

## OPERACIONES DE INTERDICCIÓN MARÍTIMA en el Contexto de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Alejandro Campos Calvo \*

### Introducción.

La Carta de las Naciones Unidas, establece en su artículo 1º, lo siguiente:  
“Los Propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Asimismo, en su artículo 39 establece: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Naciones Unidas, a través de los artículos mencionados como también mediante los demás artículos de la Carta, establece las medidas y las formas en que actuará para hacer cumplir sus propósitos, que se materializan principalmente a través de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las que determinan las acciones a seguir, los medios a emplear y sus limitaciones, entre otros aspectos.

La política de nuestro país respecto a incorporarse a Fuerzas Multinacionales bajo mandato de la ONU se ha evidenciado desde el año 1996, al promulgarse la Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz.<sup>1</sup> En el año 1999, y a raíz de la evolución de las Operaciones de Paz, se promulgó la *nueva* Política Nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz,<sup>2</sup> firmándose en noviembre de ese mismo año, un Memorándum de Entendimiento (MOU) para adherir al Sistema de Fuerzas Stand-by de Naciones Unidas, que permiten a la Organización contar con elementos, personal y recursos en condiciones de acudir a los escenarios solicitados, dentro de los plazos establecidos en este mismo Memorándum,<sup>3</sup> manteniéndose la facultad privativa de los gobiernos de aprobar o rechazar la solicitud.

El aumento de participación de Unidades Navales de Superficie en ejercicios multinacionales como RIMPAC, MARCOT, TEAMWORK SOUTH Y TEAMWORK NORTH a contar de la década del 90, así como la tradicional participación en los ejercicios UNITAS desde los años 60, sumado a lo indicado precedentemente, ha generado la necesidad, por una parte, de adaptarse a la evolución de los procedimientos multinacionales, y por otra, de monitorear la evolución de los conflictos y eventuales amenazas que son las que generarán operaciones de carácter multinacional.

Los sucesos ocurridos el 11 de septiembre del año 2001, indudablemente alteraron la situación internacional con consecuencias que hemos vislumbrado en los últimos meses y que en la práctica se traducen en una sensación de “inseguridad” creciente, principalmente porque nos han permitido concluir que nadie está exento de acciones de esta naturaleza.

El surgimiento de factores de riesgo asociados a los hechos mencionados, como el advenimiento de nuevas amenazas, unido al deseo de una mayor “seguridad” producto de lo mismo, implican la búsqueda de soluciones que permitan contrarrestar o prevenir algunas de estas amenazas.

En el marco de las acciones conducentes a evitar la concreción de amenazas de este tipo, es necesario asociar estas actividades preventivas a lo que se conoce como Operaciones de Paz, considerando, por cierto, que es posible definir varios niveles o etapas asociadas a estas operaciones, de acuerdo a las propias definiciones de Naciones Unidas, como son: una primera etapa de *Prevención de Conflictos*, posteriormente una segunda etapa de *Establecimiento de la Paz*, una tercera de *Mantenimiento de la Paz* y una cuarta de *Imposición de la Paz*.

Si consideramos los niveles mencionados para estas operaciones asociados al uso de fuerza y a su forma de empleo, podemos considerar que en la *Prevención de Conflictos*, las fuerzas participantes<sup>4</sup> deberán efectuar el monitoreo y vigilancia de una determinada área, o del tráfico marítimo de esa área, con la salvedad de no contar con la autoridad necesaria para efectuar acciones de visita y registro.

Posteriormente, en el *Establecimiento de la Paz*,<sup>5</sup> se pueden incluir sanciones a los estados involucrados, derivadas del mandato de Naciones Unidas las cuales, para que sean efectivas, deben considerar ejecutar acciones en aire, mar y tierra, incluyendo, si es el caso, operaciones ribereñas o fluviales.

La siguiente etapa, de *Mantenimiento de la Paz*,<sup>6</sup> es aquella en la cual las fuerzas participantes ya mencionadas, adquieren un papel más activo. En este caso, previo al despliegue de efectivos en tierra, las fuerzas navales involucradas pueden permanecer por períodos prolongados fuera de las aguas territoriales del país en cuestión, ubicándose más allá del horizonte, listas a ser empleadas cuando la situación lo amerite. Si estos esfuerzos finalizan sin resultados positivos, en un corto período de tiempo estas unidades pueden desplegar aquellas fuerzas que estaban *stand-by* esperando entrar en acción, manteniendo su capacidad de apoyar a las tropas que han sido desembarcadas, así como también el reembarco de las mismas, si la situación así lo aconsejase.

Por último, la etapa de la *Imposición de la Paz*,<sup>7</sup> será aquella en la cual las unidades navales podrán, incluso, participar en bloqueos, bombardeos u operaciones anfibia para lograr el propósito deseado.

Dentro del marco de las Operaciones de Paz y, específicamente dentro de las etapas mencionadas de *Establecimiento de la Paz* y posteriores, se encuentran las *Operaciones de Interdicción Marítima*, las que como se verá a continuación, son una eficaz herramienta para el cumplimiento de la misión y que además permiten prevenir que se concreten las amenazas mencionadas precedentemente.

El presente trabajo pretende efectuar una descripción de lo que se conoce como *Operaciones de Interdicción Marítima*,<sup>8</sup> en el contexto planteado de Operaciones de Paz, y al mismo tiempo plantear algunas consideraciones que, a juicio del autor, se deben tener presentes al participar en este tipo de operaciones.

### **Antecedentes.**

En primer lugar una Operación de Interdicción Marítima, se define como la acción de negar el acceso a puertos específicos a naves mercantes para la importación/exportación de mercancías a un país determinado o a varios países.<sup>9</sup>

Los países que a través de la historia han visto amenazados sus derechos por parte de otro estado, han empleado fuerzas militares para conminar al otro para que respete las normas internacionales de conducta. En este sentido, el concepto del bloqueo, como una medida de forzar sanciones o imponer un embargo, tiene por fin último el Control del Mar para usarlo en beneficio propio y negárselo al enemigo. En ese contexto, tenemos que desde la época de la vela, la presencia de unidades de guerra patrullando en las afueras del puerto más allá del alcance de la artillería, era suficiente para detener tráfico ilícito o no deseado y a la vez poner una limitante al comercio de la nación involucrada.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la imposición de sanciones del tipo económicas, por parte de organismos internacionales a determinados países, se consideró como una opción ventajosa y preferible a la guerra y, a pesar de que la efectividad de estas sanciones pueda ser cuestionable, siguen constituyéndose en una alternativa que se empleará antes de la guerra.

Las Operaciones de Interdicción Marítima corresponden a la materialización de este tipo de medidas, cuyo propósito es presionar a los involucrados para resolver las disputas, evitando llegar a un conflicto armado de proporciones. Ellas se diseñan, en el marco de una sanción impuesta, generalmente por una organización de países o la ONU, para controlar el flujo de armas y mercancías hacia y desde un país determinado.

Al ejecutarse este tipo de operaciones, se considera entre sus procedimientos, autorizar o permitir lo siguiente entre otras cosas:

- Envío de partidas armadas para visitar un buque mercante en una determinada área geográfica.
- Examinar la documentación y la carga del buque.
- Efectuar una búsqueda de la evidencia de contrabando.
- Desviar los buques que no accedan a lo solicitado de acuerdo a lo indicado por la Resolución que autoriza el empleo de la fuerza (UNSCR).
- Capturar el buque que se rehúsa a cumplir lo ordenado (Desvío).

Por lo general, Naciones Unidas genera a través de una Resolución del Consejo de Seguridad (UNSCR), las provisiones para un embargo y, de la misma forma, la autorización para el uso de fuerza y su aplicación, considerando lo indicado anteriormente.

El derecho para imponer un embargo, también puede derivarse del derecho internacional consuetudinario que define el derecho de un país, o grupo de países, a defenderse contra una amenaza a la paz o quebrantamiento real de la paz (también conocido como “autodefensa individual o colectiva”).

### **Consideraciones previas.**

En primer lugar debe considerarse que el incorporar unidades navales a una Fuerza para llevar a cabo cualquier operación de este tipo involucra riesgos, para lo cual previamente habrá que establecer y tener conciencia respecto de cuales son los riesgos que estamos dispuestos a correr y de la misma forma si estamos dispuestos a aceptar las consecuencias que ello implica.

Por ejemplo, en la ejecución de una Operación de Interdicción con un buque sospechoso, un mal manejo de la situación o simplemente la no aceptación por parte del buque cuestionado a las órdenes de las unidades que ejecutan la acción, puede escalar una crisis a niveles insospechados.

La manera de prever la ocurrencia de estos hechos básicamente consiste, entre otras cosas, en contar con reglas de enfrentamiento claras y definidas para la situación, que permitan reaccionar ante las eventualidades que se presenten.

De la misma forma y considerando que no hay dos situaciones iguales, el contar con una expedita cadena de mando, que permita aclarar situaciones confusas, también contribuye al propósito anterior. Un aspecto fundamental es la necesidad de contar con personal debidamente entrenado y adecuadamente equipado para la situación. Algunos aspectos particulares al respecto se verán a continuación.

Una vez que se ha establecido la Resolución (UNSCR) y se ha determinado conformar una Fuerza Multinacional que ejecutará una Operación de Interdicción Marítima para aplicar las sanciones impuestas por esa Resolución, al establecerse la Operación, deben tenerse presentes los siguientes aspectos que condicionan la incorporación de unidades<sup>10</sup> a una *Fuerza de Interdicción Marítima*:<sup>11</sup>

- *La Fuerza.* Al establecer la Resolución el empleo de una Fuerza, debe indicar claramente el nivel de fuerza autorizado en la conducción de la Operación de una MIF, el cual debe ser

compatible con el que los participantes podrán emplear según las directrices de sus países de origen.

Para establecer lo anterior, las ROE (Reglas de Enfrentamiento / Rules of Engagement) y las interpretaciones nacionales de la Resolución determinarán las condiciones bajo las cuales y fuera de las cuales, la fuerza podrá ser usada para imponer la Resolución.

- *Cadena de mando.* Dada la necesidad de clarificar las situaciones que eventualmente podrían escapar a lo establecido, es necesario contar con una cadena de mando y control que permita, idealmente en tiempo real, solucionar las interrogantes que se puedan presentar y evitar una escalada de la situación. Lo anterior implica además, que debe haber un estamento permanente (24 hrs.) en el Centro de Mando con la capacidad de decisión necesaria para resolver las situaciones que se presenten a las unidades participantes.
- *Limitaciones Geográficas.* Aunque la Resolución puede imponer limitaciones geográficas para la Operación de una MIF y con ello autorizar el ingreso al Mar Territorial del país designado, dado que la Fuerza que impone la sanción estará compuesta por varios países, la decisión de permitir la persecución en el Mar Territorial del país designado podrá variar entre los países participantes. Esta decisión podrá modificarse basado en las conversaciones políticas desarrolladas durante el embargo que está siendo llevado a cabo por la MIF. Algunos miembros podrán prohibir cualquier entrada en los mares territoriales, otros podrán crear límites arbitrarios en aguas territoriales, p. ej., 3 mn, e incluso algunos podrán autorizar persecución hasta la línea de costa. Este problema se complica aún más, por la geografía regional y las demandas marítimas del país sancionado.
- *Artículos Prohibidos.* La Resolución especificará los artículos prohibidos, es decir aquellos artículos que son objeto de la Interdicción. Sin embargo, al tratar con cargas cuestionables o dudosas, el Comandante de la MIF podrá requerir una clarificación respecto del estado de la prohibición de mercancías específicas a la autoridad que impone la sanción. Por ejemplo, si la Resolución prohíbe derivados del petróleo, pero se encuentran naves llevando esquistos de aceite, carbón o gas natural, el Comandante de la MIF, podrá requerir clarificar los artículos que deberán ser detenidos, contactándose con la autoridad que impone la sanción, a través de la cadena de mando. Ciertas mercancías están generalmente exentas de embargo o captura, como suministros médicos y hospitalarios, objetos religiosos, el apoyo humanitario y los suministros relacionados con alimento humanitario.
- *Tratamiento de los buques.* Normalmente, las naves no son capturadas durante una Operación de MIF; aquellos que transportan elementos prohibidos son desviados a un puerto que acepte su ingreso o son retornados a su puerto de origen. Este último aspecto debe estar claramente especificado y contar con la complacencia de los terceros países involucrados, en el caso de recibir alguna unidad desviada de su puerto de destino.

De la misma forma indicada anteriormente, en el caso nacional, para tomar la decisión de enviar unidades a incorporarse a una Fuerza Multinacional, deben tenerse en consideración los aspectos mencionados.

Para que las operaciones de una MIF sean reconocidas como legales bajo la ley internacional, las actividades a desarrollar deben aplicarse a las naves de todas las nacionalidades. Esto significa que todas las naves en tránsito en el área sancionada, incluyendo aquellas del propio país, deben someterse a una inspección. La fuerza puede ser utilizada, si se requiere, para asegurar el desarrollo de las Operaciones de Interdicción.

### **Participación en este tipo de Operaciones. Entrenamiento de las Fuerzas participantes.**

Una vez que se ha tomado la decisión de enviar Fuerzas y participar en alguna de las “Operaciones de Paz” mencionadas, dentro de las cuales se desarrollarán *Operaciones de Interdicción Marítima*, ellas deberán contar con la preparación y capacitación necesaria previa, principalmente para minimizar los riesgos involucrados.

Si bien actualmente existen procedimientos orientados a ejercitar a los equipos que participan en esta actividad, aún cuando estas Operaciones se ejecuten en el contexto de las situaciones ficticias que plantean los ejercicios multinacionales, es necesario tener en cuenta algunos aspectos relativos al entrenamiento de los medios, los que se señalan a continuación como complemento a lo anterior:

- *Secuencia de Entrenamiento*: este aspecto considera el incremento paulatino de las capacidades, iniciando en primer lugar el entrenamiento de la(s) unidad(es) que efectuará(n) la(s) Operación(es), en forma individual, estableciendo los procedimientos de interrogación y aproximación a las unidades a interceptar, considerando las posibles reacciones del buque mercante y sus consecuencias sobre las unidades.

Posteriormente, se debe continuar con el embarco de la(s) partida(s). En forma paralela y antes de llegar a la etapa de embarco, se debe entrenar el trabajo que la(s) partida(s) efectuará(n) al interior del buque inspeccionado, así como los procedimientos posteriores, ya sean éstos la captura o el retiro de la partida.

- *Cadena de Mando y Control*: para complementar lo anterior y con el propósito de solucionar situaciones que pudieran escapar a las reglas establecidas, debe existir una cadena de mando y control nacional, expedita y oportuna, en la que participen todos los niveles involucrados en la toma de decisiones y que a la vez cumpla el propósito de mantener la situación actualizada en toda circunstancia.

- *Reglas Claras*: basándose en la eventual reacción del buque inspeccionado, se deberá contar con Reglas de Enfrentamiento (ROE) que permitan cumplir la tarea manteniendo el “statu-quo” y evitar una escalada de la situación. Estas reglas deben establecerse de manera que puedan ir aplicándose en cada una de las etapas señaladas precedentemente.

- *Cantidad y tipo de personal*: es necesario definir la cantidad de personal que participará en los equipos de abordaje e inspección, de manera que en su conjunto puedan cumplir la tarea, que no conformen un grupo muy numeroso que se interfiera mutuamente y, a la vez, entreguen el apoyo mutuo. En cuanto al tipo de personal, éste debe contar con una adecuada capacidad física, que le permita abordar un buque en condiciones meteorológicas adversas y, posteriormente, pueda cumplir sus funciones a bordo del buque inspeccionado en forma eficiente. Debe contar con una adecuada capacitación en el empleo del armamento y del equipo de abordaje.

Si bien podría interpretarse lo anterior como que el personal debe ser de algún grupo de Fuerza Especial, la experiencia de países que han efectuado estas operaciones indica que esto no es una condición mandatoria, sin embargo, está claramente establecido que este equipo debe contar con un entrenamiento especializado.

- *Responsabilidades*: cuando se ha definido y establecido el personal que formará parte de los equipos de inspección, es necesario clarificar las responsabilidades inherentes a cada uno de los miembros, de manera que exista una cadena de mando al interior del equipo que permita controlar la situación. Dentro de las responsabilidades a establecer, debe considerarse también al personal de apoyo que permanece como soporte al equipo a bordo del buque, de modo de no perder el contacto y el control de la situación respecto del personal propio que se encuentra efectuando tareas de inspección en un buque sospechoso.

- *Equipamiento*: especial importancia tiene la definición del equipamiento que será empleado por las partidas de abordaje. En primer lugar, para el desplazamiento al buque sospechoso, es necesario contar

con embarcaciones maniobrables y rápidas, con capacidad para desplazarse en condiciones de mar regulares y en este sentido, la experiencia ha demostrado que los botes de goma de casco rígido son una excelente alternativa. De la misma manera, el empleo de helicópteros para un embarco por esa vía, también requiere equipamiento especial. Respecto del equipo individual, debe considerarse la vestimenta adecuada para las condiciones climáticas en las que se desarrollará la Operación y los elementos de protección individual que permitan una adecuada movilidad de la partida, ya sea en el tránsito al buque, durante la fase de embarco, o a bordo de la unidad. En este punto debe considerarse el armamento adecuado que, bajo el mismo concepto anterior, permita el desplazamiento expedito. Un buen sistema de comunicaciones, que asegure la permanente intercomunicación entre los miembros de la partida y entre éstos con el buque base.

- *Apoyo externo*: de la misma forma a lo indicado anteriormente, se definen *responsabilidades*, en el caso de la participación de dos buques, para *un buque consorte*, quien se encontrará en condiciones de reaccionar ante cualquier actitud que ponga en peligro el cumplimiento de la Operación, debiendo constituirse en un elemento disuasivo para el buque inspeccionado, que lo inhiba a actuar y poner en peligro el desarrollo previsto. Asimismo, debe contar con una partida de abordaje capacitada para apoyar, en el buque inspeccionado, a la partida que se encuentra actuando.

Indudablemente que los puntos mencionados, corresponden a aspectos puntuales de las Operaciones de Interdicción, por lo que a juicio del autor, deben entrenarse *previamente* en forma particular o en conjunto, para su correcta aplicación en el desarrollo de una Operación real.

### **Conclusiones.**

La activa participación de nuestro país en Operaciones Multinacionales desde hace más de 40 años, así como la voluntad de nuestro Gobierno de participar en Operaciones de Paz, genera la necesidad de conocer, en ese contexto, las operaciones que podrán llevar a cabo las fuerzas propias y, de la misma forma, genera la necesidad de contar con la preparación adecuada para cumplir las tareas dispuestas, maximizando el cumplimiento de la misión y disminuyendo los riesgos involucrados.

Las *Operaciones de Interdicción* son una de las actividades propias de las unidades navales que participan como parte de Fuerzas Multinacionales en Operaciones de Paz.

Para desarrollar estas operaciones, es fundamental contar con el entrenamiento previo y los medios adecuados para la ejecución de las mismas, incluyendo dentro de los medios al transporte y el equipamiento individual de los componentes de las partidas de abordaje.

La adecuada selección del personal que participará en este tipo de operaciones también contribuye a minimizar los riesgos hacia ese personal. La conformación de equipos homogéneos y cohesionados permite evitar interferencias mutuas y maximizar el apoyo mutuo en situaciones de emergencia. Asimismo, un adecuado equipamiento de este personal, es una consideración vital si lo que se persigue es el éxito de la misión sin desgracias que lamentar.

Durante la ejecución de la Operación, una buena Cadena de Mando y Control minimiza también los riesgos asociados a decisiones erradas y contribuye a mantener la situación en el estado deseado, evitando una escalada no prevista.

Finalmente, el traspaso de las experiencias adquiridas y de las lecciones aprendidas durante los ejercicios realizados, son un muy necesario aporte para las unidades que se preparan para participar en las operaciones futuras, por lo que debe existir una metodología que permita efectuar este traspaso de experiencias en forma fluida y completa.

La aplicación de todas estas consideraciones, una planificación adecuada y entrenamiento completo y específico, permitirán aumentar las probabilidades de éxito sin accidentes ni desgracias que lamentar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alejandro Campos Calvo: *Entrenamiento de fuerzas navales para Operaciones de Paz*. Revista de Marina 5/2002.
- Alejandro Campos Calvo: *La Interoperabilidad en Fuerzas Combinadas. Requisito indispensable para fuerzas bajo mandato de la ONU*. Revista de Marina 3/2002.
- Center For Military Relations, Naval Postgraduate School, *Glossary of UN Peacekeeping Terms*, 2001.
- Bradley H. McGuire, *A view from the RHIB*, Proceedings, USNI, March 2002.
- Naval Doctrine Command, *Multinational Maritime Operations Manual*, 1996.
- Naval Doctrine Command, *EXTAC 1012 - Maritime Interdiction Force Procedures*, 1996.
- Peter T. Haydon: *Naval Peacekeeping: Multinational Considerations*, in “The New Peacekeeping Partnership”, Clemensport, The Lester B. Pearson International Peacekeeping Centre, 1995.
- Robert H. Thomas, *The use of Naval Forces in imposing and enforcing sanctions, embargoes and Blockades*, in “Maritime Security and Conflict Resolution at Sea in the Post- Cold War Era”, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, 1994.
- P.W. Cairns, *Maritime Training for Peacekeeping Operations*, NATO’s sixteen nations, Vol. 39, 1/1994.

## NOTAS

\* Capitán de Fragata. Oficial de Estado Mayor. Ingeniero Naval Electrónico.

1. Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 94 del 6 de noviembre de 1996.
2. Decreto Supremo Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra N° 68 del 14 de octubre de 1999, publicado en el Diario Oficial N° 36.510 del 10 de noviembre de 1999.
3. Noviembre de 1999.
4. Fuerzas Navales bajo el mandato de la ONU, o como parte de una coalición.
5. Peacemaking.
6. Peacekeeping.
7. Peace Enforcement.
8. Maritime Interdiction Operations (MIO).
9. Procedimientos de Interdicción Marítima, EXTAC 1012.
10. Las consideraciones siguientes se refieren a unidades navales de superficie.
11. MIF por su sigla en inglés.