condición ineludible de que toda norma internacional favorezca por igual, al menos a priori, a todos los Estados.

Es un hecho que al autor de esta tesis le parece evidente —y del que, sin embargo, no ha encontrado estudio alguno— que la reglamentación de las zonas de operaciones navales favorece, de forma clara, a las potencias marítimas.

El objeto operativo más importante de estas zonas es el de impedir la aproximación de fuerzas aeronavales atacantes enemigas, camufladas o confundidas con el tráfico neutral.

Una de las pocas formas de acción que tienen los beligerantes que, debido a la entidad relativa de sus fuerzas frente a las del enemigo, no pueden disponer del dominio del mar, es la de ejercer el «dominio negativo» por medio de ataques de submarinos, unidades sutiles o aeronaves cuya aproximación se ve muy facilitada por la presencia de tráfico neutral con el que se confunden o en el que se camuflan. Esta posibilidad es hoy especialmente peligrosa, ya que el desarrollo del armamento naval permite dotar de armas de gran poder destructor

(11) FENRICK, William J.: «The Merchant vessel as legitimate target in the law of Naval Warfare», publicado en el libro homenaje a Fritz Kalshoven *Humanitarian Law of Armed Conflict. Challenges Ahead*, Editorial Martinus Nithoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991, p. 434.

a unidades de combate de muy pequeña entidad, e incluso a buques con apariencia externa de mercantes o inocentes pesqueros. En esta situación, las fuerzas dominadoras están expuestas —como ha sido demostrado a lo largo de los numerosos ejercicios tácticos realizados— a pérdidas muy importantes infligidas por fuerzas enemigas de muy pequeña entidad.

El beneficio operativo más importante de las pretendidas MOZ's es, pues, el de dificultar la aproximación de fuerzas aeronavales atacantes enemigas, camufladas o confundidas con el tráfico neutral. Esta y no otra parece ser la causa de la rápida inclusión en la normativa interna de países como EE.UU. y Reino Unido de esta figura y será, posiblemente, causa de importantes dificultades en una hipotética conferencia internacional que postule su aceptación internacional.

#### 3.2.4. De las medidas coercitivas

Este ponente considera acertado el planteamiento de que el artículo 87 de la Convención de Jamaica no prohíbe la implantación de las MOZ's como figura de Derecho; también le parece evidente que la navegación mercante «tiene derecho» a conocer las zonas en que una fuerza naval se encuentra efectuando operaciones de combate. Tiene, sin embargo, grandes dudas de que un beligerante «superior» pueda exigir la facilitación de su tarea de dominio del mar invocando una figura legítima del Derecho de los Conflictos Bélicos que le confiera derecho de agresión sobre todo buque que penetre en la MOZ promulgada.

Así las cosas, parece que podría regularse como válido el establecimientos de las MOZ's —y, por tanto, obligado su respeto— siempre y cuando este establecimiento no signifique en absoluto la legitimación como objetivos militares de los buques y aeronaves por el simple hecho de penetrarlas; cabe entonces preguntarse cuáles son las medidas de fuerza que un Estado estaría legitimado para tomar contra aquellos que no respetaran tal prescripción.

La ya citada publicación NWP 9 limita dichas medidas de fuerza (en su art. 7.9.5) al Derecho de Captura.

Esta podría parecer, en principio, la solución, siempre que el dominio de la parte impositora sea de tal entidad que permita tal acción. La realidad, sin embargo, es que las complicaciones del proceso de captura vaciarían de gran parte de su razón de ser a las MOZ's, cuya ventaja y objeto es, precisamente, el facilitar el problema del control del mar por medio de la reducción de «contactos» en el área en cuestión, disminuyendo el gasto en recursos y los riesgos que la tarea de identificación conlleva: si ante un contacto concreto es necesario no sólo identificarlo visualmente, sino —en caso de ser un mercante neutral— detenerlo y capturarlo, entonces habrá que dudar muy mucho de la

eficacia operativa de la medida restrictiva adoptada. Y eso, si no hablamos sobre la viabilidad de la captura de las aeronaves civiles infractoras.

Habida cuenta de que el propósito de las MOZ's es la de reducir el tráfico neutral incordiante por medio de la percepción de un riesgo por el posible infractor, y de las dudas sobre la viabilidad de la captura como procedimiento de coerción, parece existir una intención de fondo, por parte de sus «mecenas», de «justificar» la agresión directa sin previo aviso, en lo que es más que probable que acabara un proceso de aceptación de tales zonas como parte de la normativa internacional (tal posición, por supuesto, no puede ser presentada de esta forma en los foros internacionales).

### 3.2.5. Conclusión sobre las Zonas de Operaciones Marítimas

En opinión de este ponente, tales MOZ's —por parciales, poco claras en su intención y poco viables en sus procedimientos— no deben ser aceptadas.

### 3.3. FGA II. Protección directa de las líneas de comunicación

Estas operaciones, de naturaleza puramente defensiva, pretenden sencillamente asegurar la llegada al punto de destino de las unidades navales o tráfico marítimo propio.

En principio, y aunque puedan ser seguidas por acciones de destrucción deliberada, aplicarán la fuerza en la medida necesaria para repeler los actos o intentos hostiles del enemigo. No presentan, por tanto, mayores problemas en lo que se refiere a la identificación de blancos legítimos que el caso de las operaciones de control de zona anteriores, ya que sus objetivos serán claramente las unidades de combate del enemigo.

Su método de trabajo puede ser por medio de operaciones de zona —en cuyo caso adquieren las mismas características que las FGA I en su versión de «interdicción»— o por medio del apoyo directo a un grupo, convoy o unidad concreta durante todo o parte de su tránsito.

En cuanto a la segunda de estas opciones —la de protección directa— surge una figura muy similar a la de las «Zonas de Exclusión», denominada «Burbuja de Seguridad», cuyo fundamento es la creación de una zona de exclusión «móvil» alrededor de la fuerza.

Por más que intente hacerse una correlación válida entre ambas figuras, existe una dificultad de realización práctica que hace inviable, y por ello desaconsejable, la legitimación de dichas burbujas: la natural movilidad de la fuerza naval.

En efecto, debido precisamente a esta movilidad, no parece posible la actualización de las sucesivas posiciones de la fuerza —y, por tanto, de la «burbuja»— en tiempo útil para su divulgación internacional. Por otro lado, no parece aconsejable la promulgación de lo que en términos tácticos se denomina un PIM (Predicted Intended Movements), a causa de su grave incidencia sobre la libertad de movimientos de la fuerza naval y la consecuente ventaja táctica que el conocimiento continuo de la situación estimada de la fuerza o convoy propio proporcionaría al enemigo.

### 3.4. FGA III. Búsqueda y ataque de unidades especificadas

Estas operaciones, de naturaleza eminentemente ofensiva, pueden tener múltiples fines: obtención del dominio o control del mar por medio de la destrucción de la fuerza naval enemiga, obtención de ventajas militares por la destrucción de objetivos de directo valor militar, ejercicio del dominio negativo del mar, acciones limitadas de coerción o represalia, etc., pero todas ellas tienen en común el que los objetivos no son de ninguna forma indiscriminados, sino que buscan una ventaja militar definida a través de la destrucción de una o varias unidades concretas.

Pueden limitarse a zonas específicas o no y, al igual que las anteriores, requieren medios importantes de identificación.

En este tipo de operaciones, no obstante, ya es preciso comenzar a hablar de «objetivos legítimos». Estas acciones, como ya se ha dicho, no tienen como fin una guerra económica de desgaste, sino la ventaja militar directa que la destrucción del blanco perseguido reporta. Cuando este objetivo son «combatientes» enemigos —ya sean buques de guerra u otras unidades navales que alcancen tal cualidad— la solución es clara: la normativa tradicional permite el ataque; pero cuando la ventaja que se busca es de orden militar menos directo (supresión del apoyo a operaciones militares enemigas, objetivos económicos a corto plazo o —más peligroso todavía— objetivos de orden moral) y los blancos pasan a ser buques no combatientes, entonces debe tener sumo cuidado en su selección.

En la Mesa de Bochum (12) de 1989 se definieron claramente como objetivos militares legítimos en la guerra naval aquellos que «por su naturaleza, localización, propósito o utilización contribuyen *efectivamente* al esfuerzo

(12) Mesa Redonda de Expertos en Derecho Internacional Humanitario aplicable a los Conflictos Armados en la Mar, celebrada en Bochum en 1989.

militar, y su destrucción total o parcial, captura o neutralización, en las circunstancias del momento, ofrece una ventaja militar definida».

Además, la propia Mesa —bastante inspirada en los textos nacionales de EE.UU., Francia y Australia— (13) estableció una serie de reglas específicas para ayudar a la identificación de dichos objetivos militares que, afectando por igual a mercantes enemigos y neutrales, presenta ciertas variaciones sobre el Derecho Clásico de la Guerra Naval, en el sentido de que amplía la gama de «objetivos militares», y determina como legítimos los siguientes:

- a) Buques comprometidos en acciones de guerra a favor del enemigo: minado, contraminado, visita de neutrales, etc.
- b) Buques que actúan como «auxiliares» del enemigo: transporte de tropas, aprovisionamiento en la mar, etc.
- c) Unidades incorporadas al sistema de inteligencia del enemigo: buques AGI.
- d) Buques que navegan en convoy escoltados por unidades de guerra enemigas.
- e) Buques que rehúsen obedecer la orden de detención o resistan activamente la visita.
- f) Buques *enemigos* armados ofensivamente.
- g) Buques que contribuyen eventualmente al esfuerzo de guerra enemigo: transporte de material militar, o cualquier otro considerado como «contrabando de guerra absoluto» en el derecho clásico.
- h) Buques comprometidos en cualquier otra actividad que los incluya en la definición previa de «objetivos militares legítimos».

Este ponente está de acuerdo con esta proposición.

Más difícil problema será, como veremos a continuación, cuando se trata de estudiar las acciones legítimas contra buques mercantes que no contribuyen *efectivamente* al esfuerzo militar del enemigo, sino que se dedican al tráfico puramente comercial «del» o «para» el enemigo.

(13) EE.UU.: *NWP 9, The Commanders Handbook on the Law of Naval Operations (Rev A)* (1989).

— Francia: *AFOB n.º 102-103, Maritime Law-Instructions on the Application of International Law in Case of War* (1965).

— Australia: *ABR 5179, Manual of the Law of the Sea* (1983).

### 3.5. FGA IV. Ataques indiscriminados al tráfico mercante beligerante y neutral

#### 3.5.1. Generalidades

Estas acciones suelen tener un fin económico, ya sea para dificultar el esfuerzo de guerra del enemigo o para debilitar la moral o capacidad de resistencia de su población (cometidos V.B.1 y V.B.5), aunque también pueden tener cabida como medio de coerción, represalia e incluso —con cierta naturaleza «defensiva»— como medio de disuasión de una potencia inferior hacia una superior (cometidos II.C.1 y III.C.1).

Tienen un carácter ofensivo y en ellas, como ya se ha dicho, se presentan los mayores problemas, no sólo en lo que se refiere a la especificación de la cualidad de los «objetivos militares legítimos», sino también en cuanto a los «métodos legítimos de agresión».

#### 3.5.2. Los objetivos militares legítimos en la guerra al tráfico

Cuando empezó la primera guerra mundial, la simple idea de atacar a un buque mercante no implicado en transporte de contrabando de guerra resultaba aberrante; el transcurso de las dos guerras mundiales demostró, sin embargo, que ésta era una forma de guerra útil que, de hecho, estuvo a punto de terminar con la resistencia del Reino Unido en ambos conflictos antes de la entrada en guerra de los EE.UU.

Hoy es evidente que la guerra al tráfico es una forma de acción militarmente eficaz y, por ello, surge con fuerza la necesidad de su regulación; consecuentemente, parece claro que la normativa clásica recogida en el Convenio de La Haya de 1907 y posteriormente en los textos no convencionales de Oxford y Londres precisa de una importante revisión.

No puede decirse, en realidad, que exista un problema grave de consenso internacional sobre el hecho de que un buque mercante que contribuya al esfuerzo bélico de un beligerante pueda aceptarse como objetivo legítimo; la auténtica dificultad surge cuando se trata de concretar qué significa exactamente el «contribuir al esfuerzo bélico de un beligerante».

El Manual NWP 9 de la US Navy, en sus párrafos 8.2.2.2, 8.3.1 y 8.4, considera «objetivo legítimo» —sujeto a ataque sin previo aviso cuando no sea posible cumplir lo estipulado en el Protocolo de Londres de 1936 a causa de grave riesgo para el agresor— a todos aquellos buques mercantes *enemigos* que «están integrados en el sistema de apoyo al esfuerzo bélico del enemigo». Este mismo código, en el párrafo 7.5.2, considera objetivos legítimos a los buques mercantes

*neutrales* cuando «son empleados por el enemigo, operan directamente bajo su control, órdenes, planes o dirección, o se resistan a identificarse o a la visita».

Se ha sugerido —entre otros por el profesor KALSHOVEN— (14) que esta clasificación es excesivamente global y debe ser cuidadosamente pormenorizada. La Mesa de Bochum fue más allá en su desacuerdo con la actual posición norteamericana, y propuso como objetivos legítimos exclusivamente a aquellos buques mercantes que «contribuyen efectivamente a la acción militar...» (ver párrafo 3.4 de este trabajo), lo que significa la simple no aceptación del ataque al tráfico comercial como método legal de guerra.

Posteriormente, en el informe preliminar para la Mesa de Toulon celebrada en octubre de 1990, Van HEGELSOM, en línea con las conclusiones de Bochum, recalcó que la característica de «guerra económica» que en ocasiones puede adquirir la guerra naval no le confiere un estatus diferencial con respecto a la normativa de fondo que distingue entre objetivos militares y objetivos civiles, establecida en el Protocolo I de Ginebra de 1977.

Este ponente, tras estudiar las anteriores posiciones —y otras opiniones manifestadas por los profesores W. J. FENRICK (15), Dieter FLECK (16), Michael BOTHE (17), H. MEYROWITZ (18) y el propio Van HEGELSOM— considera debe buscarse una vía más realista que la que propone Van HEGELSON, en línea con la posición norteamericana aunque con ciertas matizaciones.

Para ello, es posible combinar el efecto de cuatro condiciones (*que deben darse simultáneamente* para determinar la cualificación de un buque mercante como objetivo militar legítimo) relativas a: el tipo y duración del conflicto, la bandera del buque, la zona en que se encuentra y la función del buque.

(14) KALSHOVEN, Fritz: *Comentarios para la Reunión de Bochum*, no publicado, 1989, y *Enemy Merchant Vessels as Legitimate Military Objectives*, no publicado, 1990, pp. 6-8.

(15) FENRICK, William J.: «The Merchant vessel as legitimate target in the law of Naval Warfare», publicado en el libro homenaje a Fritz Kalshoven *Humanitarian Law of Armed Conflict. Challenges Ahead*, Editorial Martinus Nithoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991.

(16) FLECK, Dieter: «Topical Approaches towards developing the Laws of Armed Conflict at Sea», publicado en el libro homenaje a Fritz Kalshoven *Humanitarian Law of Armed Conflict. Challenges Ahead*, Editorial Martinus Nithoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991.

(17) BOTHE, Michael: «Neutrality in Naval Warfare», publicado en el libro homenaje a Fritz Kalshoven *Humanitarian Law of Armed Conflict. Challenges Ahead*, Editorial Martinus Nithoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991.

(18) Recogidos en la obra de BENNET, J. W.: *Notas del Comité para la protección de la vida humana durante un conflicto armado*, 1987.

a) *El tipo de conflicto.*

En cuanto al tipo de conflicto, parece lógico que el ataque a las líneas de comunicación marítima de un beligerante sólo sea admisible cuando de la interrupción de dichas líneas pueden extraerse beneficios militares evidentes —es decir, que contribuyan de forma definida a la victoria, ya sea a corto, medio o largo plazo—. Esto quiere decir que un plan de ataque al tráfico global como estrategia de desgaste económico, tal como el efectuado por Irak contra Irán en la primera guerra del Golfo, podría, en principio, ser aceptable. Esta valoración deja implícitamente «fuera de la ley» los ataques sobre buques no combatientes cuyo objetivo sea la represalia, coerción o disuasión (procedimientos ya acertadamente prohibidos, de forma general, en el Protocolo I a los Convenios de Ginebra, de 1977, art. 51).

Naturalmente, este ponente conoce la dificultad práctica de determinar las circunstancias objetivas que determinan una política de ataque al tráfico mercante como beneficiosa desde el punto de vista de las necesidades militares y, en consecuencia, legítima desde el punto de vista del derecho internacional. Tal vez, un esfuerzo de regulación positiva relativa a la legitimación de una «estrategia de desgaste económico», debería tener en cuenta los siguientes factores determinantes:

- 1.º) La naturaleza «total» del conflicto en cuanto a los intereses en juego y la implicación de ambas potencias en el mismo.
- 2.º) Una relativamente importante dependencia del comercio marítimo, por parte del Estado agredido, en cuanto a la obtención de recursos económicos y materias primas y al mantenimiento de su capacidad industrial.
- 3.º) La necesidad de que dicha estrategia de neutralización del flujo comercial pueda ser llevada a cabo con efectividad, lo que significa la existencia de fuerzas con entidad suficiente para influir cuantitativamente de forma significativa en dicho flujo.
- 4.º) La obligatoriedad de declarar oficialmente a la comunidad internacional que dicha estrategia está siendo llevada a cabo.

Cualquier acción de ataque al tráfico mercante (no contribuyente efectivo al esfuerzo de guerra enemigo en el sentido del párrafo 3.4), realizado en una situación en que no se den simultáneamente dichas circunstancias, deberá ser considerada una acción de ataque a objetivos civiles injustificable desde el punto de vista del derecho internacional.

b) *La bandera.*

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la bandera del buque, que estudiaremos conjuntamente con el criterio de función y un criterio «zonal», tal y como ha sido propuesto por numerosos autores.

En un determinado tipo de conflicto en que la guerra «económica» pueda ser considerada legítima, parece que debe admitirse el derecho de los beligerantes a considerar objetivo legítimo a los buques mercantes de bandera *enemiga* —ya lo eran según el manual de Oxford, limitado al derecho de captura—, excepto los no susceptibles de ataque en el derecho clásico (que figuran en el párrafo 1.5.2 de este trabajo: hospitales, religiosos, científicos, pesqueros, etc.) a los que hay que añadir los de transporte de pasajeros civiles en virtud del principio clásico de proporcionalidad, y aquellos otros contemplados en los artículos 23 del IV Convenio de Ginebra de 1949, y 54 y 70 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 1977 que, en definitiva, se refieren a los que *importan* medicamentos, material sanitario, víveres indispensables para la población civil, ropas y tónicos destinados a los niños y mujeres parturientas, ropa de vestir, ropa de cama, objetos de culto y otros *medios esenciales para la supervivencia de la población civil*.

c) *La función.*

Pero no sólo los buques de bandera enemiga contribuyen a la actividad económica del enemigo. Siempre en el supuesto de tratarse de un tipo de conflicto que admita la «guerra económica» como legítima, debe también admitirse el derecho de los beligerantes a impedir que el tráfico neutral con carga comercial *entre o salga de puerto enemigo*.

Naturalmente, hay que exceptuar una vez más a los buques protegidos citados anteriormente (hospitales, religiosos, científicos, cabotaje, pasajeros...) y a aquellos otros contemplados en los arts. 23 del IV Convenio de Ginebra de 1949, y 54 y 70 del Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 1977, también citados en el párrafo anterior.

d) *El problema de la discriminación en la estrategia de ataque al comercio marítimo. Las «Zonas de Fuego Libre».*

Propuestos los principios generales relativos al tipo de conflicto, la bandera y la función, que cualificarían a un buque mercante como objetivo legítimo «de derecho» en un conflicto «económico», quedan por resolver importantes cuestiones relativas a su materialización práctica, cuya resolubilidad determina absolutamente la viabilidad de los propios principios.

El problema básico es, obviamente, la identificación «in situ» de la cualidad de blanco legítimo, o más en concreto:

- 1.º Cuando los buques neutrales «se dirigen a» o «proviene de» puertos enemigos.
- 2.º Cuando los buques mercantes —enemigos o neutrales— se dedican a

actividades que les garanticen la inmunidad (hospitales, científicos, pesqueros, cabotaje local...).

- 3.º) Cuando los buques mercantes —enemigos o neutrales— importan bienes de subsistencia no utilizables por las Fuerzas Armadas enemigas y, por tanto, no son objetivos legítimos.

En cuanto a la *primera cuestión*, parece que esto sólo puede asegurarse por medio del establecimiento de unas zonas (parecidas a las establecidas por ambos contendientes en la 2.ª GM) que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

- Su ubicación y dimensiones hagan obvio que todo tráfico presente en ellas «se dirige a» o «proviene de» puerto enemigo.
- Dejen alternativa de paso viable y segura para todo el tráfico que deba transitar próximo a las mismas en dirección a puerto no beligerante.

La prohibición de navegar por estas zonas, que han sido llamadas por algunos autores —y así las llamaremos aquí— «Zonas de Fuego Libre» (ZFL's), no se encontraría respaldada como tal por el Derecho Internacional como sucedía con las Zonas de Exclusión (el comercio con los beligerantes, excepto en ciertas ocasiones que no vienen al caso en este momento, no puede prohibirse); lo único que el Derecho Internacional admitiría es el derecho de un beligerante a considerar objetivos legítimos a los buques *no protegidos* presentes en ella. Es obvio decir que fuera de dichas zonas existiría absoluta presunción de inocencia para el tráfico neutral, que no puede, bajo ningún concepto, ser atacado excepto que se encuentre implicado en las acciones de apoyo efectivo a las operaciones militares contempladas en el párrafo 3.4 de este trabajo.

El hecho, sin embargo, de que ni siquiera dentro de las Zonas de Fuego Libre la libertad del beligerante que la ha proclamado sea ilimitada [ya se ha dicho en el párrafo 3.5.2.c) de este trabajo, que incluso dentro de dichas zonas subsiste la obligación de respetar el tráfico importador de bienes de uso exclusivo civil, tal y como se considera en el Protocolo I de Ginebra, y al resto de los buques exentos: hospitales, etc.], plantea una vez más el eterno problema de la identificación, con lo que se llega a la *segunda y tercera cuestión*: la determinación «in situ» de la cualidad de «protegido» de los buques mercantes enemigos en general, o de los neutrales en una ZFL.

En la resolución de este problema, la innovación que presentan las ZFL's radica en la «presunción de culpabilidad» para todo el tráfico presente en ellas que, de no estar suficientemente identificado como «protegido», puede ser objeto de ataque legítimo sin previo aviso.

Algunos autores como D. FLECK y Van HEGELSOM sugieren, como método general, el desarrollo de un procedimiento de auto-identificación, ya sea

por medios electrónicos o de comportamiento, que sumados a los sistemas visuales ya en vigor haga más segura la navegación de los buques protegidos. En el caso del tránsito de estos buques por las Zonas de Fuego Libre, el *procedimiento más eficaz será, sin embargo, el acuerdo entre las partes tal y como se contempla en los arts. 23 del Convenio IV de Ginebra y 70 del Protocolo I complementado por los sistemas de autoidentificación anteriormente mencionados (principalmente el establecimiento de pasillos de entrada y salida para los buques autorizados).*

De esta forma, aunque la implantación de las ZFL incida muy poco sobre el problema del tráfico comercial enemigo, que puede ser atacado en cualquier parte de alta mar, si representaría una notable mejora para la seguridad de las unidades neutrales, tanto la de aquellas que simplemente no desean comerciar con el enemigo (evitando la ZFL promulgada) como la de las que transportan material «protegido», dada la relativa facilidad de coordinación necesaria para proveer a su protección en zonas de riesgo relativamente reducidas.

La realidad es que, hasta el momento, no ha sido desarrollado un sistema o procedimiento eficaz que permita una discriminación segura de los buques protegidos (tal vez sea una de las áreas de trabajo técnico más interesantes en el esfuerzo de codificación de la guerra naval que se pretende), por lo que la responsabilidad de identificación de objetivos militares por parte de la fuerza agresora —incluso dentro de las Zonas de Fuego Libre, si éstas llegaran a admitirse— seguirá siendo la más difícil tarea de los comandantes de las unidades en la moderna guerra naval.

### 3.5.3. Los métodos de agresión sobre el tráfico mercante

Aunque no es objeto directo de este estudio, parece necesario, como complemento al planteamiento general sobre objetivos militares, expresar ciertas ideas relativas a los métodos de agresión sobre el tráfico mercante en la guerra naval.

La normativa clásica especifica como objeto de «captura» a todos los buques mercantes enemigos y a determinados neutrales que participan en el esfuerzo de guerra del enemigo (ver párrafo 1.5.3), y prohíbe explícitamente la destrucción de dichos buques excepto en caso de peligro para el captor o por necesidades operativas.

Hoy, es un hecho que el estado actual de desarrollo de los sistemas de detección, comunicaciones y armas hacen muy poco probable que un beligerante pueda proceder a la visita, registro y, mucho menos, captura de un buque mercante sin exponerse a un riesgo inaceptable (tal posibilidad sólo podría

producirse en un ambiente de superioridad absoluta de una parte sobre la otra, de la que trataremos al hablar del bloqueo).

En la práctica, por tanto, como afirma W. J. FENRICK (19), hoy, un objetivo legítimo en un conflicto armado es, simplemente, aquel que «puede ser atacado y destruido». De aceptarse este principio, es evidente que es más necesaria que nunca una muy cuidadosa catalogación «de derecho» de aquellos buques que por su naturaleza, localización, propósito o uso pueden ser consideradas «objetivo legítimo» en un conflicto armado.

Una vez lograda esta catalogación —lo que se ha tratado de hacer en los párrafos anteriores— el problema práctico para la fuerza naval radicaría ya, no tanto en el propio método de agresión —que cuenta con muy pocas alternativas a la simple neutralización o destrucción— como en la necesidad de determinar «in situ» y fidedignamente la correspondencia del blanco amenazado con el catálogo de objetivos legítimos internacionalmente admitido. En ocasiones —principalmente tratándose de buques mercantes— será necesario proceder a una visita y registro y en otras, sin embargo, su simple presencia en una ZFL, con función exportadora y sin marcas visuales que le provean de protección, será suficiente cualificación para un ataque sin previo aviso.

Esta posición, no obstante, no debería relevar a los comandantes de la responsabilidad de atenerse al principio de *mínimo daño* compatible con las necesidades militares, principio que significa la inexistencia radical de «carta blanca» para actuar sobre un buque mercante una vez determinada su cualidad como blanco legítimo; por el contrario, aun teniendo confirmación absoluta de tal cualificación, si las condiciones permiten el aviso y salvamento de la dotación y documentos, esta acción será absolutamente obligatoria.

De esta forma, los principios del Protocolo Naval de Londres, y los consuetudinarios recogidos en el Manual de Oxford, tienen y deben seguir teniendo, en su espíritu, plena vigencia en nuestros días.

### 3.6. FGA V. El bloqueo

Parece importante tratar este particular y discutido aspecto de la guerra naval, por su incidencia muy directa sobre la navegación neutral como objetivo militar legítimo en la guerra naval.

(19) FENRICK, William J.: «The Merchant vessel as legitimate target in the law of Naval Warfare», publicado en el libro homenaje a Fritz Kalshoven *Humanitarian Law of Armed Conflict. Challenges Ahead*, Editorial Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991, p. 437.

El general Rodríguez-Villasante, en un interesante estudio titulado «La crisis del Golfo y la actualidad del bloqueo naval» (20), define el bloqueo, tomando los elementos del derecho clásico y añadiéndoles algunas limitaciones propias de los textos del moderno derecho humanitario, como «un medio de hostilizar propio de la guerra marítima consistente en la prohibición, impuesta por un Estado beligerante y mantenida de forma efectiva por sus fuerzas navales y aéreas, de todo tráfico marítimo con un determinado puerto o costa enemiga u ocupada por la parte adversa, que puede ser establecida legítimamente si es formalmente declarada, notificada, efectiva, no se dirige contra la población civil como tal y respeta las reglas del derecho internacional humanitario».

En este mismo estudio, el General Villasante distingue con claridad el bloqueo naval propiamente dicho —como medio de hostilizar propio de los conflictos armados— de ciertas operaciones realizadas en tiempo de paz (bloqueo «pacífico» o «bloqueo autorizado u ordenado por la ONU como medida necesaria para mantener la paz y la seguridad internacional») que pudieran tener cierto parecido, pero a las que faltan elementos esenciales para poder ser consideradas como bloqueo en sentido estricto.

Por ser este un estudio del Derecho de los conflictos armados, dedicaremos los párrafos que siguen al bloqueo naval en sentido estricto definido anteriormente.

Numerosos autores consideran que esta figura ha sido superada por los acontecimientos y que su validez en la moderna guerra naval es más que dudosa. Debo decir desde el principio que, hasta cierto punto, estoy de acuerdo con esta afirmación.

Hoy los medios de hacer la guerra, como repetidamente se ha dicho, han cambiado notablemente de forma que naciones relativamente pequeñas con medios limitados pueden poseer una gran potencialidad destructiva proyectable a largas distancias: lanchas lanzamisiles de medio alcance (hasta 100 millas), submarinos convencionales altamente silenciosos y aviones de ataque de gran radio de acción (hasta 600 millas). Esta circunstancia hace evidente que, normalmente, no será posible obtener un dominio del mar suficiente que permita la ejecución de las acciones clásicas de bloqueo cercano (detención, registro, captura...), al menos hasta la *práctica destrucción* de la fuerza enemiga.

Así las cosas, deberá optarse por la ejecución de un bloqueo lejano, cuya legalidad es más que dudosa a causa de su muy dudosa efectividad (condición *sine qua non* para hacer legítimo el bloqueo).

(20) RODRÍGUEZ-VILLASANTE, José Luis: «La crisis del Golfo y la actualidad del Bloqueo Naval», publicado en el *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, n.º 222, 1991.

Por ello, y excepto en caso de que el conflicto sea muy asimétrico en lo que se refiere a la entidad de las fuerzas oponentes (conflictos tipo II y III), el bloqueo parece estar llamado a ser sustituido por el ataque sin previo aviso a los objetivos considerados legítimos —posiblemente dentro de una «Zona de Fuego Libre», si tal figura llegara a admitirse— dentro de las restricciones que, en defensa del principio de mínimo daño, han sido ya planteadas.

Más bien parece que el bloqueo que está llamado a sobrevivir, como heredero del viejo bloqueo de la Declaración de París de 1856 es, precisamente, el que no puede llamarse bloqueo en sentido estricto, es decir, el «bloqueo pacífico» y el ordenado o autorizado por la ONU en preservación o restablecimiento de la paz (efectuado, al menos *de facto*, en la pasada guerra del Golfo), que sí puede y debe cumplir con los principios generales de notificación, efectividad, paso franco a puertos no bloqueados, captura y no destrucción, etc.

Estas consideraciones no descartan, por supuesto, la existencia y conveniencia de la figura clásica del bloqueo naval como medio de hostilizar en un conflicto armado; simplemente lo limitan como «posible» en ciertos casos de patente superioridad (recuérdese el bloqueo a que los EE.UU. sometieron al puerto de Haiphong y otros de Vietnam del Norte a finales de la década de los sesenta), o como una operación propia de conflictos limitados, o de tiempo de paz.

En cuanto a la normativa que lo regula, parece a este ponente adecuada y no debe ser modificada.

#### 4. CONCLUSIONES

##### 4.1. Generalidades

- 1.º) El grueso de la actual normativa de los conflictos bélicos (*ius in bello*) en la mar data, en sus normas convencionales, de los Convenios de La Haya de 1907 y en sus normas consuetudinarias del Manual de Oxford de 1913.

La evolución de la conflictividad en las últimas ocho décadas hace pensar en la necesidad de actualizar esta normativa, de acuerdo con la experiencia obtenida en cuanto a su viabilidad, el nuevo estado de las relaciones internacionales y los medios de combate existentes y métodos de agresión consecuentes.

- 2.º) Ciertos hechos objetivos, entre los que debe destacarse como principal la existencia del arma nuclear, permiten prever como enormemente

difícil el advenimiento de un conflicto bélico global. Esto no quiere decir que las guerras se hayan terminado, ni mucho menos: la conflictividad local o limitada preside —sin declaraciones formales de guerra— las relaciones internacionales, en ocasiones con una crueldad que nada tiene que envidiar a las viejas guerras internacionales, de las que la 2.<sup>a</sup> GM debiera ser la última.

En esta situación, se hacen evidentes dos cosas:

- a) Que la necesidad de regular la actuación de las fuerzas en los conflictos bélicos continúa plenamente vigente en nuestros días.
  - b) Que una normativa que pretenda ser realista debe considerar los conflictos como un fenómeno *de facto*, sin condicionar en exceso sus preceptos a una declaración formal de guerra que, probablemente, ya no existirá.
- 3.º) La experiencia demuestra que la estrategia de «desgaste económico», en cierto tipo de conflictos, es un procedimiento militarmente útil. Por ello, debe ser contemplada y regulada cuidadosamente en cuanto a:
- Cuándo esta estrategia puede ser admitida por el Derecho Internacional.
  - Cuáles y cuándo son legítimos los objetivos puramente económicos, en aplicación de dicha estrategia.

#### 4.2. Conclusiones en cuanto a los métodos de agresión

El desarrollo y proliferación actual de los medios de detección y armamento naval, hace que las ocasiones en que es posible la «captura» sin riesgo grave para el captor, en el desarrollo de un conflicto bélico, sean muy pocas. Esta circunstancia conduce al hecho de considerar que hoy —excepto en casos muy particulares— un objetivo legítimo sea, de hecho, simplemente un «blanco que puede ser atacado», haciendo que la «captura» haya pasado de ser procedimiento normal (si alguna vez lo fue) a actuación excepcional.

Por ello, la determinación «de derecho» de los objetivos considerados legítimos, así como los procedimientos de discriminación en la mar, deben ser cuidadosamente estudiados y muy claramente especificados, en evitación de errores irreparables.

#### 4.3. Los objetivos legítimos de derecho

En el cuadro que sigue se ha tratado de exponer de forma gráfica la relación de nuevos objetivos legítimos que se proponen en este trabajo, y su confron-

tación con la legislación actualmente en vigor (convencional o no) del Derecho clásico:

| OBJETIVOS LEGÍTIMOS EN LA GUERRA NAVAL   |   |
|--|---|
| <i>Derecho clásico</i>   | <i>Propuesta de nuevos objetivos</i>  |
| 1. Combatientes  | 1. Combatientes   |
| 2. Mercantes enemigos (captura) excepto:<br>— Hospitales<br>— Buques cartel<br>— Religiosos<br>— Científicos<br>— Filantrópicos<br>— Pesca costera<br>— Cabotaje local<br>— Con salvoconducto  | 2. Mercantes enemigos (captura) excepto:<br>— Hospitales<br>— Buques cartel<br>— Religiosos<br>— Científicos<br>— Filantrópicos<br>— Pesca costera<br>— Cabotaje local<br>— Con salvoconducto<br>— De pasaje  |
| <i>Derecho clásico</i>   | <i>Propuesta de nuevos objetivos</i>  |
| 3. Mercantes neutrales (captura) cuando:<br>— Viajan especialmente para transportar personal enemigo.<br>— Viajan para transmitir noticias al enemigo.<br>— Toman parte directa en las hostilidades.<br>— Están a las órdenes del enemigo.<br>— Sean fletados por el enemigo.<br>— Revistan la captura.<br>— Transportan contrabando en gran cantidad. | 3. Mercantes enemigos o neutrales (ataque) cuando:<br>— Actúan como auxiliares del enemigo.<br>— Incorporados al sistema de inteligencia del enemigo.<br>— Comprometidos en actividades de guerra del enemigo.<br>— Navegan en Convoy escoltado por el enemigo.<br>— Resisten la visita.<br>— Contribuyen eventualmente a esfuerzo bélico enemigo.<br>— Enemigos armados ofensivamente. |
| En aquellos conflictos en los que el derecho internacional pudiera admitir como legítima una estrategia de desgaste económico:   |   |
| 4. Mercantes enemigos (ataque), excepto:   |   |

- Los indicados en el apartado 2 de este cuadro.
  - Los que importan bienes indispensables para la población (ver párr. 3.5.2.b).
5. Mercantes neutrales (ataque) cuando:
- Se encuentran dentro de una *Zona de Fuego Libre* (ver párr. 3.5.2.d) establecida conforme a derecho.
  - No están protegidos según el apartado 2 de este cuadro.
  - No importan bienes de subsistencia para la población civil.

#### 4.4. El problema de la discriminación

##### 4.4.1. Las Zonas de Fuego Libre (ZFL)

El hecho de que en cierto tipo de conflictos puedan considerarse objetivos legítimos de ataque sin previo aviso a los buques mercantes enemigos, y determinados neutrales que comercian con los beligerantes, obliga, como ya se ha dicho, a un especial esfuerzo normalizador que facilite el proceso de identificación segura en la mar con las necesarias garantías.

Aparte de los procedimientos generales de identificación visual, electrónica o por el comportamiento, parece que debe arbitrarse un sistema zonal, por medio del establecimiento de *Zonas de Fuego Libre*, que permita asegurar la navegación del tráfico neutral por las áreas próximas a la zona de conflicto, facilitando su distinción segura de aquellos que se dirigen a puerto enemigo.

La característica fundamental de estas zonas —que han de estar rígidamente reguladas— es la «presunción de culpabilidad» para todo buque mercante presente en ellas; por ello, los buques protegidos, aparte de los necesarios medios de autoidentificación, deberían disponer de un salvoconducto por acuerdo de ambas partes en cumplimiento de los procedimientos del art. 70 del Protocolo I de Ginebra.

##### 4.4.2. Las Zonas de Exclusión

En cuanto a la distinción entre objetivos militares legítimos y no legítimos en zonas concretas, cuando no se trata de la interdicción del comercio marítimo,

sino de la protección de la propia fuerza naval, cabe considerar el establecimiento de las llamadas *Zonas de Exclusión*.

Sin embargo, existen importantes dudas sobre la definición de las acciones de fuerza permitidas a los beligerantes en la exigencia del respeto debido a dichas zonas, lo que, unido a una evidente parcialidad en su concepto —que las puede hacer aparecer como auténticos instrumentos «imperialistas»—, hace desaconsejable su aceptación como figura del Derecho de los conflictos bélicos en la mar.

Dificultades probablemente insuperables de realización práctica con las debidas garantías, obligan a este ponente a considerar, asimismo, como inoportuno el establecimiento de las llamadas «Burbujas de Seguridad».

#### 4.5. *El bloqueo*

En cuanto a esta figura jurídica tradicional en la guerra naval, se ve como aceptable en cuanto a su filosofía y regulación, aunque se tienen importantes dudas en cuanto a su actualidad.

Así, se considera que esta figura es hoy de más utilidad en conflictos limitados o acciones de «policía» que en conflictos bélicos de cierta entidad en los que su viabilidad práctica es realmente baja.

#### BIBLIOGRAFÍA

- RONZITTI, N. (ed.): *The Law of Naval Warfare*. Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
- FERNÁNDEZ FLORES, José Luis: *Del Derecho de la Guerra*. Ediciones Ejército, 1982.
- Manual de Derecho de Guerra*. Imprenta del Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, 1986.
- NWP 9: *The Commanders Handbook on the Law of Naval Operations*. The United States Naval War College, 1987.
- HEGELSOM, G. J. F., Van: Informe preliminar para la «Mesa redonda de expertos en Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos bélicos navales, a celebrar en Toulon en octubre de 1990», agosto de 1990.
- Texto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, recopilado por la Escuela de Guerra Naval, 1991.
- Normas particulares del Derecho de la Guerra Marítima y Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos en la mar*. Recopilación realizada por el coronel auditor don José Luis RODRÍGUEZ-VILLASANTE.

- FENRICK, William J.: *The merchant vessel as legitimate target in the Law of Naval Warfare*. Ensayo publicado por Martinus Nijhoff Publishers en 1991, en homenaje a Fritz Kalshoven.
- FLECK, Dieter: *Topical approaches towards developing the laws of armed conflict at sea*. Ensayo publicado por Martinus Nijhoff Publishers en 1991, en homenaje a Fritz Kalshoven.
- BOTHE, Michael: *Neutrality in Naval Warfare*. Ensayo publicado por Martinus Nijhoff Publishers en 1991, en homenaje a Fritz Kalshoven.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, JOSÉ LUIS: «La crisis del Golfo y la actualidad del Bloqueo Naval». Artículo publicado en el *Boletín de Información del Ministerio de Defensa* (n.º 222), en 1991.
- Temas elaborados por el Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, para ser utilizados como texto en los Cursos sobre «Derecho de la Guerra/Derecho Internacional Humanitario y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja», siguientes: FERNÁNDEZ FLORES José Luis: «Los objetivos militares», «Los sujetos combatientes», «Síntesis del Derecho de la Guerra», «Las acciones hostiles» y «El Derecho de la Guerra Naval»; SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, Javier: «La normativa Internacional del Derecho Humanitario, su evolución y vigencia».
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, JOSÉ LUIS: «La ratificación por España de los protocolos, de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1949, y el concepto de buque de guerra aplicable en los conflictos armados en la mar». Artículo publicado en el n.º 55 de la *Revista Española de Derecho Militar* (separata), en 1990.
- LAFFIN, John: «The world in conflict 1989», *War annual* 3. Brassey's Defence Publishers, 1989.
- LAFFIN, John: «The world in conflict 1991», *War annual* 4. Brassey's (UK), 1991.
- ZENTNER, Christian: *Las guerras de la posguerra*. Editorial Bruquera, S.A., 1975.
- Amirante TURNER, Stanfield: «Naval missions». Artículo publicado en la revista *Naval War College Review*, en abril de 1974.
- BOOTH, Ken: «Roles, Objectives and Tasks. An inventory of the functions of navies». Artículo publicado en la revista *Naval War College Review*.
- Estimaciones estratégicas de la OTAN, publicadas en el documento «El nuevo concepto estratégico de la Alianza», en noviembre de 1991.
- Estimaciones estratégicas del Gobierno del Reino Unido, publicadas en el documento «Statement on the Defence Estimates 1989».
- Estimaciones estratégicas del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, publicadas en el documento «National Security Strategy of the United States», en agosto de 1991.