

LA FUERZA NAVAL Y EL BLOQUEO MARÍTIMO EN OPERACIONES DE PAZ

Por JOSÉ L. RIPOLL GUTIÉRREZ

El bloqueo marítimo en operaciones de paz

Debe entenderse que el «bloqueo marítimo» en las operaciones de paz forma parte de lo que, en términos generales, constituye una intervención con fuerzas militares en un conflicto, con el objetivo político final de restablecer o imponer la paz. El bloqueo, como intervención en la actividad marítima de los Estados, se hace normalmente contra los intereses del gobierno de alguno o algunos de los Estados en conflicto.

En el contexto de una intervención armada de defensa de la paz, el bloqueo como sanción podrá ser establecido sólo por la autoridad internacional a la que se ha acordado, por la Comunidad de Naciones, el derecho a imponerlo, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuya Carta Fundacional establece la intervención si «todos los medios diplomáticos y de pacificación adecuados han fallado» y cita la operación de bloqueo en su artículo 42.

En primer lugar, debe haber un objetivo político claramente definido y las razones que justifiquen el establecimiento del bloqueo serán las mismas que justifican toda la operación en defensa de la paz; por ejemplo, evitando los suministros de armamento y material de guerra que alimente el conflicto, tráfico de materias sometidas a embargo, prevención de acciones o despliegues marítimos, cuarentenas, negaciones de derecho de paso, operaciones antidroga, interdicción de zonas conflictivas, etc.

Por otra parte, señalaremos la inutilidad de establecer un bloqueo «pacífico» (cualquiera que sea lo que se quiere definir con el término pacífico), o un «control del tráfico», etc. con objeto de «presionar» o «mostrar» la voluntad de los gobiernos de resolver la crisis, ya que sólo se consigue un bloqueo inoperante, condenado a un precario resultado, como fue el caso durante la iniciación de la crisis yugoeslava.

Los medios navales

La idea de la utilización de las fuerzas navales en bloqueos, para apoyo de operaciones de paz de Naciones Unidas, no es nueva. Pero sólo en los últimos años ha recibido mayor atención, al tratarse de misiones de serbia coacción para imponer las resoluciones del Consejo de Seguridad. Entre las características útiles de una fuerza naval debemos destacar tres principales: movilidad, flexibilidad y autonomía. Su presencia en una zona de bloqueo no está sometida a ninguna restricción en el tiempo y el espacio, ni precisa para desplegarse obtener el acuerdo de otra nación en el área de la operación. Fuera de las aguas territoriales no se infringe ninguna soberanía y la operación puede mantenerse por largos períodos, —por ejemplo, durante la operación de bloqueo del puerto de Beira, en 1966, el portaaviones británico *Eagle* permaneció en la mar 71 días y sus aviones hicieron 1.000 salidas en apoyo del bloqueo.

Con un suficiente apoyo logístico, que puede mantener la misma fuerza, o estar establecido en alguna base de utilización conjunta próxima al teatro de operaciones, las unidades son autosuficientes durante largos períodos, limitados únicamente por el cansancio de las dotaciones.

Las unidades de mayor porte necesitan poca o ninguna asistencia local y son capaces de incorporarse y ser relevadas con completa autonomía. En función de la extensión de la zona a interceptar, se ajustará el tamaño de la fuerza. Podrá ser suficiente con unas cuantas unidades costeras o, si la entidad y circunstancias específicas del bloqueo lo requieren, podrán tomar parte grandes unidades con aviación embarcada.

El bloqueo marítimo es una operación naval que permite hacer uso de las numerosas capacidades de cada buque, o de la capacidad combinada de un grupo de buques, que pueden adecuarse según las circunstancias.

La fuerza naval tiene la posibilidad de mostrar gran poder ofensivo sin llegar a usar la fuerza y un bloqueo efectivo puede promover a un diálogo entre las Partes en conflicto. Asimismo, la acción coactiva puede incrementarse o disminuir según varíe la escala de la confrontación.

En síntesis, la acción naval, en este tipo de operaciones, tiene dos aspectos principales: uno activo, lo que pueden hacer los barcos; otro psicológico, lo que la fuerza en presencia puede influir en la situación.

En el caso de un bloqueo, la presencia de los buques en la zona es una garantía de poder realizar otras muchas operaciones en apoyo de la acción que se desarrolla en tierra.

Si el nivel de la crisis es de baja intensidad militar pueden apoyar las acciones en tierra con el transporte de personal, apoyo sanitario, etc. Si el nivel es alto, estas unidades pueden proteger las instalaciones y personal en la costa, asistir a la autoridad civil en la vigilancia de aguas costeras. En crisis del más alto nivel, como en la ex Yugoslavia, en cumplimiento a resoluciones de Naciones Unidas según las previsiones del capítulo VII, el bloqueo y embargo puede extenderse al establecimiento de un control total en una zona marítima, utilización de los buques en apoyo de las fuerzas de Naciones Unidas en tierra, el reembarque de estas fuerzas o de no-combatientes en situaciones críticas, etc.

En el establecimiento de un bloqueo no debe olvidarse que el nivel de riesgo puede cambiar desde el principio de la misión y que los buques deben ser capaces de afrontar nuevas situaciones hasta la llegada de unidades más adecuadas a las nuevas circunstancias.

En términos generales, ya hemos señalado que las características de las Fuerzas Navales las hacen muy adecuadas para apoyar operaciones de paz, por la amplitud de sus posibilidades operativas y por su capacidad de permanencia en la zona. Realmente, los equipos de los buques modernos de los países miembros de la Alianza Atlántica están diseñados para operaciones en tiempo de guerra; sin embargo, las necesidades que aparecen en las operaciones de paz están influenciando los parámetros técnicos de nuevos equipos.

Debe recordarse que durante estas operaciones, en los bloqueos, por ejemplo, las unidades pueden verse forzadas a entrar en aguas de poco fondo, próximas a costas potencialmente hostiles y en áreas marítimas de intenso tráfico neutral o ajeno al conflicto. Estas circunstancias especiales requieren la modificación o el desarrollo de nuevos equipos y armas. Esto tiene una aplicación especial en la alerta y reacción ante una acción hostil por parte de embarcaciones menores de alta velocidad, que obliga a alguna modificación de los cañones de pequeño calibre dedicados hoy a la defensa antimisil.

Las Marinas de Guerra de la Alianza y de la Unión Europea Occidental (UEO) han dado gran consideración a la autodefensa de sus unidades durante las misiones de apoyo a operaciones de paz. De su experiencia en el mar Rojo en 1986, en el golfo Pérsico de 1987 a 1991 y actualmente en el Adriático, se tiene especial atención a los siguientes equipos.

Características de armas a bordo: modificación de algunos de los actuales sistemas de armas como los cañones de pequeño calibre que anteriormente señalamos:

- Contramedidas electrónicas: a causa de las limitaciones en el uso de la fuerza que impone una operación de paz, se quieren mejorar este tipo de contramedidas, que pueda anular emisiones de unidades potencialmente hostiles sin necesitar la destrucción física.
- Vigilancia e identificación: se mejoran los sistemas electro-ópticos de vigilancia para buques y helicópteros embarcados contra minas flotantes y embarcaciones menores de alta velocidad.
- Apoyo logístico: el aumento de las misiones que realizan los buques de la OTAN y UEO en apoyo de operaciones de paz, y el extenso período de tiempo, como en el caso de los bloqueos, que han de permanecer fuera de sus bases nacionales o de sus zonas de despliegue rutinarias, han hecho necesario incrementar las posibilidades de apoyo logístico en forma de depósitos o almacenes de material en bases de posible utilización, en países pertenecientes a la Alianza más próximos al área de la crisis.

Por ejemplo, las fuerzas navales de las dos alianzas que cumplimentan el bloqueo decretado por Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro están siendo mantenidas por un nuevo sistema logístico conjunto. Ya en diciembre de 1993 se estableció una base logística adelantada en la base aeronaval italiana de Grottaglie, para facilitar el apoyo a los buques de las Marinas aliadas que participaban en la operación *Sharp Guard*, en el mar Adriático, frente a las costas de la antigua Yugoslavia. Anteriormente, el apoyo logístico de las unidades de la Alianza para este tipo de operación había sido de la responsabilidad de sus gobiernos nacionales, pero la permanente naturaleza del bloqueo en el Adriático ha forzado a los países participantes a buscar estos medios de apoyo a las unidades, con más facilidades y mejor rendimiento.

El Posicionamiento Logístico Adelantado (FLS), coordina todas las actividades necesarias para los buques de la *Sharp Guard*; reparto del correo, desembarco y embarco de material y personal de los buques, apoyo

y mantenimiento en tierra, evacuación médica, etc. El concepto del FLS asegura la utilización más eficiente de los helicópteros. Cada nación con un buque en la mar debe tener su propio helicóptero, sea basado en tierra o de unidad a flote y, con la coordinación del FLS, entrega o recoge material o personal de los buques. Este tipo de organización es muy útil para todo lo que concierne a las misiones y capacidad de acción de Naciones Unidas. En la conducción de las crisis y para establecer o mejorar la interoperabilidad de las Marinas de Guerra de países pertenecientes o no a la Alianza Atlántica.

Las misiones

Tratemos a continuación de encuadrar el «bloqueo marítimo» en el amplio espectro de misiones que pueden desempeñar las fuerzas navales en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Es evidente que ni hoy ni en un previsible futuro, Naciones Unidas dispondrá de una fuerza naval permanente. Las ventajas de poder constituir tal dispositivo son muchas. La efectividad operativa de un grupo de barcos que se han entrenado y operado juntos durante un largo período de tiempo es indudablemente superior a la de una formación de buques de diferentes Marinas, que se agrupan circunstancialmente para una operación. Los problemas de interoperabilidad, que siempre surgen cuando unidades de diferentes países se unen para operar, pueden minimizarse, pero no siempre pueden resolverse totalmente. Los serios problemas de mando, control e incluso soberanías nacionales serían mucho más fáciles de resolver si se tratara de una fuerza permanente. No obstante, las políticas nacionales y las limitaciones económicas de la mayoría de los países miembros son obstáculos insuperables que impedirán un acuerdo para establecer esa fuerza permanente en Naciones Unidas, hasta no sabemos cuán lejano futuro.

Ante esta situación, y como no hay ni habrá dos misiones iguales a desempeñar, cada una necesita una constitución y despliegue hechas a medida de las circunstancias de la crisis. Sin embargo, la considerable flexibilidad de las distintas fuerzas navales las hace capaces de afrontar las muy diversas operaciones de paz que desarrolla Naciones Unidas. Su movilidad y autonomía operativa permite a las unidades definir su propia área de operaciones y su despliegue. Si se están utilizando unidades adecuadas, están capacitadas para pasar, por ejemplo, de una mera vigilancia de trá-

fico al cumplimiento de un embargo mediante un efectivo bloqueo, con una mínima alteración de la continuidad de la misma operación.

La primera condición que debe cumplirse, antes de que una fuerza naval sea desplegada, es darle un objetivo «alcanzable y claramente definido» en la operación. Ya hemos señalado que los buques «muestran» su presencia sin violar territorios ni usar fuerza alguna, lo que no está al alcance de los *cascos azules* en tierra.

Pero esto no puede ser un argumento para desplegarlos por hacer «algo». La Marina es una fuerza cara que necesita tiempo, espacio y apoyo para alcanzar y mantener una efectividad operativa y no puede malgastarse este recurso estableciendo una patrulla marítima sin un objetivo definido, que en nada apoyaría a la operación en tierra.

Las unidades navales en el bloqueo

El desarrollo de un bloqueo exige un control continuo de la zona de operaciones, vigilando el tráfico aéreo y marítimo. Habrá que verificar el cargamento de barcos en tránsito, posiblemente creando una zona de exclusión para hacer que se cumplimente el embargo ordenado. Aunque no es previsible un ataque directo a la fuerza en la mar, sin embargo la operación de abordar los barcos puede conllevar riesgos y ser o no rechazada. Los equipos de las dotaciones deben ser apropiadamente entrenados para enfrentarse a cualquier amenaza de las tripulaciones de los barcos abordados.

Los buques del bloqueo precisan montar radares de vigilancia panorámica y tener comunicaciones en tiempo real para enlazar con las otras unidades. Ciertos conflictos exigirán la presencia de buques dotados de sonar. La unión de radares de superficie y elementos aéreos embarcados o en tierra aumenta extraordinariamente la capacidad de control de los movimientos de barcos en la zona y facilita su interceptación.

El abordaje y registro de estos barcos puede realizarse de diversas formas pero, en todo caso, para poder llegar a la cubierta de los grandes barcos actuales es de gran utilidad el uso del helicóptero.

Las unidades del bloqueo deben preparar equipos de abordaje especialmente entrenados en las técnicas de acceso a bordo y registro y tienen que alcanzar un conocimiento completo de la documentación legal y comercial utilizada por las Marinas Mercantes.

Cuando se trata de bloqueos en ríos o aguas ribereñas de poca profundidad, las unidades menores que operen deben estar dotadas de suficientes sensores y sistemas de armas que les permitan cumplir su misión, día y noche, en forma análoga a lo anteriormente descrito.

Estas unidades sólo pueden operar períodos de tiempo relativamente cortos, semanas o pocos meses. Para mantener su efectividad operativa es precisa una cuidadosa planificación para el relevo de unidades, dotaciones y comandantes.

La misión de interceptación que realiza la UEO en el Danubio tiene como medios: 7 lanchas a motor y sobre 240 agentes que colaboran con el personal de policía marítima y aduanas de los países ribereños. Durante los dos primeros años se realizaron 1.200 inspecciones y en la zona asignada a la UEO ningún simple convoy a forzado el paso; y las infracciones detectadas han sido de muy poca entidad. Se ha aplicado el sistema de sanciones establecido en coordinación con la misiones de apoyo de sanciones de Naciones Unidas.

El número de unidades que requiere un bloqueo será principalmente función del área a cubrir y de la frecuencia de las interceptaciones y registros. Debe tenerse en cuenta que un bloqueo exige la doble función de vigilar aproximaciones e interceptar, por lo que, si las dos funciones se realizan por la mismas unidades, habrá, en consecuencia, que aumentar la entidad de las fuerzas.

Con una apropiada coordinación de medios aéreos y de superficie puede conseguirse una operación efectiva. En todo caso, la experiencia enseña que una interceptación del 100% nunca se consigue, pero los resultados prácticos unido al carácter disuasorio del bloqueo permiten afirmar que pueden alcanzarse resultados satisfactorios que justifiquen el esfuerzo y gasto de la operación.

Para asegurar esta eficacia, puede convenir que la operación sea dirigida desde tierra con comunicaciones garantizadas. La amenaza de interceptación electrónica es normalmente muy baja y no será necesario mantener líneas «seguras», —aplicando altas tecnologías a prueba de interceptaciones y descifrado de mensajes—, bastando con la utilización de códigos básicos de cifrado. Finalmente repetiremos que, aunque los buques no pueden ser subdivididos o modificados con facilidad, en términos de sus hombres y equipos, modernamente están diseñados para desempeñar numerosas misiones por su inherente flexibilidad.

Reglas de enfrentamiento y riesgos de las operaciones de paz

Los comandantes de unidad o fuerza naval deben recibir unas Reglas de Enfrentamiento (RDE) que les señalen las normas de actuación en la conducción de sus operaciones y que, entre otras especificaciones, señalen bajo qué circunstancias pueden utilizar sus armas para el cumplimiento de su misión.

Aunque básicamente condicionan cuándo puede abrirse fuego, las RDE incluyen también todas las acciones que deben realizarse en operaciones específicas, por ejemplo, en el caso de bloqueos marítimos, para hacer efectiva la prohibición de paso de barcos con cargamentos sometidos a embargo.

Las RDE pueden tener un carácter de generalidad y constituir, por ejemplo, una parte importante de las instrucciones de combate de una flota, pero también pueden ser redactadas para una operación concreta.

En la historia de las operaciones navales, y en ausencia de una declaración de guerra, no pocas veces los gobiernos han enviado unidades navales para hacerse presentes en una crisis sin claras y definidas instrucciones y sólo con la esperanza de que la Marina hiciera «algo» para resolver la situación y «nada» que pudiera agravarla. Unas RDE vagas e imprecisas sólo pueden ser un elemento para que aumente el peligro de una escalada incontrolada del conflicto.

Aun no siendo objeto de este trabajo, recordemos, a título ilustrativo, que en las grandes contiendas habidas este siglo existían algunas RDE internacionales que marcaban comportamientos en la guerra naval y que no fueron seguidas por los beligerantes por la imposibilidad de su cumplimiento en las circunstancias específicas del combate.

Un ejemplo característico fue, en la guerra submarina de las dos guerras mundiales, el incumplimiento de permitir que las dotaciones de los buques mercantes abandonaran el barco antes de ser torpedeados. Esta actitud exigía, por parte del submarino, delatar su presencia antes del ataque y por parte del contrario mantener silencio en las comunicaciones por radio, sin informar de la situación del submarino. El no tener garantías de que así actuara el enemigo e incluso el riesgo de que se tratara de un mercante con armamento oculto forzó a los submarinos a conducir su ataque sin previo aviso.

Dejemos a los expertos en temas internacionales que traten estos temas que, por cierto, ya fueron duramente enjuiciados por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, en los Tribunales de Nuremberg, y volvamos a las operaciones navales que ahora nos interesan, es decir, al bloqueo marítimo acordado por los organismos internacionales, como acción de cooperación en el mantenimiento o establecimiento de paz en conflictos más o menos localizados.

El posible enfrentamiento de las unidades navales no se realiza normalmente en estas operaciones entre dos beligerantes, sino entre una fuerza multilateral, en principio, y buques mercantes o armados que, como anteriormente señalamos, serán de países no directamente participantes en el conflicto que originó el bloqueo.

En términos generales, las leyes internacionales, el espíritu de las Ordenanzas y Regulaciones de las Marinas de Guerra y las reglas básicas de enfrentamiento permiten el uso de la fuerza en tiempo de paz únicamente en defensa propia. De hecho, esta norma trata de limitar la capacidad de agresión de una fuerza naval en tiempo de paz. En primer lugar, las RDE darán las normas para la utilización de los medios necesarios para alcanzar el objetivo que se haya asignado a la fuerza. Y, en segundo lugar, deberán establecer las reglas de defensa propia o autodefensa que en forma simplista se define con la pregunta ¿quién y cuándo hace el primer disparo?

Las RDE, en el caso de los bloqueos marítimos, regulan lo que con toda evidencia puede llegar a constituir una acción agresiva. Así mismo, deberán evitar con su cumplimiento una agravación de relaciones entre gobiernos y limitarán la posible escalada si hay que llegar a abrir fuego.

Para ilustrar lo complejo que puede resultar la redacción de unas RDE para visita y registro en alta mar, recordaremos los problemas que se suscitaron en el bloqueo que la Marina británica realizó en aguas del puerto de Beira en 1966, en cumplimiento de una resolución de Naciones Unidas, para evitar el suministro de petróleo a Rodesia por aquella vía. Los acontecimientos mostraron que las RDE fueron inicialmente deficientes. Se tenía la esperanza de que la resolución del Consejo de Seguridad y la presencia de las fragatas británicas fuera suficiente para disuadir a otros países de violentar el bloqueo. También existía la complicación de tratarse de aguas territoriales portuguesas y de que Portugal había reconocido la autoindependencia de Rodesia.

Cuando un petrolero griego fue detenido por una fragata británica y se negó a desviarse de Beira, se mostró que la resolución del Consejo y las RDE acordadas eran insuficientes para garantizar el bloqueo. Así se llevó de nuevo el problema a Naciones Unidas, quien autorizó a los británicos a evitar la arribada a Beira de petroleros utilizando la fuerza si era necesario. Las RDE pudieron ser modificadas para permitir abrir fuego. El único incidente grave que aconteció fue la interceptación de un petrolero francés, que se negó a parar para recibir a bordo una patrulla de registro. Se realizaron cuatro disparos por su proa, pero continuó a rumbo hasta entrar en puerto y no se tomó otra acción por los barcos ingleses. Al fin resultó que no llevaba petróleo para Rodesia. No hubo más incidentes de este tipo, posiblemente porque se entregó en Naciones Unidas un escrito donde se indicaba el gran riesgo que corría cualquier buque si se negaba a parar. Anteriormente, las RDE prohibían disparar a un barco y su redacción estaba presidida siempre por el concepto de mínima utilización de la fuerza.

En este tipo de operaciones, las RDE deben detallar con exactitud cada acción que pueda ser adoptada con la utilización de fuerza y que asegure el máximo control sobre la posible escalada. Incluso deberá redactarse la forma y secuencia de los avisos verbales y las reglas para el posible abordaje o interceptación navegando; hoy día, debido a la superestructura de las fragatas, esta maniobra resulta casi imposible de realizar sin riesgo de averías importantes, muy distinta era la maniobra en los años cuarenta para los destructores ligeros británicos, que se abarloban a los barcos de emigrantes ilegales para evitar que entraran en Palestina.

Según algunos tratadistas, las RDE para el comandante de una unidad en la zona de operaciones deberán establecer que el derecho a ejercitar el uso de la fuerza esté basado en la «necesidad» y la «proporcionalidad». El requisito de «necesidad» queda determinado por la inminencia de la acción, que en un bloqueo marítimo será el paso del buque a interceptar hacia el puerto donde se quiere impedir que arribe. Por otra parte, la «proporcionalidad» requiere que el uso de la fuerza se limite en intensidad, duración y magnitud a lo que razonablemente sea necesario para cumplir su misión de interceptación.

Cuando se trate de una operación multinacional, las RDE deben incluir definiciones comunes de conceptos, instrucciones y guías de conducta para enfrentarse a las distintas situaciones. De estos capítulos, el más importante para los mandos es la interpretación común de los conceptos.

Por ejemplo, en un bloqueo marítimo, donde habrá unidades de distintos países que operan en mutuo apoyo, los términos comúnmente utilizados deben tener el mismo significado para todos los comandantes. Así, una «salva de aviso», para una nación puede significar un disparo ante la proa, mientras que para otra puede significar un disparo por encima del puente, lo que podría ser interpretado en forma muy diferente. Ya que la acción que realice un comandante refleja la política de actuación de toda la fuerza, esta deberá ser uniformemente entendida.

Una vez que se hayan establecido una lista de términos de referencia, se redacta una relación de actuaciones entre las que el comandante puede escoger, según las circunstancias. La OTAN ha definido una serie de normas básicas que son una buena referencia para el desarrollo de RDE en una operación determinada. Sus conceptos han sido revisados por sus 16 Estados-miembros y han sido suficientemente probados, al menos en muchas operaciones navales de entrenamiento. En operaciones multinacionales realizadas en cumplimiento de resoluciones de Naciones Unidas, se han fijado, para cada operación, unas RDE acordadas por los países y organizaciones que han tomado parte; OTAN, UEO, etc., pero no siempre con la oportunidad debida. Por ejemplo, cuando en 1990 se efectuó el despliegue de Fuerzas Navales de la UEO (WEUCONMARFOR) en apoyo del embargo decretado por Naciones Unidas, a lo largo del golfo Pérsico, —unidades españolas patrullaban en el golfo de Omán—, y se iniciaron operaciones junto a buques norteamericanos, surgieron importantes dificultades en la conducción de las operaciones.

Los problemas iniciales fueron motivados porque los buques de Estados Unidos provenían de la VII Flota basada en el Pacífico y tenían diferentes códigos, procedimientos de comunicaciones, etc., dando lugar a problemas incluso de identificación de aeronaves, que culminaron al descubrirse que las fuerzas estadounidenses estaban usando un cuarto canal de Identificación de Amigo o Enemigo (IFF), desconocido por el resto de los aliados.

Las RDE no se libraron de esta etapa de improvisación. Si bien hubo algunas reuniones entre los Estados Mayores y llegaron a los comandantes locales unas directivas generales, de hecho, no existían acuerdos formales entre los gobiernos que cooperaban en el bloqueo y que permitieran formular comunes y detalladas RDE para los barcos.

Así, en aquella primera etapa, los comandantes seguían las instrucciones comunicadas por sus gobiernos, lo que llevó a algunas situaciones embarazosas.

En un principio, la actividad de «control» del embargo en la antigua Yugoslavia la llevaron a cabo las agrupaciones navales de la OTAN y de la UEO, con dos operaciones que, aunque coordinadas, eran independientes; en consecuencia, había dos listas de RDE diferentes, aunque esencialmente similares.

Incluían desde la simple aproximación al buque sospechoso hasta el desvío de éste mediante el empleo gradual y proporcionado de la fuerza. Estas RDE, como es habitual, estaban divididas en distintos grupos según la autoridad que estuviera facultada para su aplicación, así como para hacer frente a lo que se definió como «actos hostiles» e «intentos de actos hostiles».

Para la WEUCONMARFOR, estaban aprobadas por el Consejo de Ministros de la UEO y sancionadas por las autoridades nacionales, quienes, en algún caso, podían presentar reservas totales o parciales a alguna de las RDE en lo que afectara a buques propios. Por otra parte, las RDE para las Fuerzas de la OTAN (SNFM) estaban aprobadas en el Consejo del Atlántico Norte y seguían las mismas consideraciones anteriores. Esta situación demuestra con claridad que no podía ser efectiva la interceptación si los distintos gobiernos se reservaban la posibilidad de dar, con independencia, instrucciones a sus buques.

Ya a finales de 1992, las autoridades militares nacionales manifestaron la existencia de diferencias en las RDE de las fuerzas y expusieron la necesidad de unificarlas, pero hubo que esperar a junio de 1993, en que las operaciones de la OTAN y la UEO se fundieron en una sola, la actual *Sharp Guard*, que cumple la misma misión bajo un mando único, y las fuerzas ya disponen de RDE comunes, elaboradas por el Comité Militar del Adriático —OTAN Y UEO.

Más tarde, en la primavera de 1994, en que se produjo el incidente del petrolero *Lido II*, que intentó violar el embargo mediante argucias y con el apoyo de unidades de la Marina yugoeslava, la experiencia aconsejó ampliar las RDE hasta incluir la posibilidad de emplear municiones de calibres superiores a los anteriormente acordados. Dada la alta confidencialidad de estos documentos, ningún detalle de las RDE podrá ser conocido. Es obvio que las RDE, por ejemplo en bloqueos marítimos, son documentos de la más alta clasificación. Se dará noticia de su existencia y de sus fines para conseguir un efecto disuasorio, pero en modo alguno será conocido el detalle del grado de agresión al que se piensa llegar para hacer efectivo el bloqueo.

En este punto es donde reside la mayor dificultad en el acuerdo de unas RDE pero, al fin y al cabo, esto es una cuestión política, no militar.

Anteriormente citamos la autodefensa en el contexto de las operaciones de paz; éstas conllevan siempre riesgos potenciales para las fuerzas que toman parte y que, en el ámbito naval, tienen especial relación con las RDE.

Desde el punto de vista de la política exterior e interior de las naciones que contribuyen con sus fuerzas a una operación de paz, la menor pérdida de vidas o material de alto precio, buques, aviones, etc., puede causar considerables problemas en la opinión pública, no siempre proclive a estas operaciones de gran sensibilidad política.

El efecto de bajas en las fuerzas propias que toman parte en las operaciones puede esperarse que sea mayor quizás que las que se produjeran en una acción de guerra.

Las RDE, en el caso concreto de unidades navales operando en un bloqueo marítimo, deberán detallar las medidas para reducir, en lo posible, la vulnerabilidad de estas unidades que, operando próximas a tierra, en un escenario de teórica paz, les permitan reaccionar ante una posible agresión. Los buques de superficie pueden estar expuestos a ataques con medios inesperados: botes neumáticos, buceadores o incluso ser blancos de una artillería de costa o de cohetes y misiles de corto alcance. En el punto relativo al alistamiento de la fuerza naval para operaciones de paz, tratamos el tema de los medios de autodefensa. Aquí, nos limitaremos a señalar que las RDE deberán detallar el cuándo y el cómo de utilización de estos medios.

Únicamente adelantaremos que, en muchas circunstancias, es difícil para un buque en la mar determinar la separación entre «intento hostil» y «acción hostil» para poder anticipar un ataque inmediato. Hoy, la «inteligencia» política y militar, y la avanzada tecnología de los equipos detectores, deben dar al comandante suficiente información para conocer el «intento hostil» y evitar la amenaza del ataque armado. Insistimos en que las RDE, en tiempo de paz, deben detallar al comandante lo que debe hacer en un momento así para evitar encajar el primer golpe. Por ejemplo, si se trata de un posible lanzamiento de misil desde un buque o avión identificado como hostil y se detectó el lanzamiento contra el barco propio, este será el momento de adoptar las medidas de fuerza en autodefensa. En estas y análogas circunstancias, las RDE deben proveer al comandante *in situ* de criterios detallados para tomar su decisión ante un ataque a su unidad, que pudiera justificarle ser el primero en abrir fuego.

El futuro del bloqueo marítimo en las operaciones de paz

Actualmente, las naciones o potencias medias, como España, son económicamente incapaces de dotarse de los medios marítimos necesarios para mantener una fuerza naval convencional, tanto costera como de alta mar, moderna y eficaz, que sea capaz de desarrollar, por sí sola, las costosas operaciones de un bloqueo marítimo en apoyo de la pacificación de crisis regionales o situaciones que amenacen la paz. Por ello, han de integrarse en alianzas y dispositivos estratégicos con otros países europeos, todavía bajo un inevitable «patronazgo» norteamericano que les aporta la alta tecnología de medios y equipos necesarios de los que aquellos, peor equipados, carecen.

Estas consideraciones demuestran la necesidad de reforzar la cooperación europea en materia de defensa. Es innegable que estas potencias medias no tienen hoy la capacidad económica necesaria para alcanzar un nivel de disuasión necesario que les garantice una completa protección de sus intereses nacionales en el ámbito naval, o actuar en solitario ante crisis internacionales que puedan exigir operaciones marítimas, sin contar con el apoyo de otros países. Por ello, la pertenencia como miembro de alianzas regionales —UEO y la OTAN— es la única posibilidad de compensar la debilidad de sus presupuestos y les permite acceder a los medios modernos estratégicos y tácticos, por ejemplo en el campo de la información espacial, comunicaciones, transporte marítimo y aéreo estratégico, etc., necesarios para las operaciones navales en general y en particular para el mantenimiento de bloqueos e interceptaciones llevados a efecto en operaciones de paz.

Si queremos encontrar las bases para el desarrollo de futuras operaciones navales en el contexto de misiones de paz, como es el caso de bloqueos marítimos, en coordinación con otras Marinas de Guerra, bueno será recordar que, en tiempo de paz, ha sido una constante histórica un cierto espíritu básico de cooperación entre las Fuerzas Navales que recorren los mares bajo distintos pabellones y que se ha mostrado en situaciones de emergencia, por ejemplo, en las búsquedas y salvamentos. En muchas ocasiones, se ha mostrado el carácter humanitario y de cooperación de las gentes de mar, en ocasiones que tuvieron lugar incluso entre enemigos en tiempo de guerra.

Unos elementos primordiales para toda acción conjunta han sido, son y serán los sistemas de comunicaciones. Acuerdos internacionales y alian-

zas militares han establecido en la Europa Occidental unos sistemas de adiestramiento conjunto, que ya se iniciaron en los últimos años cuarenta, que necesitaron planes de comunicaciones y procedimientos comunes, que podían ser sencillos o muy complejos dependiendo de las exigencias de los ejercicios programados.

Aquí señalaremos que la Armada española, muchos años antes de que fuéramos miembros de la Alianza Atlántica, ya disponía de cuadernos operativos y de comunicaciones que le permitieron, desde los años cincuenta, participar en ejercicios conjuntos con el resto de las Marinas occidentales.

Durante muchos años han sido muy útiles los ejercicios denominados *Passex*, basados en el «encuentro» entre unidades navales de distintas Marinas, que realizan un período de adiestramiento conjunto cuando la programación de sus ejercicios hace que se desarrollen temporalmente en la misma área marítima.

Mucho se ha trabajado para conseguir procedimientos que permiten alcanzar una efectiva cooperación naval entre países. Para esta cooperación, se estudian los temas de adiestramiento e interoperabilidad para el mayor número posible de fuerzas navales del mundo. El problema es complejo. En primer lugar por la amplitud y diversidad de las operaciones; desde acciones fluviales —como el actual bloqueo en aguas del Danubio—, hasta operaciones en mar abierto, unido a la diversidad de posibilidades operativas de las diferentes Marinas. Por ejemplo, recordemos a este respecto que, durante los años de la guerra fría, la Armada española se dotó prioritariamente de unidades y equipos preparados para la acción antisubmarina. Hoy, sus unidades disponen de armas y equipos adecuados también para otros tipos de misiones. Estas consideraciones hacen que las operaciones conjuntas encierren todavía muchas dificultades.

Mando y control

Los elementos básicos para una acción naval conjunta son los dispositivos de mando y control. Una vez asignadas las fuerzas para una operación, es necesario establecer unos procedimientos para su control, con independencia de su organización nacional interna, bien cuando se unen para una operación determinada bien por que estén permanente establecidas como miembros de una alianza. Los comandantes de agrupaciones y unidades que tomen parte en la operación necesitan conocer los procedimientos de mando y control, reglas de enfrentamiento, y la doctrina operativa.

Cuando se trató de operaciones como el bloqueo marítimo, en cumplimiento a resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hasta hoy, se han acordado procedimientos para el cumplimiento de estos mandatos al margen de las autoridades políticas de Naciones Unidas, lo que se justifica a la vista de la falta de posibilidades de un control directo por parte de aquellas autoridades.

Asimismo, es necesario que las organizaciones regionales o mundiales, como la ONU, obtengan importantes mejoras en sus posibilidades de mando y control para la conducción de estas operaciones.

Una primera etapa se alcanzó en el verano de 1993, con el establecimiento de una «sala de situación» en el edificio de la ONU en Nueva York, en funcionamiento las 24 horas del día.

Inicialmente tenía una capacidad de acción muy restringida por la modestia de sus medios; teléfonos, facsímil, ordenadores de limitada potencia, etc., Posteriormente se creó un equipo con civiles y militares que trabajan en la prevención, planeamiento y seguimiento de las operaciones de paz; de este equipo forma parte, en la actualidad, un oficial de la Armada española.

Para el futuro, será necesario que los organismos internacionales dispongan de medios modernos de comunicación y sistemas de ordenadores que trabajen en tiempo real, para el seguimiento de operaciones que exijan en momentos, como han surgido precisamente en acciones de interceptación en los bloqueos, decisiones políticas inmediatas.

Es cierto que estas instalaciones son caras y no fáciles de conseguir en tiempos de recesión económica, para muchos países miembros, pero estos centros planificadores y de mando pueden utilizar las grandes posibilidades de las fuerzas navales, que están dotadas de análogos sistemas y pueden ser sus enlaces para el control de operaciones en tierra, mar y aire. Recordemos que las unidades navales podrán establecer cualquier tipo de bloqueo como acción preventiva de un conflicto, situándose en aguas internacionales antes de que se consiga organizar una acción en tierra. Asimismo están sometidas a mínimas amenazas y tienen, en potencia, un gran poder ofensivo.

Para el futuro de las operaciones navales de paz y para mejorar las posibilidades de acciones conjuntas multinacionales, se están realizando ejercicios en los llamados «juegos de guerra» y «simulaciones», que deben experimentarse más, ahora que las operaciones navales bajo disposicio-

nes de Naciones Unidas han aumentado. Es interesante señalar que, durante el primer «juego» simulado con la participación de unidades de la Federación de Rusia, de Estados Unidos y la Gran Bretaña, realizado en 1993, el escenario escogido fue precisamente el establecimiento de un bloqueo para cumplimentar un embargo decretado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La razón de seleccionar el bloqueo en esta simulación se basaba en tratarse de una operación de naturaleza no inmediatamente conflictiva y de fácil aceptación por el pensamiento político. Estos juegos facilitarán también el contacto entre Marinas anteriormente distanciadas.

La participación de miembros militares y civiles de Naciones Unidas en estos juegos será muy útil para conocer la efectividad de la estructura de mando de la Organización y recíprocamente adiestrar a los comandantes para operar bajo la dirección de una organización internacional. Otra utilización de las simulaciones será comprobar la efectividad de una operación planeada antes de llevarla a efecto.

El siguiente paso a los juegos deberá ser, lógicamente, realizar ejercicios en la mar, dirigidos por el organismo internacional que proceda, si bien, en un próximo futuro, sólo la ONU podrá estar capacitada para ello. También hay que considerar que los ejercicios cuestan mucho dinero, que en esta época de bajos presupuestos militares parece de difícil justificación. Por otra parte, llegar a concebir que Naciones Unidas pueda actuar directamente utilizando la fuerza militar de sus miembros para asegurar la paz es, todavía, un concepto de difícil admisión para muchos Estados.

Información

Otro aspecto de las operaciones navales de gran importancia para la efectividad de los bloqueos, y que deberá atenderse en el futuro, es la necesidad de contar los mandos con el apoyo de la «inteligencia militar».

Aunque las fuerzas navales en las operaciones de paz no se enfrentan a situaciones de combate y por tanto es suficiente un nivel moderado de información, sólo para asegurar su propia defensa, es precisamente en los bloqueos donde esta necesidad de información se hace más patente.

En una acción como el bloqueo marítimo, llevado a cabo en una operación conjunta de distintas naciones, siempre habrá países que se opongan a la utilización de «inteligencia militar», por estimar que esto degrada su posi-

ción de teórica «imparcialidad» en el conflicto, como principio básico de actuación de Naciones Unidas; sin embargo, no parece que este concepto de imparcialidad sea aplicable cuando, en cumplimiento a una resolución específica del Consejo, se está bloqueando la actividad marítima de una de las Partes en el conflicto. Es importante establecer estas fuentes de inteligencia mediante un sistema de doble enlace entre Naciones Unidas y todos los participantes en la operación que permita, ante las complejas situaciones que pueden surgir en un bloqueo, tomar decisiones, teniendo acceso en tiempo real a todos los datos.

No puede admitirse en el futuro que naciones con medios de información poderosos, —satélites, medios aéreos, redes *early warning*, etc. —remitan sólo la parte de información que les parezca oportuna, llegando a faltas graves de coordinación como ocurrió al principio del bloqueo en el Adriático.

Para ello será necesario que se utilicen las redes y medios de información de todos los países que tomen parte en la operación, que deberán suministrar la información obtenida para ser centralizada en Naciones Unidas. Si se trata de información táctica y localizada, como puede ser la que se necesite en un bloqueo, será menos controvertida que si se tratara de información estratégica o de gran amplitud, que pudiera considerarse un medio de influencia para ideas político-militares a largo plazo, que excediera el apoyo inmediato de la operación de paz. Este tipo de inteligencia no nos interesa ahora, aunque ampliar la red de información de que dispone Naciones Unidas es el mejor medio para la posible prevención de futuras crisis.

Conclusiones

Como resumen de todo lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que los bloqueos marítimos en tiempo de paz pueden alcanzar sus objetivos con total efectividad si se dispone de los medios y la decisión política adecuados.

Disponiendo del número y la clase de buques que exija la misión y unas RDE consecuentes, la operación alcanzará y mantendrá su objetivo.

Pero no debemos olvidar que este tipo de operaciones navales es únicamente un apoyo o complemento en la operación general de mantenimiento de paz que desarrolle el organismo internacional. Hoy, por ejemplo, si fra-

casa la operación de paz en la ex Yugoslavia, no será debido a que el bloqueo marítimo no haya cumplido con sus objetivos. A partir de la unificación de la operación de OTAN Y UEO, el bloqueo ha alcanzado completa efectividad en la interceptación, reconocimiento y desvío de barcos con cargamento bajo embargo.

En este conflicto, como ha sucedido en otros, los bloqueos marítimos son ajenos a la inefectiva impermeabilización de las fronteras terrestres con países vecinos que violan el embargo y al fracaso de la acción diplomática para que terceros países realicen una política de estricta neutralidad y acepten las sanciones que imponen las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Es evidente la imposibilidad de pretender finalizar una crisis bélica en el continente mediante un bloqueo marítimo, pero podemos afirmar que, en el contexto de una operación para imponer o mantener la paz en un conflicto, un bloqueo efectivo, como se ha demostrado en el Adriático, cumple la importante misión de disminuir la capacidad de abastecimiento de los beligerantes de medios para la guerra, limitando la capacidad destructiva de las acciones militares y facilitando en gran medida el fin de la contienda.

Bibliografía

- Asamblea de la UEO. Documento número 1.367. *Las iniciativas de la UEO relativas al Danubio y al Adriático*, París, junio de 1993.
- Documento número 1.415. *Una organización operacional para la UEO. Cooperación naval-Operaciones en el Adriático*, París, mayo de 1993.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, J. L., *Bloqueo naval, crisis del Golfo y derecho de los conflictos armados en la mar*, CESEDEN.
- Employment of Maritime Forces in support United Nations Resolutions*, Research Report. Naval War College. Newport. R. I., agosto de 1993.
- O'CONNELL, D. P., *Influence of Law on Sea Power*, Manchester University Press, Manchester, Reino Unido, 1975.
- Manual de San Remo sobre Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, junio de 1994.
- North Atlantic Council, document AC/259-D/1.576, *Defence Equipment Implications o Peace Operations*, marzo de 1994.
- LIBERAL, A. C. de F., «*Sharp Guard*, operación navales en el control del embargo a la ex Yugoslavia», *Revista de Defensa Internacional de Ejércitos, Armamentos y Técnica*, número 206, junio de 1995.