

# EMPLEO LIMITADO DEL PODER NAVAL

*Horacio Justiniano Aguirre*  
*Vicealmirante*

## **INTRODUCCION**

Con el presente trabajo, se pretende destacar la gran importancia de lo que se denomina Empleo Limitado del Poder Naval (E.L.P.N.) diplomacia de cañoneras, diplomacia naval y diplomacia coercitiva, para el logro de objetivos, sin llegar a la guerra.

Además se desea señalar que en la época actual y futura, es preciso conocer y prever las numerosas oportunidades que se presentarán para realizar este tipo de operaciones navales y las razones para que así ocurra.

Para ello, es ineludible comparar diversos conceptos y establecer las relaciones entre ellos respecto a esta materia.

En beneficio del espacio, no se ha analizado profundamente cada concepto porque ellos se encuentran tratados con suficiente detención y detalle en textos de nuestra Academia de Guerra Naval y en la bibliografía indicada.

En cambio, se ha considerado de mayor interés establecer el marco en que se desarrollan estas obligaciones y su gravitación en la solución de conflictos en general.

La flexibilidad del poder naval es tan extraordinariamente importantes que su empleo permite logros muy significativos frente a las diversas interacciones resultantes de las relaciones entre los estados.

Dice Julian Corbett "La primera función de la flota es apoyar u obstruir el esfuerzo diplomático; las otras dos son proteger y destruir el tráfico marítimo y apoyar o impedir operaciones militares en tierra".

Lo expresado constituye una forma muy sintetizada y precisa para referirse a las misiones de paz y de guerra y, entre estas últimas, al ejercicio del control del mar y el área de proyección de poder militar nacional por intermedio del poder naval.

## **ASPECTOS CONCEPTUALES**

El rol tradicional del poder naval consiste en constituirse en el más sólido respaldo a la Política del Estado; ello lo realiza en la paz y en conflictos, apoyando, tanto a la política exterior, como a la interior. A continuación se exponen citas de diversos autores que han tratado esta materia.

Wolfgang Wegener ha escrito "la política exterior se apoya en el poder naval, pues sobre el mar no se puede hacer triunfar la voluntad política por la acción de los soldados".

Un concepto muy interesante lo constituye la graduabilidad, característica muy especial y exclusiva del poder naval, que consiste en capacitar al Estado para aplicar presión política y estratégica, con una intensidad graduable enteramente a voluntad, y controlable en pasos muy pequeños, o como se desee, que es lo absolutamente distinto del poder naval respecto a los otros componentes del poder bélico nacional.

Dicha cualidad constituye la consecuencia directa de los siguientes atributos característicos de las fuerzas navales:

- Flexibilidad política
- Flexibilidad operativa
- Flexibilidad logística
- Condición de listas al arribo
- Simbolismo
- Capacidad de proyección

Sir James Cable, a lo largo de sus cinco años de desempeño en el Ejército y treinta y tres en el Servicio Diplomático Británico, es, probablemente, quien ha tratado con mayor acierto todo lo relacionado con el empleo limitado del poder naval y de la fuerza limitada.

Según este autor, "una fuerza es limitada, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones; la primera es que el acto o amenaza de fuerza debe tener un propósito definido cuya amplitud sea evidente para ambas partes. En segundo lugar, el propósito de quienes empleen la fuerza, no debe reconocerse como limitado si existe la oportunidad de que la víctima considere su propósito como merecedor de una resistencia sin límites. En términos generales, un resultado tolerable es aquel que, ante los ojos de la víctima, es preferible antes que recurrir a la guerra".

El empleo limitado del poder naval (ELPN) es lo que Cable denomina "Diplomacia de cañoneras", y expresa que "es el uso o amenaza de uso del poder naval limitado, no entendido como acto de guerra, para asegurarse ventajas y evitar pérdidas, tanto en una disputa internacional, como también contra ciudadanos extranjeros dentro del propio territorio o en la jurisdicción del Estado propio".

Ken Booth ha descrito con singular precisión la extraordinariamente íntima relación existente entre el poder naval y la política exterior; ha señalado en el Capítulo I, Diplomacia Naval de su libro citado en la Bibliografía. "El meollo del presente capítulo está en los aspectos menos coercitivo de la diplomacia naval. Las relaciones de causalidad se comprenden mejor en la política naval como son sus estrategias y sus tácticas, tales como la disuasión, el manejo de la crisis y el atreverse a llegar al borde del abismo".

Según Geoffrey Till, "La diplomacia naval comprende las actividades navales en el grado menos peligroso del espectro de procedimientos que un país puede usar para influenciar el comportamiento de otro".

Según el texto "Temas de Estrategia Naval" citado en la Bibliografía, Cap. XI, pág. 190. "La presencia naval consiste en el empleo de fuerzas navales para lograr objetivos políticos o ventajas políticas y/o estratégicas, sin recurrir a la guerra, pudiendo variar la magnitud de su acción desde una visita de buena voluntad hasta un despliegue eminentemente ofensivo".

Por otra parte, la crisis constituye un medio reversible, empleado deliberadamente por la política para lograr objetivos o ventajas políticas y/o estratégicas; ella constituye necesariamente un conflicto de intensidad limitada, en el que el fin se alcanza sin recurrir al empleo generalizado e intenso de la fuerza. Se manifiesta cuando se ejerce una amenaza sobre una vulnerabilidad de un país o alianza y puede dar lugar a una serie de incidentes que, cuando no son bien manejados, puede evolucionar hacia una situación de guerra. La crisis se resuelve normalmente mediante el poder naval; la guerra, a través del empleo generalizado de las Fuerzas Armadas.

El concepto de crisis a nivel político constituye un concepto global, cuya conducción incluye medios de los cuatro campos de acción.

### **EMPLEO LIMITADO DEL PODER NAVAL (ELPN).- OPORTUNIDADES**

La crisis guarda una estrecha relación con el significado de conceptos: como diplomacia de cañoneras, diplomacia coercitiva y diplomacia naval porque contempla la política y la estrategia en su accionar; en cambio, para la obtención de objetivos mediante el poder naval, se recurre a operaciones como presencia naval y el ELPN, tan similares entre sí, que actúan en los niveles estratégicos y tácticos.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, es evidente que las oportunidades del ELPN son muy numerosas y su campo es sumamente amplio en tiempo y espacio.

En ello radica la enorme importancia de contar con un elemento tan adecuado para accionar en cada situación previsible, particularmente en períodos de paz, tensión diplomática y de crisis, en las que se requiere obtener que el oponente modifique su voluntad y/o su actitud, no necesariamente su potencial. Este último exigiría la lucha armada, es decir la guerra.

No es de extrañar, entonces, la afirmación que EE.UU. para enfrentar en forma exitosa 200 crisis en su historia ha recurrido 175 veces a su poder naval.

Son muy frecuentes, y continúan incrementando su frecuencia los incidentes motivados en la mar por las más diversas causas de enfrentamiento de intereses entre los Estados.

Las situaciones de tensión y las crisis responderán a diversos factores de tensión originados en la imprecisión de derechos en el mar y en la exigencia siempre creciente de necesidades para satisfacer a un mundo en acelerado crecimiento poblacional, cuya alimentación exigirá los mayores esfuerzos en actividades extractivas de recursos del mar. Asimismo, la escasez de yacimientos minerales terrestres, su baja ley y su agotamiento exigirán, dentro de muy poco, la intensificación de actividades extractivas de yacimientos del suelo y subsuelo marino.

Respecto a la guerra limitada (GOL) y la conducción estrategia de forma limitada (CEFL), cabe destacar que no constituyen oportunidades especiales para el ELPN; ello, porque no estaría presente el aspecto limitado de una fuerza ni de su empleo. Es decir, no se trataría, en muchos casos, de un Objetivo Político de muy bajo valor ni de otros objetivos que pudieran hacer preferible ceder antes que enfrentar un conflicto. Además el ELPN no contempla, en modo alguno, la guerra.

## EJEMPLOS HISTORICOS

La historia proporciona cantidades innumerables de situaciones de enfrentamiento de intereses, por los cuales se ha luchado sin llegar a la guerra, habiéndose comprobado fehacientemente la gravitación que el poder naval ha tenido en los éxitos alcanzados.

La cantidad de ejemplos considerados en las obras de la bibliografía supera la posibilidad de exponerlos aquí, de modo que nos limitaremos únicamente a mencionar, en anexo, algunos de los más interesantes que cita Cable, junto con el breve comentario siguiente.

Una escuadrilla naval británica constituida por cruceros livianos y nueve destructores fue destacada en 1918 en aguas del Báltico para "mostrar el pabellón británico y apoyar su política, tal como las circunstancias lo dictáren". No se logró derribar al gobierno soviético ni evitar que fuesen víctimas del ataque ruso y alemán las repúblicas bálticas de Estonia, Letonia y Lituania.

Del cumplimiento de su misión, inicialmente por el Almirante Sinclair y luego por el Almirante Cowan, pueden extraerse las siguientes conclusiones, considerando el criterio expresado por Cable, que tienden a precisar la gran amplitud y la intensidad, a veces bastante alta, que puede alcanzar la lucha al realizarse operaciones consistentes en ELPN.

- a. La situación política existente entre Gran Bretaña, Alemania derrotada y la Unión Soviética muy debilitada, era muy confusa, y existían fuerzas que luchaban internamente contra el gobierno de estas dos últimas.
- b. La fuerza naval británica, dotada de gran libertad de acción política, careció del apoyo del gobierno en determinadas circunstancias, pese a lo cual actuó con gran decisión apoyando los intereses de la Reina.
- c. El gobierno británico decidió el 4 de julio de 1921 que existía un estado de guerra entre Gran Bretaña y el gobierno bolchevique de Rusia, decisión que pronto fue anulada; Estas ambigüedades poco preocuparon al Almirante Cowan quien admitió haber bombardeado la Flota Comunista en Kronstad, hundiendo dos acorazados y un crucero.
- d. Cuando Cowan asumió el mando en Enero de 1919, las imprecisas instrucciones del Foreign Office habían sido ampliadas: "los intereses británicos pueden resumirse como sigue: evitar la destrucción de Estonia y Letonia por agresión externa".
  - i. En 1921 las fuerzas navales británicas fueron retiradas del Báltico después de haber cumplido su larga e incierta misión.
  - ii. En total se emplearon 238 buques de guerra, de los cuales se encontraron destacados, a un tiempo en el Báltico, entre 29 y 88. Se perdieron 17 buques, incluyendo un crucero liviano por minas, y murieron 128 oficiales y tripulantes.
- e. cabría preguntarse si ésta fue un caso de empleo limitado del poder naval o una guerra no declarada.
- f. Es preferible prever tal intensidad de lucha como resultado de operaciones de ELPN, siempre que sea respetada la importante condición de evitar la guerra generalizada.

## REFLEXIONES FINALES

Cabe reiterar que el poder naval constituye un valioso e insustituible elemento para su empleo limitado en las situaciones previstas, dado su graduabilidad y los atributos especiales de las fuerzas navales.

La significación y frecuencia de los conflictos señalados, en especial las crisis, exigen imperiosamente hacer uso de este instrumento tan adecuado, cuya naturaleza y empleo deben ser conocidos cabalmente por todos los integrantes del escalón Gobierno.

El nuevo orden mundial actual y su evolución previsible no justifican en modo alguno, la inefable conclusión a que llegan algunos políticos, que no tienen nada de ilusos ni inocentes, y se permiten afirmar que el mundo tiende a convertirse en un paraíso, pleno de paz y felicidad, desapareciendo en consecuencia, las luchas por el poder y los enfrentamientos entre Estados.

Por el contrario, hay que prever que el hombre continuará sus pugnas y, olvidando las enseñanzas del Salvador, no podrá quitar los ojos de lo que ambiciona, aunque ello perjudique a su prójimo. No hay razón para que sean alteradas instantáneamente las características de la salvaje lucha por la vida y el poder.

Sin embargo, pese a que la guerra y un conflicto nuclear podrían ser poco probables, aunque no imposibles, los conflictos de baja intensidad, los incidentes, las situaciones de tensión y de las crisis constituyen formas de enfrentamiento que un gobierno responsable debe tener muy presente en su mente.

Este es el tipo de conflicto en que el poder naval se yergue más nítidamente, con luz propia e inextinguible, para ser empleado eficazmente tras la protección de los superiores intereses nacionales.

#### **ALGUNOS EJEMPLOS HISTORICOS DEL EMPLEO LIMITADO DEL PODER NAVAL (DURANTE 50 AÑOS)**

Fecha: 1918-1921

Agresor: Gran Bretaña

Víctima: Rusia (fuerzas bolcheviques y alemanas en el área del Báltico).

Incidente: Después del armisticio con Alemania, en Alemania, en noviembre de 1918, se envió una escuadrilla naval británica al Báltico para "mostrar el pabellón británico y apoyar su política". No fue retirado definitivamente hasta 1921, habiendo fracasado hasta ese entonces en derribar el gobierno soviético y permitir que Estonia, Letonia y Lituania y, en menor grado, Finlandia, resistiera el ataque ruso y alemán y consolidarán su independencia.

Parcialmente exitoso.

Fecha: 5 de agosto de 1921

Agresor: Estados Unidos

Víctima: China

Incidente: La Armada de los Estados Unidos establece patrullar el río Yangtsé "para proteger los intereses norteamericanos, vidas y propiedades y mantener y mejorar las relaciones amistosas con el pueblo Chino". El éxito alcanzado en el primer objetivo fue más conspicuo que en el segundo".

Fecha: 14 de Agosto de 1922

Agresor: Gran Bretaña

Víctima: China

Incidente: El Presidente Sun Yat Sen fue rescatado de Cantón después de su derrota por los rebeldes chinos y trasladado a Shangai en una cañonera británica. Exitoso.

Fecha: Septiembre - Noviembre de 1922

Agresor: Gran Bretaña

Víctima: Turquía

Incidente: La flota británica fue enviada a los Dardanelos y el Bósforo para contribuir a evitar que las fuerzas turcas (que habían derrotado a los griegos después de la guerra en la que Gran Bretaña fue neutral) cruzaran a Europa. Exitoso.

Fecha : Enero 1930

Agresor: Unión Soviética

Víctima: Turquía

Incidente: La entrada imprevista al Mar Negro del acorazado soviético PARIZHKAYA COMMUNA y del crucero PROFINTERN altera el equilibrio naval en ventaja de la Unión Soviética "y a esta circunstancia debe asignarse la causa de la aceptación por Turquía del protocolo sobre armamentos navales alcanzados por los dos países el 7 de marzo de 1931".

Fecha: Abril 6 de 1937

Agresor: España

Víctima: Gran Bretaña

Incidente: El crucero nacionalista español ALMIRANTE CERVERA detiene un buque británico destinado a Bilbao. El gobierno británico acepta inicialmente el bloqueo que queda así iniciado, pero oportunamente sus buques de guerra intervienen para proteger el pasaje de unidades británicas que transportan alimentos. Durante ese período, el bloqueo español fracasa y la Armada Real Británica tiene éxito.

Fecha: 6 de Febrero de 1942

Agresor: Gran Bretaña

Víctima: Noruega

Incidente: El H.M.S. COSSACK entra en aguas territoriales de Noruega e, ignorando sus protestas, libera a 299 prisioneros británicos del buque alemán ALTMARK. Exitoso.

Fecha: Septiembre 12 de 1952

Agresor: Estados Unidos

Víctima: Unión Soviética

Incidente: El Presidente Tito se embarca en el U.S.S. CORAL SEA para observar una demostración de potencia de fuego, durante la visita a Split realizada por este portaaviones norteamericano con el crucero SALEM y cuatro destructores. Aunque las visitas navales usualmente no cuentan, esta demostración de que la ayuda norteamericana estaba disponible - y era aceptable- en Yugoslavia, llevaba un obvio mensaje para el Mariscal Stalin.

Fecha: Septiembre 1 de 1958

Agresor: Gran Bretaña

Víctima: Islandia

Incidente: La Armada Real Británica comienza una campaña para anular la prohibición de Islandia de pescar dentro de las doce millas de la costa islandesa, protegiendo a los trawlers británicos. Desde el 1 de Septiembre de 1958 hasta el 14 de marzo de 1959 la Armada Real Británica frustró sesenta y nueve intentos islandeses de arrestar trawlers británicos, pero su Majestad tuvo finalmente que ceder en el caso de Islandia. Sin éxito.

Fecha: Noviembre 17 de 1970

Agresor: Estados Unidos

Víctima: Cuba

Incidentes: A raíz de levantamientos armados, supuestamente inspirados por el régimen de Castro en Cuba contra los gobiernos de Guatemala y Nicaragua, el portaaviones U.S.S. SHANGRILA y destructores patrullan las costas del Caribe de estos dos países hasta el 10 de diciembre "para evitar la intervención por parte de elementos bajo dirección comunista...mediante el desembarco de las fuerzas armadas o abastecimientos provenientes del exterior".

Exitosa.

Fecha: Febrero 21 de 1963

Agresor: Francia

Víctima: Brasil

Incidente: El destructor francés TARTU es enviado a la zona de pesca, al noreste de la costa del Brasil, a raíz de la captura de tres barcos pesqueros franceses de langostas por buques de guerra brasileños, a sesenta millas de la costa.

Los brasileños responden con un crucero, cinco destructores y dos corbetas; el destructor TARTUR fue retirado al poco tiempo y el efecto de estos movimientos navales en el acuerdo de compromiso alcanzado finalmente en 1964 es incierto.

Fecha: Agosto 2/5 de 1964

Agresor: Viet Nam del Norte

Víctima: Estados Unidos

Incidente: Destructores norteamericanos en patrulla en el golfo de Tonkin son atacados por lanchas torpederas norvietnamitas. Este incidente es todavía oscuro en muchos de sus detalles, pero si el objetivo fue disuadir la actividad naval N.A., el intento no tuvo éxito y la represalia norteamericana puede considerarse como la iniciación del conflicto en Vietnam, asumiendo el carácter de guerra entre los Estados Unidos y el Vietnam del Norte.

Fecha: Enero 23 de 1968

Agresor: Corea del Norte

Víctima: Estados Unidos

Incidente: Naves de Corea del Norte interrumpen el empleo de buques norteamericanos para efectuar exploración electrónica cerca de sus costas mediante la captura del U.S.S. PUEBLO. Trasladan el buque y a la tripulación a puerto antes de que las fuerzas norteamericanas puedan intervenir. El gobierno norteamericano, más tarde, debe de hacer concesiones humillantes para obtener la libertad de su tripulación. Exitosa.

## BIBLIOGRAFIA

- ACADEMIA DE GUERRA NAVAL. Manual de Conducción de Crisis.
- Booth, Ken : *Navies and Foreign policies*.
- Cable, James: - *Gunboat Diplomacy. Political Applications of limited Naval Forces*. Chatto and Windus. London 1985.
- Diplomacy at Sea US. Naval Institute 1982-85.
- Corbett, Julian : *Algunos Principios de Estrategia Marítima*.
- Justiniano A., Horacio : *Temas de Estrategia Naval*. Academia de Guerra Naval. Valparaíso 1993.
- D.P. O'Connell: *The influence of law on sea power*.
- Till, Geoffrey : *Maritime Strategy and the Nuclear Age*.
- Wegener, Wolfgang : *La Estrategia Naval en la Guerra Mundial*.