

OPERACIONES NAVALES DE CARACTER MULTINACIONAL

Alexander Tavra Checura*
Capitán de Navío

Introducción.

Con el advenimiento de la Posguerra Fría, nuevos usos para las fuerzas navales han comenzado a ser explorados. Entre ellos, se destaca el caso de las Operaciones Navales Multinacionales (Multinational Naval Operations-MNCO), operaciones que cubren un amplio espectro de actividades. Su ámbito se extiende desde fuerzas de tarea totalmente integradas hasta fuerzas navales ad hoc constituidas para proyectar el poder naval de una coalición hacia fuera de las fronteras nacionales. Un último ámbito lo constituyen las nuevas misiones de carácter "marítimo", como son hoy clasificadas las derivadas de protección de recursos marinos o del medio ambiente.

En aspectos doctrinarios, el empleo de tácticas, procedimientos y publicaciones combinadas, lleva inevitablemente a perder parte del control sobre informaciones sensibles, aunque del intercambio se producirá inevitablemente mutuo beneficio.

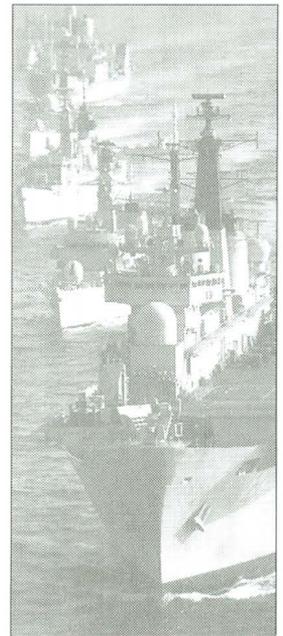
Una característica que no debería dejar de ser considerada, es que las Operaciones Navales Multinacionales están diseñadas básicamente para propósitos de cooperación mutua, propósitos que variarán notablemente entre diversas regiones del mundo.

La naturaleza y forma de los cambios en el ambiente geoestratégico mundial y regional a su vez, son cada día más complejos y problemáticos. Hoy día, también se discute cómo y hasta qué grado aquellos cambios tan fundamentales,

deberían influir en la temática de la cooperación naval multinacional y hasta dónde, los nuevos parámetros de cooperación naval influirán en las relaciones políticas en este nuevo mundo.

Este artículo busca sintetizar algunos puntos de vista que se analizan en ambientes navales extranjeros, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, y su posible efecto en la estrategia global de países marítimos con responsabilidades regionales, centrando el análisis en cuatro grandes temas:

- a) Que la cooperación naval multinacional pareciera ser hoy más una necesidad que un lujo, en una época de menores recursos y fuerzas navales que se orientan menos contra amenazas externas y más hacia amenazas de nuevo tipo.
- b) Que la cooperación naval en el emergente nuevo escenario mundial, incluirá más misiones de carácter "marítimas" que antaño, cuando las áreas de misión se estructuraban casi exclu-



* Oficial de Estado Mayor. Preclaro Colaborador, desde 1988.

sivamente en las de carácter naval-militar.

c) Que las formas de la cooperación naval multinacional variarán según las distintas regiones del mundo en que se produzcan, dependiendo del propósito, experiencia y capacidades de los actores participantes, y más ampliamente, en la forma en que se desarrollen las relaciones político-militares de tales regiones.

d) Que el papel de las Naciones Unidas en materias de cooperación naval multinacional seguirá creciendo, aunque permanecerá probablemente limitado a un papel secundario en el próximo futuro.

Finalmente, el trabajo examinará tres aproximaciones complementarias a posibles futuras formas de cooperación naval multinacional, las cuales se caracterizan con los términos de "reorientación", "regionalización" e "internacionalización", a fin de que los lectores deduzcan posibles implicancias que podrían tener para un país marítimo como Chile.

La Cooperación Naval en el nuevo ambiente de Seguridad Internacional.

Los fundamentos político-estratégicos para contar con grandes marinas y conceptos relativos a la forma de realizar la cooperación naval multinacional, han cambiado fundamentalmente en dos niveles, desde la caída del Muro de Berlín:

1) A nivel político, la evolución de un mundo bipolar a uno multipolar y la reorientación de la atención a los conflictos desde el Este-West al Norte-Sur, ha llevado a que las amenazas navales a los intereses nacionales sean objetivamente menores, más cercanas a tierra (litorales), y más diferenciadas, en el sentido que son más diversas, complejas y quizás, menos evidentes.

Al mismo tiempo, los conflictos intra-regiones de carácter local han aumentado. Mientras tanto, las alianzas tradicionales se han visto debilitadas en la medida que nuevos bloques de seguridad regionales han comenzado a emerger, no necesariamente reemplazando a las anteriores, pero dando forma a nuevas relaciones de seguridad para enfrentar la nueva era.

2) En el plano económico, la mayoría de las naciones dicen (y sólo algunas lo realizan) estar



reduciendo sus anteriores presupuestos de defensa y reorientándolos hacia otras áreas. Así, algunos países europeos han caracterizado la situación como el "dividendo de la paz", buscando reflejar los cambios del área de la seguridad, en las crecientes y demandantes áreas de la economía y la política doméstica.

Con la sola excepción del Pacífico Occidental, en donde virtualmente todos los países del Sudeste Asiático están reconstruyendo o incrementando sus fuerzas navales, la tendencia de las otrora grandes o importantes marinas, es a la declinación, primando contar cada vez más con buques polivalentes y con menores dotaciones.

A lo anterior se suma el factor derivado de la creciente interdependencia económica de todos los países, que se agrega a las presiones internas de sus economías domésticas, que también desean recibir beneficios del llamado "dividendo de la paz", mostrando señales de que incrementarán los esfuerzos de integración internacional, como una vía de preservar e incrementar el intercambio comercial entre ellos.

Todas las razones antes citadas, sugieren que la mayoría de los países marítimos tendrán grandes dificultades para mantener o incrementar sus armadas. También muchos, si no la mayoría de ellos (incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica), están hoy más dispuestos a buscar soluciones a crisis empleando fuerzas de carácter multinacional, ya sea para tener una mayor legitimación política, o para contar con mayor apoyo militar.

Según algunos países, el mundo del futuro y los problemas regionales que deberán ser enfrentados, podrían ser mejor manejados colec-

tivamente. En este contexto es que la cooperación naval multinacional podría ser para ellos una necesidad más que un lujo, en una época de presupuestos de defensa y amenazas globales en declinación.

1. De las Alianzas hacia las Coaliciones.

Tradicionalmente la cooperación naval multinacional fue siempre mirada como un medio de mejorar el alistamiento operacional de las fuerzas pertenecientes a una alianza militar durante tiempos de paz, para así explotar, convenientemente, las capacidades únicas de las fuerzas navales disponibles durante períodos de crisis y guerra.

Adicionalmente, la planificación, entrenamiento y ejercicios con países amigos y aliados, se realizó siempre en el ámbito europeo y especialmente, en el contexto de la OTAN y el Pacto de Varsovia, orientados hacia la amenaza mutua de los bloques que aquéllos representaban.

En Occidente, esto produjo una notable coherencia de confianza mutua, respeto y espíritu de trabajo en equipo. Aquellas características a su vez, sirvieron para reforzar la cohesión política, la capacidad disuasiva de la OTAN y a mejores relaciones entre sus miembros.

Analizando el desarrollo de los acontecimientos recientes de la nueva Federación Rusa, cabe hoy preguntarse acerca de las posibilidades de que se cree una relación más estable con Occidente, dadas la amenaza a la paz y al medio ambiente que representan potenciales accidentes nucleares o los desórdenes civiles en algunas repúblicas (Chernobyl, Chechenia), derivados

de la implantación de las reglas del libre mercado en una economía colapsada por el comunismo.

Algunos creen que la única opción de Rusia será unirse al mundo desarrollado e industrializado para llegar finalmente, a participar plenamente de las actividades de la OTAN o de la ONU.

En Europa, la OTAN indudablemente enfrenta una menor amenaza en el plano militar y por ello, una cada vez más creciente divergencia entre sus miembros, en cuanto a sus reales intereses nacionales de seguridad.

Fuera del ámbito de la OTAN sin embargo, muchos países son renuentes a comprometerse en sistemas de seguridad colectivos por adelantado, prefiriendo mantener sus propias capacidades y apreciaciones de seguridad, relativamente independientes de otros países.

Entonces, formar coaliciones efectivas en el futuro será también cada vez más difícil, sin una experiencia y conocimientos comunes, entrenamiento, comunicaciones y equipos similares.

2. Los Pro y los Contra de la Cooperación.

Por supuesto, existen diversos riesgos y limitaciones para la cooperación naval multinacional.

Algunos piensan que las fuerzas navales y visiones particulares sobre seguridad, serán más eficientes, confiables y, asumiendo que cuenten con las capacidades adecuadas, más efectivas que fuerzas y aproximaciones multinacionales.



Incluso, los problemas derivados del establecer lazos de interoperabilidad entre diversas fuerzas navales, también pueden crear serios obstáculos para organizar eficientes, seguros, confiables y efectivos grupos de tarea de carácter multinacional.

Esto es particularmente serio en las áreas de C3I, donde la efectividad del conjunto se verá degradada por la falta de familiarización con equipamiento, diferencias en estilo y tradición, cadenas de mando y control, en el uso de normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento, y en la renuencia de algunos, a diseminar información sensible.

Más aún, cuando la mayoría de las fuerzas navales continúan decreciendo, la habilidad y voluntad de los países en comprometer fuerzas y recursos a operaciones multinacionales seguramente también disminuirán.

Incluso, aunque estas reducciones prometan conducir a fuerzas navales más efectivas, eficientes y confiables, las marinas seguirían siendo escépticas en perseguir la cooperación naval multinacional, debido a que los respectivos Parlamentos buscarían reducir aún más los presupuestos de defensa, creyendo poder cargar las cuentas a otros socios en la defensa de intereses comunes, que podrían ser defendidos con dicha clase de "cooperación".

Entonces, cabe preguntarse el por qué de buscar la cooperación naval multinacional. Simplemente dicho, porque cuando existen intereses y objetivos comunes o coincidentes, la cooperación puede ser un camino prudente y más barato para alcanzar los objetivos de seguridad nacionales.

La coordinación, si no cooperación, en áreas tales como acuerdos de acceso a facilidades propias, apoyos logísticos, de inteligencia, de desarrollo y tecnología, de doctrinas operacionales, normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento, podrán permitir a varios países compartir sus conocimientos y capacidades, junto con ofrecer las ventajas de la especialización en ciertas funciones, una mayor sinergia y reforzamiento de las fuerzas navales.

Evidentemente, dicha cooperación debe reconocer de parte del escalón político la necesidad de contar con recursos especiales, permitiendo que, a través de dichas actividades, la cooperación naval multi-

nacional sea un factor multiplicador de fuerzas y un límite contra la declinación material o presupuestaria de las fuerzas navales nacionales.

También, la cooperación naval podría ayudar a reducir los costos de mantener fuerzas navales operacionales efectivas, especialmente en países con armadas de tamaño intermedia o pequeña.

No debería tampoco olvidarse que en épocas de cambios internacionales, la habilidad de contar con la cooperación naval multinacional para expandir el ámbito de la "solidaridad política", como parte de coaliciones ad hoc y legitimación del accionar colectivo, cada vez se considerará más importante.

3. Una Estrategia de "Inversión".

La Guerra del Golfo Pérsico validó la inversión efectuada por varios países durante tiempos de paz en entrenamiento en operaciones navales combinadas. La experiencia ganada por Estados Unidos en trabajar junto con sus aliados, proveyó el marco de experiencia que sirvió de base para operaciones de colaboración de carácter temporal.

Como se demostrara en el Golfo Pérsico, el poder naval de una coalición puede ser una eficaz respuesta a desafíos a intereses comunes, aunque no necesariamente para resolver problemas fundamentales pero al menos, servirá para disuadir a potenciales adversarios. En suma, facilita "comprar tiempo" para permitir actuar a otros instrumentos de la política internacional.

Sin embargo, el tema de la cooperación naval multinacional versus caminos independientes, seguirá dividiendo a los planificadores estratégicos por largo tiempo.

Por ejemplo, la eficiencia profesional en la mar sólo puede alcanzarse a través de una combinación



de tiempo, esfuerzos desplegados y recursos asignados, aunque los intereses comunes y objetivos estratégicos claros que puedan sustentar dichos esfuerzos, sean cada vez más difíciles de identificar.

Incluso, aunque el potencial para efectuar operaciones navales multinacionales se haya incrementado, éstas no pueden ocurrir espontáneamente. Más aún, éstas requieren años de experimentar con ejercicios bilaterales y multilaterales, así como estrechar relaciones entre las armadas interesadas.

Como siempre, estará presente el desafío de encontrar el apropiado balance de riesgos y oportunidades, contra los costos y beneficios esperados. Pese a ello, el campo de opciones que se abren a la cooperación naval es suficientemente amplio y flexible como para permitir a los países decidir dónde, cuándo, cómo y bajo qué arreglos institucionales, ellos obtendrían el entrenamiento combinado, ejercicios y operaciones navales que les interesen.

La cuestión clave seguirá siendo si se contará oportunamente con las capacidades que se desean de esta cooperación, disponibles para su uso cuando se les requiera.

B. Posibles Misiones de Carácter Multinacional en el Mundo Presente.

Si la cooperación naval multinacional puede ofrecer beneficios netos para países que poseen o buscan objetivos comunes, cabría preguntarse ¿cuáles intereses, ya sean nuevos o anteriores, podrían encontrar apoyo común para alcanzarlos?

¿Compartirán esos países los mismos intereses que podrían promover mediante la cooperación naval multinacional? En su apoyo, se analizarán algunas alternativas:

1. Defensa Colectiva y Seguridad Cooperativa.

Hay una cierta verdad en aquella que dice que mientras más cambios se efectúan, las cosas permanecen más estables.

Durante la Guerra Fría, mucha de la energía y recursos usados en desarrollar capacidades y fuerzas navales multinacionales fueron invertidos en disuadir al poder naval soviético y, consecuentemente, en disminuir la amenaza global a Occidente.

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría no necesariamente significó que todo había cambiado radicalmente. Los países continúan hoy con-

fiando en sus fuerzas navales para proteger sus soberanías nacionales, su comercio exterior, líneas de comunicaciones marítimas vitales, su cabotaje y también, en algunos casos de países con el necesario potencial, aquel tráfico marítimo de alta mar de carácter estratégico.

Más aún, nuevas potencias regionales están desarrollando capacidades de proyección del poder naval para usarlas donde lo requieran.

Hoy día, existe un renovado interés por mantener vigentes las áreas tradicionales de misión en las armadas modernas, buscando la cooperación más allá del contexto antisoviético, incluso contra amenazas difusas y poco diferenciadas.

Por ejemplo, mostrar el poder de las fuerzas navales de una coalición puede ayudar también a demostrar a amigos y aliados la resolución en defender intereses comunes y la soberanía política de cualquiera de sus miembros. Además, puede contribuir fuertemente a disuadir amenazas potenciales contra alguno de ellos o contra los intereses comunes, mientras demuestran la capacidad de respuesta a los desafíos, si la disuasión falla.

Como fue demostrado durante las operaciones multinacionales en el Golfo Pérsico, el uso de una estrategia multinacional para la defensa colectiva es aplicable también fuera del contexto de la Guerra Fría. En consecuencia, se puede decir que en el nuevo ambiente internacional, la seguridad que deriva de operaciones multinacionales en defensa de intereses comunes, también incrementará su importancia relativa.

Por ejemplo, la cooperación naval multinacional durante el conflicto del Golfo, estaba más preocupada de la seguridad cooperativa por el acceso al petróleo, que solamente por la defensa de la soberanía de Kuwait. Así, los intereses de seguridad en los mares del mundo que merezcan enfoques multinacionales requerirán de nuevos conceptos de cooperación. Inclusive, la cooperación puede tomar formas alrededor de temas "marítimos" políticamente atractivos, tales como la protección del mar, o el acceso a sus recursos, más que en la defensa colectiva contra amenazas que vengan "desde el mar".

En realidad, la cooperación multinacional alrededor de la seguridad marítima cubre hoy un amplio espectro, que puede variar desde la protección de los recursos económicos y el comercio, control del tráfico de narcóticos y contrabando, asistencia humanitaria, hasta la protección del medio ambiente.

2. Protección de los Recursos Marinos y Comercio.

En una economía global, la seguridad y bienestar de todas las naciones son cada vez más interdependientes, no sólo por la necesidad de proteger las líneas de comunicaciones que dan vida al intercambio comercial y que unen a las diferentes naciones y sus economías, como así también, por la preservación de la estabilidad del medio ambiente, apoyado y aceptado por la práctica internacional.

Dicho ambiente es el que permitirá desarrollar las inversiones externas que son finalmente, el motor del desarrollo económico, y del cual inevitablemente depende en última instancia la seguridad de largo plazo de cada país.

Con la aparición de la piratería en aguas litorales de diversos países (particularmente asiáticos y en el Pacífico Occidental), el uso de terrorismo en la alta mar y la declinación de fuerzas navales, se estima que la presencia naval multinacional y las reacciones ante crisis provocadas para proteger los recursos económicos y el comercio marítimo, serán cada vez más gravitantes.

Esto es especialmente importante en los estrechos, zonas de confluencia y focales en uso por las flotas mercantes, en donde la inmunidad soberana tradicionalmente aceptada de los buques de guerra, está comenzando a ser cuestionada en algunos círculos. Así, en armadas poderosas comienzan a estudiar el potencial de interferencias entre el Derecho Internacional Marítimo (DIM) y nuevas acciones "unilaterales" en estrechos internacionales, por parte de los países ribereños.

A veces, la cooperación internacional podrá buscar áreas de misión que incluyan vigilancia, barrido antiminaje y operaciones de escolta de buques y convoyes, en áreas de potenciales conflictos. Puede también tomar forma de operaciones de interceptación de unidades y cuarentenas, o establecer zonas de exclusión marítima y bloqueos.

La protección de los recursos marinos puede convertirse también en un asunto cada vez más importante en el futuro, como otro campo de desarrollo de la cooperación multinacional.

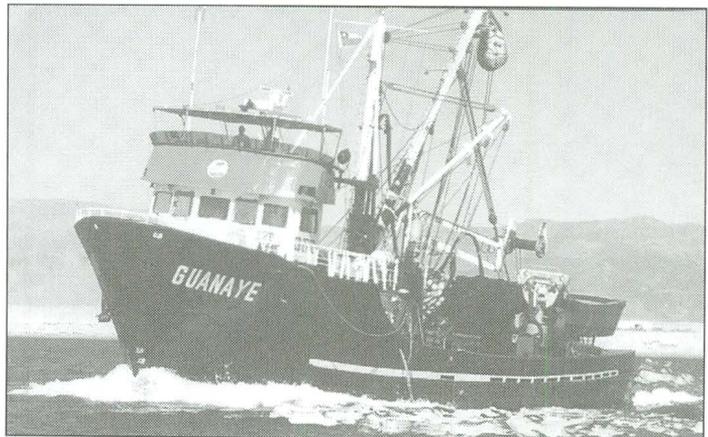
Siendo la mayor fuente de proteínas, la pesca es una importante parte de la dieta humana en todo el mundo. Además, los países industrializados ya no sólo se conforman con la pesca de recursos vivos sino que también, están explotando los fondos marinos buscando minerales y petróleo.

La Tercera Conferencia de la Convención de las Naciones Unidas para la Ley del Mar (UNCLOS III), en espera de ratificación desde el 10 de diciembre de 1982, responde en buena medida a esta creciente confianza en la existencia de recursos bajo el mar, al reconocer el concepto de las 200 millas marinas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y las aguas archipelágicas.

Bajo tal Convención, las naciones costeras tienen derechos soberanos dentro de sus respectivas ZEEs, y otros derechos en aguas archipelágicas, respecto a la explotación, administración y conservación de los recursos vivos y no-vivos de las aguas, fondos marinos y el subsuelo.

A la fecha, más del 95 % de las capturas de pesca del mundo se producen dentro de las 200 millas de la ZEE. Además, alrededor del 36 % de todas las áreas oceánicas del mundo están dentro de las 200 millas litorales. En algunas áreas, como en el Mediterráneo y en el mar del sur de la China, dichos porcentajes son aún mucho mayores.

Aunque no todas dichas áreas han sido ya reivindicadas por alguna potencia, y mucho falta aún para transformar recursos marinos en reservas marinas explotables, la ZEE tiene gran sensibilidad política.



La creciente complejidad de las actividades que se desarrollan en el mar, llamará inevitablemente a un mayor compromiso de los estados ribereños con tratados internacionales e incluso, a efectuar actividades de policía mas allá de la ZEE, si acaso las pesquerías no son responsablemente explotadas. Lo anterior ha llevado a Chile a desarrollar el concepto del Mar Presencial, que responde en gran medida a esta preocupación.

Quizás, estamos en presencia de fundamentos para dar origen a una nueva Convención, basados en consideraciones ambientalistas y de protección de los recursos vivos del mar, o también, para incorporar los cambios meteorológicos graves que están sucediendo, en vez de reflejar solamente temas relacionados con la propiedad de los recursos marinos.

3. Control Antinarcoóticos y del Contrabando.

Muchos países comparten el mismo interés en reducir o eliminar el flujo de drogas ilegales que llegan a sus costas, como así también, la internación de armamento o contrabando hacia o desde su territorio.

Por ejemplo, Estados Unidos apoya con diversos medios militares dichas actividades de control, como un esfuerzo global para atacar el flujo de estas sustancias en cualquiera fase de su ciclo de abastecimientos: en las fuentes, durante el tránsito hacia EE.UU. y durante la distribución.

Las fuerzas navales norteamericanas contribuyen a este esfuerzo proveyendo entrenamiento y apoyos operacionales a fuerzas de los países comprometidos, como también, mediante tareas de detección, monitoreo e interdicción.

Al respecto, cabe preguntarse, por ejemplo, hasta qué punto será tolerable para un país ribereño el tener operando exactamente a 12 millas de sus costas a las unidades de la U.S. Navy o del Cuerpo de Guardacostas, situación que hoy existe en el Caribe, Centroamérica y en algunas

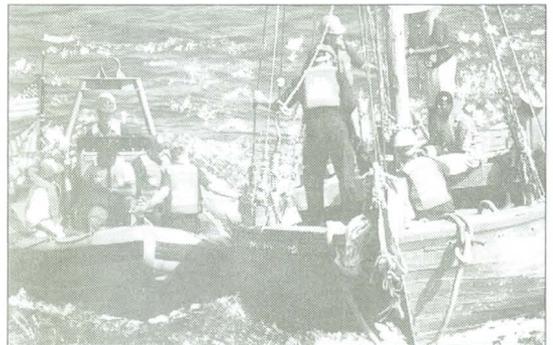


regiones del Pacífico Occidental.

Sin embargo, no debe olvidarse que muchas naciones no tienen la capacidad de suprimir o contrarrestar las actividades de los carteles de drogas en su propio territorio, o no desarrollan esfuerzo alguno para ello. Por ello, algún grado de colaboración naval multinacional puede ser explorado e implementado.

4. Asistencia Humanitaria.

Las fuerzas navales están siendo llamadas cada vez más para proveer ayuda de emergencia a víctimas de desastres naturales o causadas por guerras civiles. En disputas internas o fronterizas, las fuerzas navales pueden también ser llamadas a entregar ayuda y conducir o apoyar operaciones de seguridad que permitan disminuir el sufrimiento de civiles inocentes.



Las operaciones de asistencia humanitaria incluyen entre otras: asistencia de refugiados, ayuda alimenticia, tratamientos médicos y cuidados afines, recuperación de víctimas e identificación de ellas, control de daños, reparaciones de emergencia y otros diversos programas de apoyo a la civilidad.

Estas operaciones a menudo son conducidas en países de escaso desarrollo, con pequeña o ninguna infraestructura que les permita una reacción con los medios del propio país, o con capacidad de enfrentar los desastres naturales.

No debería olvidarse que una operación multinacional de asistencia humanitaria estará siempre menos sujeta a restricciones legales o políticas para el envío de fuerzas militares al exterior. Consecuentemente, estas operaciones podrían expandirse como una respuesta a las restricciones financieras o reducciones de las fuerzas navales.

Este es el caso de la novedosa participación de Japón y Alemania en asuntos internacionales. Aunque las Fuerzas de Autodefensa Terrestres Japonesa están limitadas constitucionalmente a operar en un radio de no más de 1000 millas de su territorio, esta restricción no es aplicable en tareas de apoyo con personal no-combatiente a la ONU.

En cambio, la Agencia Marítima de Seguridad Japonesa no cuenta con tal restricción, e incluso puede acceder fácilmente a emplear parte de las contribuciones económicas de Japón a operaciones internacionales.

Evacuar personal civil no-combatiente desde localidades amenazadas por guerras o disturbios ha sido tradicionalmente un área de empleo de fuerzas navales y, aunque humanitaria en principio tiene, indudablemente, implicaciones militares.

Aunque las armadas se dediquen a rescatar a sus connacionales, también dichas operaciones podrían incluir evacuar a ciudadanos de terceros países, como ha ocurrido en los casos de evacuaciones de civiles norteamericanos o británicos desde Liberia (1990), Somalia (1991) o Haití (1994).

A estas operaciones se las clasifica como NEOs (Non-Combatant Evacuation Operations), las que también han tenido su justificación ante actos de piratería, tales como la captura del transatlántico *Achille Lauro* (1985) por terroristas (y su posterior liberación por comandos navales), lo que hace prever que podrán existir mayores demandas por esta clase de apoyos en el futuro.

En la medida que disminuyan las fuerzas de línea, las armadas explotarán otras aproximaciones hacia esfuerzos multinacionales, ya sea para desarrollar NEOs u operaciones antiterroristas.

Finalmente, es notoria la creciente preocupación de algunos países por el tráfico ilegal de inmigrantes hacia países más desarrollados, en particular desde Indo-Asia hacia naciones ribereñas del Pacífico, o desde África hacia Europa, lo que se verá agravado por el explosivo crecimiento demográfico de los países más pobres del llamado Tercer Mundo.

Debido a las conexiones existente entre el descontento interno hacia gobiernos o países vecinos derivado de problemas socio-económicos, muchas naciones desarrolladas ven con preocupación la posibilidad de un aumento de la inmigración ilegal, especialmente desde el mar.

Aunque la fuerza generalmente no ha sido aplicada hacia los países fuentes de estas migraciones, las armadas se han visto cada vez más involucradas en el problema y han sido llamadas para proveer asistencia en alta mar, o impedir el arribo de embarcaciones con inmigrantes ilegales.

Se estima que los países afectados buscarán también un enfoque multinacional para responder a este problema, debido a sus evidentes ventajas políticas.

5. Protección del Medio Ambiente.

En relaciones internacionales, la seguridad del medio ambiente estará normalmente ubicada en los primeros lugares de interés.

Muchas de las obligaciones derivadas de la Convención del Mar (UNCLOS III) relacionadas con la protección del ambiente marino, reiteran los peligros derivados de la polución por buques que, ejerciendo su derecho a la libre navegación, contaminan o ponen en peligro al estado ribereño, lo que refuerza el papel del país ribereño, en cuanto a hacer cumplir la Ley Internacional contra los que contaminan.

Incluso, en la medida que la explotación y la industrialización del mar y sus recursos crezcan, que las necesidades alimenticias de las poblaciones sean cada vez mayores, o que el incremento del tráfico marítimo de petróleo o plutonio se incremente, deberá existir un mayor control de los estados ribereños en medidas para prevenir accidentes o posible polución.

Algunas medidas serán quizás, proveerles de escolta antipiratas o antiterroristas, o extremando su control y ruteo.

El actual método que emplea la mayoría de los países (con excepción del ejemplo de Chile en el caso del *Pacific Pintail*, febrero de 1995), es el del enfoque de "Laissez-Faire" o dejar hacer.

Dado que en estos casos las medidas de fuerza no tienen cabida, probablemente se exigirá más de las capacidades de protección de fuerzas navales.

Está claro que existen tareas para las fuerzas navales en cuanto a una mejor vigilancia y control de esta clase de tráfico, y en establecer buenas comunicaciones para dichos propósitos entre las autoridades políticas en tierra y los buques transportadores, a fin de evitar incidentes internacionales que se alejen del espíritu y letra de la Ley del Mar.

6. Hacia una Reapreciación de las Misiones Navales.

Para un escéptico, los antecedentes expuestos podrían parecer un listado de misiones que justifican nuevas fuerzas navales. Sin embargo, lo importante es destacar una especie de consenso internacional en un enfoque multinacional para defender intereses comunes, en defensa de intereses de seguridad también comunes, incluso si dicha cooperación hace menos énfasis en las tareas navales militares.

Para cada país, el nivel mínimo de seguridad que estará dispuesto a aceptar será el no ver amenazadas su estabilidad política o económica, cualquiera sea la naturaleza de las amenazas.

Consecuentemente, sin renunciar a las áreas de misión tradicionales, la cooperación naval multinacional en el nuevo escenario internacional incluirá más misiones "marítimas", en comparación con el pasado reciente, más orientado hacia lo militar, y podrá producirse un mayor balance entre las áreas de misión existentes.

No sería extraño continuar observando la mantención o creación de nuevas "fuerzas de reacción rápida" de composición multinacional, o de la inclusión de nuevos participantes en operaciones navales, anteriormente exclusivas sólo para aliados cercanos.

Armadas medianas o pequeñas podrán asumir el liderazgo regional en algunas de estas nuevas áreas de misión no-tradicionales, en particular, en aquellas relacionadas con ejercer la soberanía ribereña, presencia naval más allá de sus fronteras, vigilancia y control.

Aquellas misiones son, frecuentemente, los principales justificativos para la existencia de fuerzas navales en países pequeños. Al agregárseles las responsabilidades de proteger sus ZEEs, esta misión puede estar más allá de sus propias capacidades.

Las armadas mayores podrían ayudarles a proteger áreas de interés comunes. Por ejemplo en áreas de policía marítima, las armadas mayores podrían proveer la vigilancia y medios de detección a grandes distancias, para una adecuada interdicción por la armada menor.

Una diversidad de esquemas de cooperación también pueden ser desarrollados utilizando esquemas basados en organizaciones regionales o internacionales.

Sin embargo, aún permanecen diversos obstáculos para la cooperación multinacional, incluyendo disputas territoriales y desacuerdos acer-

ca de límites marítimos, problemas derivados del manejo de los recursos marinos y/o de asuntos globales (ejemplo: derechos de navegación, degradación del medio ambiente, asilo de refugiados, status del buque de guerra, etc.).

La Conferencia UNCLOS III trató de conseguir un balance entre la extensión de los derechos soberanos nacionales sobre los recursos del mar y el impacto global de un mal uso de ellos.

Más aún, muchos creen que existe una correlación inversa entre aquellos que ratificaron la UNCLOS III y aquellos que no se sienten interpretados por sus provisiones. Todos aquellos problemas jurisdiccionales sugieren que, en la medida que las actividades fuera de la ZEE aumentan vertiginosamente, mayores (y no menores) problemas internacionales irán presentándose.

Aunque la ratificación de UNCLOS III pueda influir en los esfuerzos por integrar los medios diplomáticos y navales por lograr un balance entre soberanías particulares e intereses de seguridad colectivos, el resultado podrá ser el actual estado de cosas, donde un puñado de países industrializados y con armadas poderosas, seguirán exigiendo derechos sobre aquellos países pequeños y menos desarrollados, que sí son ratificantes de dicho Tratado. En dicho ambiente, la cooperación multinacional en aspectos de manejo del medio ambiente marino y misiones de prospección de recursos, podría ser difícil de lograr en el contexto antes descrito.

Tampoco debería sobredimensionarse la contribución de las armadas mayores en la resolución de problemas marítimos. El papel primario de las armadas de "aguas azules" (Blue water navies), es proyectar la fuerza del poder naval (si es necesario), para apoyar la influencia político-económica del país más allá de sus fronteras.

Aunque los ciudadanos de un país esperen que sus fuerzas militares estén más "en presencia" que combatiendo, en la mayoría de los casos las estructuras de fuerzas navales no pueden ser construidas prioritariamente alrededor de tareas "marítimas". También, es posible que las armadas mayores no estén bien equipadas para satisfacer dichos papeles secundarios, y pueden no estar en condiciones de diversificar sus áreas de misión hacia aquellas de carácter menor. De allí que diversos países hayan creado Cuerpos de Guardacostas o Prefecturas Marítimas, con algunas capacidades y atribuciones de actuar en zonas costeras.

En algunos casos, las tareas "marítimas"

podrían ayudar a mantener fuerzas navales, aunque éstas estén bajo el mando de alguna forma de autoridad civil. Sin embargo en tiempo de paz, muchas veces esta forma de autoridad lleva a confusión sobre responsabilidades y dificultades para coordinar el actuar de tan diversa variedad de autoridades civiles.

Finalmente, es importante recalcar la necesidad de ser cautelosos en no cambiar el eje central de las áreas de cooperación naval multinacional.

Si algunas armadas esperan por lazos formales de acuerdos políticos que regulen misiones navales multinacionales, podría suceder que esta espera atrofie e impida el desarrollo de nuevas capacidades en dichas áreas. Luego, pareciera ser más importante que las armadas interesadas continúen sus esfuerzos en efectuar ejercicios en la mar, incluso aunque el fantasma de una amenaza específica se mantenga poco definido.

Durante el desarrollo de la Guerra del Golfo, aspectos de Comando y Control de fuerzas multinacionales y el soporte logístico necesario para ellas, requirieron de una especial atención.

En el futuro, dicha atención podría asegurar el profesionalismo y la interoperabilidad, siempre y cuando las circunstancias favorables para la cooperación naval estén presentes.

III. Cooperación Naval Multinacional en Regiones Específicas.

Tanto las funciones como las formas de la cooperación naval multinacional, están determinadas por el grado de comunidad de los intereses marítimos y navales, las capacidades navales de los potenciales participantes y las experiencias anteriores obtenidas en dichas áreas.

A continuación, se analizará el potencial que se aprecia en diversas regiones del globo:

A. Intereses de Seguridad y el Mar.

Como se explicara antes, tradicionalmente la cooperación naval multinacional se ha orientado contra amenazas comunes emergiendo "desde los mares", o quizás, más concretamente, "a través del mar", centradas en aspectos de la libertad de navegación para buques mercantes y de guerra, especialmente en tiempos de crisis y de hostilidades.

Por ejemplo, la cooperación entre las armadas de la OTAN está centrada en la defensa de las

Líneas de Comunicaciones Marítimas Vitales de Superficie (LCMVS) que cruzan las zonas focales y de confluencia hacia los países miembros.

Dichas preocupaciones aún se mantienen, incluso aunque el foco geográfico de ellas se haya expandido. Por ejemplo, la atención de las armadas de la OTAN está cambiando hacia el Mediterráneo y el Adriático, donde una pléyade de misiones marítimas, tanto como misiones de índole militar de bloqueo o de control de tráfico de armamentos hacia la ex Yugoslavia, están requiriendo esfuerzos navales multinacionales.

Fuera del contexto de la OTAN sin embargo, no se ha desarrollado un sentido multilateral de percepción de amenazas o propósitos comunes con respecto a amenazas "desde o sobre el mar".

Tensiones y desconfianza mutua se mantienen latentes y han sido la regla, aunque muchas naciones estén hoy desplegando mayores e importantes esfuerzos en reafirmar su soberanía "sobre los mares" (por ejemplo mar territorial, ZEE y aguas archipelágicas), que en salvaguardar la seguridad común en los mares.

Como resultado, la mayoría de las tareas navales están preocupadas con la protección de la soberanía o en restringir el libre acceso a aguas territoriales, tareas que no han inspirado enfoques multinacionales en el pasado.

Los enfoques multinacionales podrían centrarse más en aspectos comunes de vigilancia o de coordinación, en vez de tareas centradas en empleo de fuerzas navales, o bien, en áreas marítimas no-militares, más que en áreas de misiones navales tradicionales.

2. Formas regionales de cooperación.

La historia puede no ser siempre una guía segura para el futuro. Incluso para muchos países, tanto los intereses de seguridad en los mares como las capacidades para protegerlos están cambiando. Además, los modelos de cooperación reflejan diferentes factores, incluyendo diversos tamaños, enfoques y orientaciones de las armadas involucradas. Aunque la caracterización que se indicará es de índole general, vale la pena distinguir entre las cuatro categorías existentes de armadas, cada una asociada con distintos propósitos:

a) Armadas globales (Global navies): las que están desplegadas en todos los océanos del mundo en una base continua y regular. (EE.UU., Gran Bretaña, Francia, Rusia).

b) Armadas de “aguas azules” (Blue water navies): que normalmente están desplegadas más allá de las 200 millas de la ZEE y de sus aguas litorales, enfocándose más hacia áreas de misión de carácter amplio, y operando continuamente con otras armadas en ejercicios y operaciones bilaterales y multilaterales.

c) Armadas “off shore” o de “aguas verdes” (Green water navies): generalmente orientadas casi exclusivamente en autodefensa y protección de sus intereses sólo en sus ZEE, aunque ocasionalmente puedan desplazar unidades más allá de sus fronteras, pero dentro de su región litoral.

d) Armadas costeras o de “aguas café” (Brown water navies): que operan dentro de sus aguas territoriales y no se desplazan más allá de sus límites litorales.

Esas armadas se enfocan en policía marítima y en la defensa de sus aguas territoriales, sin salir de su litoral. El enfoque es de policía marítima y en la defensa “In-shore”, tareas de represión del contrabando y S.A.R. local.

Algunas pequeñas armadas de la OTAN y la

mayoría de las no-OTAN, caen en las últimas dos categorías. Más aún, muchas armadas tienen restricciones financieras, legales o políticas, que les impiden participar en operaciones multinacionales fuera de sus áreas locales.

Por lo tanto y sólo por sus capacidades, la mayoría de la cooperación naval multinacional de carácter regional debiera ser enfocada para misiones específicas y especializadas, en la parte más baja del espectro de misiones posibles de realizar.

La tabla adjunta, que es considerada válida por estudios realizados en la Armada de Estados Unidos, representa un ejemplo comparativo de las cuatro mayores áreas regionales que podrían constituir un campo adecuado para la cooperación naval multinacional: OTAN, Océano Índico, Golfo Pérsico/Mar Rojo, Asia/Pacífico y América Latina.

El último caso puede reflejar una situación más particular, dado el papel que ha asumido Estados Unidos como factor común de interrelación en el campo naval, y la ausencia de una amenaza externa común claramente definida.

Tabla 1. Comparación entre regiones.

	OTAN	OCEANO INDICO/G. PERSICO	ASIA/PACIFICO	AMERICA LATINA
GRADO/NIVEL DE INTERESES COMUNES	ALTO/MODERADO	BAJO/MODERADO	BAJO/MODERADO	BAJO/MODERADO
NIVEL DE LAS ARMADAS	MAYORIA "BLUE WATER"	COSTERAS (EXCEPTO INDIA Y AUSTRALIA)	ALGUNAS "BLUE WATER" CON RESTRICCIONES MAYORIA "GREEN-BROWN WATER"	ALGUNAS "BLUE WATER" (CHILE-BRASIL-ARGENTINA) MAYORIA "GREEN BROWN WATER"
FORMAS DE COOPERACION NAVAL	EXTENSION USO DE ARMADAS BILATERALES Y MULTILATERALES	LOCALES Y AD-HOC CON PARTICIPANTES EXTRA-REGIONALES	MAYORMENTE BILATERALES	BILATERAL EN "SENTIDO RELOJ-CONTRA RELOJ" (UNITAS)

Fuente: "Multinational Naval Cooperation Options"
T.J. Hirschfeld.
Center for Naval Analyses - Sept. 1993

1. Análisis por regiones.

A. Atlántico/ Mediterráneo.

La larga tradición de cooperación entre las armadas de la OTAN, que entre ellas conforman el mayor conjunto de marinas modernas del mundo, es la más extensa y bien estructurada organización de esta clase. Los actuales esquemas incluyen fuerzas “en acción permanente” y otras, “listas para la acción”, además de un multifacético programa de entrenamiento en ejerci-

cios que cubre todo el año con eventos pre-planeados, ejercicios multinacionales, y otros diversos ejercicios ad hoc, en su mayoría de carácter bilateral.

Este esquema se ha extendido y flexibilizado con la introducción del escuadrón conocido como “Standing Naval Force Mediterranean” (algo así como el “escuadrón en acción permanente del Mediterráneo”), y la adopción posterior del concepto de las “Multinational

Maritime Forces"-MNMF- (Fuerzas Marítimas Multinacionales), que asocia a las fuerzas "en acción permanente" con aquellas "listas para la acción".

Aunque todavía orientadas hacia la defensa de los territorios de la OTAN contra amenazas externas, las MNMF han reconocido la necesidad de niveles graduados de cooperación naval entre antiguos rivales y enemigos.

Sin embargo, aún subsisten dudas en cuanto al empleo de fuerzas multinacionales en los niveles más bajos de la organización.

Por ejemplo, es muy probable que algunas naciones de la OTAN se vuelquen cada vez más hacia un enfoque centrado en la Unión Europea (Western European Union, WEU), bajo los auspicios de la Comunidad Económica Europea.

Incluso más, algunos países como Alemania y Francia están pensando cómo dar más poder a la WEU, a fin de convertirla en la herramienta adecuada para integrar la cooperación militar de la Comunidad Europea, en áreas de logística, transporte, entrenamiento y vigilancia.

Pese a todo, estos modestos inicios sugieren áreas en donde la WEU podría jugar un creciente papel para construir nuevos puentes de coo-

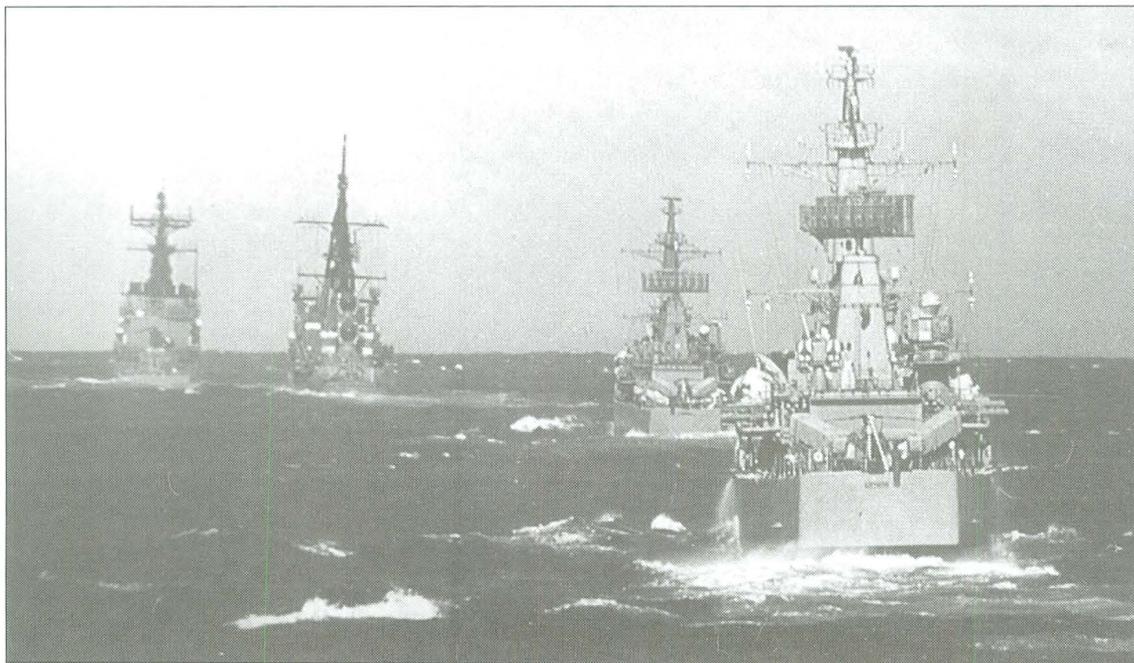
peración naval multinacional entre sus socios europeos, y convertirse en un modelo alternativo al que presentan las MNMF de la OTAN.

2. Cooperación naval en otras regiones.

La cooperación naval en el resto del mundo ha sido, y probablemente continuará siendo de índole bilateral, ya sea entre las armadas regionales involucradas, como con otras extrarregionales.

El ejemplo que presenta UNITAS en Sudamérica es un caso único de colaboración naval bilateral y multilateral, siendo el ejercicio naval continuo de mayor duración en toda la historia naval norteamericana. Dentro de la propia Armada norteamericana UNITAS es casi desconocida, lo cual evidencia la escasa importancia que se le asigna al continente americano en los Estados Unidos.

Aunque primariamente UNITAS es de carácter bilateral, algunos países han invitado unilateralmente a participar a terceras armadas en sus fases nacionales, saltándose las normas que regulan UNITAS, lo que ha llevado a creer en Estados Unidos que UNITAS va evolucionando hacia el multilateralismo, lo que en rigor, es un error de concepto. Sin embargo, en ninguna otra



Operación Unitas XXVI.

región del mundo existe tan larga y enriquecedora experiencia de cooperación naval durante tiempo de paz.

Algunos esfuerzos similares se desarrollan en el área del Asia-Pacífico, como el ejercicio anual STARFISH, que involucra a los cinco países miembros del 'Five Power Defense Agreement-FPDA', suscrito entre el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Malasia y Brunei. Disputas territoriales y fuertes percepciones de amenazas militares provenientes de vecinos, han dejado fuera del interés regional intentos extrarregionales por promover cooperación naval multinacional que involucren a potencias externas, ya sean Gran Bretaña, Canadá, Francia, Australia y Estados Unidos.

Por otra parte y debido a que la mayoría de las armadas no pertenecientes a la OTAN entran en la categoría de costeras o aptas sólo para operaciones cercanas a sus litorales, la cooperación naval, más allá de las 200 millas, se ve aún difícil de lograr.

B. Construyendo esquemas de seguridad regionales.

Como se ha expresado, la mayoría de las naciones no tienen ni medios, intereses comunes, ni la experiencia en operaciones de alta mar, que se necesitan para alcanzar el nivel de integración e interoperabilidad que han podido ser mantenidos en la región cubierta por la OTAN. Más aún, es muy difícil para muchas naciones comprometer los recursos necesarios para mantener constantemente, operaciones de patrulla en la alta mar.

Además, algunos países no están deseosos de aceptar de buenas a primeras, visiones estratégicas de seguridad y cooperación que provienen de otras partes del mundo. En la región Asia-Pacífico, por ejemplo, existe escepticismo respecto a la filosofía detrás de la cooperación naval multinacional, especialmente respecto a utilizar el ejemplo de la Guerra del Golfo para la cooperación en el Pacífico.

Esto es más cierto ahora que antes, dado el incremento que ha tenido el nacionalismo y orgullo desarrollados en nuevas potencias económicas del área, tales como los denominados "tigres asiáticos".

En particular, las naciones del Asia-Pacífico no responden fácilmente a las ideas de multilateralismo que provienen de Europa, y se estima que resistirán firmemente todo intento de llevarlas hacia nuevos tratados de seguridad bajo este

manto, a menos que los beneficios para ellas sean evidentes.

Esto no significa que las experiencias del modelo de la OTAN o de UNITAS, o de cualquier otro origen, no puedan ayudar a expandir iniciativas para la colaboración naval regional. Tampoco significa que áreas de interés mutuo que conforman la base para esquemas de seguridad multinacional, no puedan ser exploradas. Más bien, existe una evidente necesidad por crear y/o desarrollar esquemas de seguridad propios, adecuados para las necesidades regionales, en vez de tratar de imponer acuerdos diseñados para otras realidades.

Una aproximación adecuada podría ser establecer agrupaciones entre algunos países que estén dispuestos a iniciar una nueva etapa de cooperación bi o multilateral, y que discutan y concuerden sobre ideas generales de seguridad regional. Esto podría llevar a incluir a otros países socios en la idea, aunque ellos no provengan de la región, utilizando en lo posible, sus experiencias. Por ejemplo, se estima que la cooperación en la región Asia-Pacífico podría enfocarse más en desarrollar áreas de misión no-militares, tales como vigilancia marítima, seguridad en el mar y protección del medio ambiente.

Con la posible excepción de Gran Bretaña, ligada por el FPDA a sus socios asiáticos, efectuar operaciones navales combinadas con armadas extrarregionales podría crear o exacerbar fricciones intrarregionales. Al mismo tiempo, un cierto nivel de involucramiento norteamericano será inevitable, especialmente debido a que muchos países de la región lo requieren, para conseguir un balance frente a sus vecinos.

Por otra parte, no debe olvidarse que en el contexto de las relaciones japonesas-norteamericanas, la presencia física de las fuerzas norteamericanas en Japón permite disminuir ciertas aprensiones de otros países, frente al resurgimiento del militarismo japonés.

En el caso de las armadas de la región, la armada australiana quizás podría liderar el énfasis en llegar a otro nivel superior de cooperación naval en la región. Australia ya está trabajando con otros países, tanto en forma bilateral como utilizando los esquemas multilaterales existentes, a fin de incrementar la cooperación marítima en actividades de interés común, tales como vigilancia marítima, ejercicios combinados y visitas regulares de unidades navales.



Esquemas similares podrían ser desarrollados en la región del golfo Pérsico/ mar Rojo o regiones como el océano Índico, el mar Báltico o el mar Negro, en donde los países ribereños están hoy más dispuestos a realizar mayores esfuerzos multinacionales en aspectos de seguridad, o de defensa colectiva.

Sin embargo, un área de grandes divergencias permanece en cuanto a las distintas visiones del sentido de democracia, en los gobiernos o reinos de las regiones antes citadas. Muchos ven en las iniciativas impulsadas por terceros, el vehículo para minar sus regímenes, donde los que "cooperen" serán premiados, a cambio de promover o aceptar los llamados "valores democráticos occidentales".

Lo importante parece ser que los esquemas de cooperación naval podrán variar entre las diversas regiones del globo, dependiendo del propósito, la experiencia y las capacidades de los participantes, y más importante aún, en la forma de las relaciones existentes en la región, para la colaboración político-militar.

Sólo aproximaciones regionales o subregionales, cuidadosamente estudiadas y diseñadas para áreas específicas, podrían ser aceptadas por los países de cada región. Las mayores potencias navales del mundo, podrían apoyar el desarrollo de estas actividades e involucrarse en ellas, ya sea tomando el liderazgo, apoyando con entrenamiento o asesorías, cuando se les solicite.

Sólo cabe recordar que la cooperación naval en la OTAN demoró más de 30 años en lograr crear fuerzas "listas para la acción", integradas y eficientes. Esto no significa que crear esta clase de fuerzas deba ser la meta por lograr en

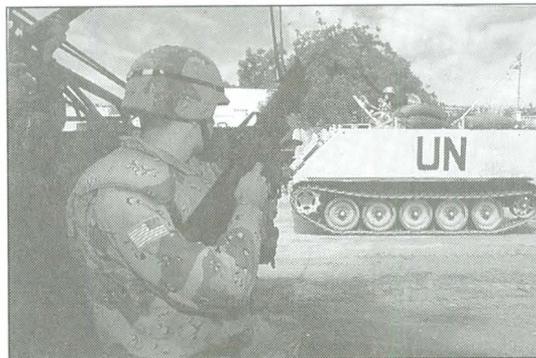
todas las regiones del mundo. Más bien, los esquemas de cooperación deberán evolucionar junto con los intereses y las capacidades de los participantes.

C. El Papel de las Naciones Unidas.

Las recientes experiencias, demuestran que los países están mirando cada vez con mayor interés hacia las Naciones Unidas para resolver disputas intra e inter-estados, y para resolver asuntos de interés global.

Con la experiencia obtenida de la Guerra del Golfo, Haití y la ex Yugoslavia, se hace conveniente reconsiderar el papel de las Naciones

Unidas en facilitar, apoyar, coordinar o ejecutar acciones de cooperación naval en los mares.



La Organización de las Naciones Unidas ha desarrollado una importante red de conexiones de seguridad, y quizás, sea la única organización capaz de acometer acciones globales en el futuro. Un mayor involucramiento directo en áreas de misión como las descritas anteriormente, podría ser el mejor apoyo para que las Naciones Unidas incrementen su influencia en áreas legales, morales, económicas y militares, las que podrán ser más necesarias en los tiempos futuros.

1. Activando la Carta de la ONU.

Un punto de vista, sostiene que la Carta de la ONU contiene numerosos poderes que nunca han sido ejercidos. Como las operaciones de paz (Peacekeeping Operations) bajo el mandato de la ONU han sido repetidamente efectuadas, varios países miembros han sugerido el crear fuer-

zas navales "listas para la acción" bajo el control de la ONU.

Se sostiene que las fuerzas navales bajo el control de la ONU podrían ser formadas bajo el Artículo 43, que indica que naciones o grupos de ellas, pueden negociar procedimientos para destinar o suplementar fuerzas existentes a las Naciones Unidas, sobre el ejemplo del Artículo 45, que provee un esquema similar para las fuerzas aéreas.

Teóricamente, dichas fuerzas podrían operar bajo el control operacional de un revitalizado Comité de Asesoría Militar (Military Staff Committee), que asesora al Consejo de Seguridad en asuntos militares relacionados con la paz y la seguridad internacional, y en el empleo y mando de las fuerzas a su disposición.

Dichas fuerzas podrían permitir a las Naciones Unidas, responder mejor a los desafíos, a la paz internacional y amenazas a la seguridad, identificando oportunamente los procedimientos y métodos de cooperación más adecuados. Las áreas de misiones específicas podrían incluir misiones tradicionales de "Peacekeeping" (presencia y mantención de la paz), y de "Peaceenforcing" (imposición de la paz), utilizando, cuando sea necesario, sanciones económicas, y en casos extremos, la intervención militar directa, junto con participar en misiones humanitarias y de apoyo a la población civil.

2. Potencial de Crecimiento.

Otra perspectiva sin embargo, previene respecto a no sobrecargar la maquinaria de la ONU.

Tal como las acciones militares que se desarrollaron en la Guerra del Golfo bajo el mandato de la ONU no contaron con la aprobación de la mayoría de los países miembros, se estima que tampoco la idea de mantener fuerzas navales bajo la cobertura de la ONU sería aceptada sin resistencias. El uso de las armadas mayores bajo el mandato de la ONU, podría llevar a naciones más pequeñas a ver a estas fuerzas, actuando como una forma de "diplomacia de cañoneras" multinacional, con remembranzas de las épocas coloniales.

De hecho, muchas naciones temen que las fuerzas navales asignadas a la ONU, caigan bajo el control de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China), a través del Comité Militar de la ONU. Más aún, las recientes pruebas de cohesión que han demostrado aquellos países en los últimos acontecimientos mundiales en el Golfo, Haití y en los Balcanes, hacen temer en cuanto a estar en presencia de una espe-

cie de "Cartel" en la ONU, trabajando sólo en su propio interés, más que en el interés de las Naciones Unidas.

Incluso, dado que las Naciones Unidas han provisto el paraguas de legitimidad a ciertas acciones, algunos estados miembros están renuentes a asignar fuerzas a la ONU, antes que situaciones de crisis afloren.

Finalmente, la reaparición del nacionalismo y las aprensiones sobre nuevas soberanías en el orden mundial, pueden inhibir la habilidad de la ONU para conseguir y desplegar fuerzas navales para actuar en un amplio espectro de misiones. Más bien, es evidente que sólo serán asignadas para misiones muy específicas de mantención de la paz (Peacekeeping) o de imposición de la paz (Peaceenforcing).

IV. Un Enfoque de Desarrollo en Fases.

No cabe dudas de que el papel de la ONU como sostén de la cooperación naval multinacional está creciendo rápidamente, pero aún falta mucho para que sea apoyado por más estados soberanos en el corto plazo. Por ello, es posible vislumbrar que la ONU continuará tratando de lograr una mayor participación, aunque siempre sobre la base de un análisis caso a caso.

Aunque la legitimación provista por el paraguas de la ONU será cada vez más importante de lograr en este mundo de transición, pareciera que los países siguen más interesados en enfoques de cooperación naval en un plano bilateral, o quizás, regional, antes que de carácter global. El enfoque preferido en el largo plazo podría ser entonces, un proceso en fases, que explore los límites de la cooperación naval multinacional bajo los auspicios de la Carta de la ONU.

Nuestro punto de vista es que de aceptarse los argumentos previos, más allá de considerar las fuerzas navales que operarían bajo los auspicios de la ONU, se podrían desplegar esfuerzos en tres fases:

- 1) La primera fase, que podría incluir la activación de un sistema de obtención de datos, capacidades de apoyo y logística de los posibles participantes, a fin de iniciar el proceso de explorar y coordinar capacidades que podrían ser utilizadas en áreas de misión no-tradicionales.

Por ejemplo, intercambio de información y procedimientos operacionales comunes podrían ser desarrollados para la protección de recursos naturales, asistencia humanitaria, lucha anti-narcóticos, esfuerzos antipolución o del control del medio ambiente.

Dichas misiones pueden ser interpretadas como parte de las obligaciones de la ONU, debido a que poseen implicancias transnacionales y/o regionales. La participación de la ONU en estas áreas podría entonces, expandir los límites de la cooperación multinacional a nuevos países, proveyéndoles misiones más aceptables para su cooperación.

Iniciativas de carácter no-tradicional, apoyadas por la ONU, podrían también proveer a muchas naciones con una nueva justificación para reponer o adquirir medios navales, que les permitan responder a los cambios del nuevo entorno internacional. Esto será sin dudas, una muy importante razón para la cooperación naval multinacional, en la medida que las amenazas externas sean más difusas.

2) En una segunda fase, la ONU podría trabajar utilizando las estructuras regionales ya en uso, tales como la Comunidad Europea, la Organización de Estados Americanos, la OTAN, ASEAN o la FPDA, entre otras organizaciones ya mencionadas.

Esto permitiría determinar por adelantado, los procedimientos para operaciones multinacionales a través de todo el espectro de misiones posibles para fuerzas navales no-ONU, nacionales, regionales o ad hoc, enfocadas más a funciones regionales que globales.

El apoyo de la ONU podría, de ese modo, ayudar a legitimizar la cooperación naval regional, en áreas hoy consideradas no-tradicionales, tales como operaciones humanitarias, protección de recursos y antinarcóticos/contrabando.

Dicho apoyo tomaría cada vez más importancia, en la medida que las armadas confíen y participen más en las estructuras regionales, para com-

plementar y reenfocar estructuras diseñadas para enfrentar la Guerra Fría. Esta segunda fase podría incluso, proveer la base para una futura cooperación naval bajo control operacional de la ONU.

3) Finalmente, cuando las estructuras para la cooperación naval/marítima multinacional estén más maduras, los límites y modos de mando y control de las fuerzas puestas a disposición del Consejo de Seguridad de la ONU deberán ser explorados, incluyendo los propósitos y misión del Comité de Asesoría Militar.

Este enfoque en tres fases reconoce que la ONU no puede y no debe ser EL vehículo para la cooperación naval multinacional en toda circunstancia.

Sí podría ayudar no sólo a revelar los verdaderos límites de la cooperación naval multinacional de carácter global, sino también, a establecer un puente internacionalmente aceptado para llevar a cabo iniciativas regionales.

Como se ha demostrado en los progresos alcanzados por la cooperación naval multinacional durante las operaciones navales conducidas bajo el paraguas de la Unión Europea en el Golfo o en la ex Yugoslavia entre 1990-1995, las nuevas formas de organizaciones internacionales deben, primero, "caminar antes que correr".

V. Conclusiones.

De los temas tratados en este análisis, es posible comprobar que existen tres enfoques complementarios para futuras discusiones sobre cooperación naval multinacional, a los que hemos denominado reorientación, regionalización e internacionalización.

1) El primero, "reorientación", busca modificar los objetivos de las estructuras existentes durante la Guerra Fría, orientándolos hacia un balance entre áreas de misiones navales-militares y marítimas-no militares.

Esta aproximación ayuda a enfocar el tema de la cooperación en tareas comunes, en vez de amenazas comunes.

También ayuda a armadas de diferentes tamaños y capacidades a trabajar en conjunto, diluyendo potenciales riesgos del mundo de la Posguerra Fría.

La desventaja de este enfoque es que, al centrar los esfuerzos en misiones prioritariamente marítimas, se pueden ocultar las verdaderas necesidades para asegurar la paz internacional, además de inhibir el planeamiento combinado y



el entrenamiento para las tareas navales-militares.

2) El segundo enfoque, "regionalización", analiza las actuales estructuras y explora algunas nuevas alternativas de seguridad regionales o subregionales que podrían servir para analizar la búsqueda de áreas de interés común.

Una orientación naval regional enfocada en aspectos marítimos, tales como vigilancia marítima, seguridad en el mar, protección del medio ambiente y recursos marinos, o compartir inteligencia e información, pareciera ser el común denominador para iniciar una nueva etapa de cooperación naval con mayor participación, en áreas históricamente consideradas unilaterales.

Estos esfuerzos de regionalización podrían permanecer abiertos a enfoques navales multilaterales, frente a intereses comunes en áreas de misiones navales, tales como continuar los actuales esquemas de cooperación.

Establecer centros de coordinación regionales también podría ser otro camino, como asimismo,

el contar con un sistema común de normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento regionales, además de identificar enfoques regionales específicos de soporte logístico y de acceso a facilidades de apoyo.

3) Finalmente el tercer enfoque, llama a la "internacionalización" de la futura cooperación naval multinacional al mayor grado posible. Específicamente, divisa una función primordial de la ONU en facilitar la cooperación en la mar, e impulsando las mejores relaciones posibles entre países a nivel político.

Podría argumentarse que la ONU de esa forma, podría tomar acciones en beneficio del bien común, en un tiempo de una gran diversidad de visiones sobre el futuro del mundo.

En cualquiera de los tres enfoques, la cooperación naval multinacional presenta nuevas ventajas en tratar con problemas complejos pero comunes, asociados con la seguridad y defensa compartidas, y con las medidas a tomar para mantener la seguridad de los países, frente a amenazas que podrían venir desde el mar.

BIBLIOGRAFIA

- Sands, J.I.: "Multinational Naval Cooperation In a Changing World", Center for Naval Analysis, Oct. 1992.
- Hirschfeld, T.J.: "Multinational Naval Cooperation Options" Center for Naval Analysis, Septo. 1993.
- Coombs, B., CDR. (USN): "The Employment of Maritime Forces In support of U.N. Resolutions" Center Support Naval Warfare Studies, US Naval War College, 1993.
- Sims, Les, CDR (R.N.): "Men of War for Missions of Peace: Naval Forces in Support of U.N. Resolutions", Center for Naval Warfare Studies, US Naval War College, 1994.
- Hayes, M.: "Future Naval Cooperation With Latin American: Final Report", Center for Naval Analysis, August 1994.
- Thauby G., Fernando, Capitán de Navío IM: "Agenda del Cono Sur de Sudamérica: La Seguridad Cooperativa", Academia de Guerra Naval de Chile, Nov. 1995.