

EL BLOQUEO, EL EMBARGO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Por RICARDO ÁLVAREZ-MALDONADO MUELA

Bloqueo y embargo

Los términos «bloqueo» y «embargo» no son siempre empleados con propiedad. Con frecuencia se emplea la palabra bloqueo para identificar acciones sancionadoras o prohibiciones que no tienen el alcance que confiere a éste el Derecho Marítimo Tradicional.

Quizás sea debido a que en las dos guerras mundiales, y después de la última, se utilizó abusivamente del término bloqueo para designar un conjunto de medidas, aparte de las estrictamente navales, de carácter diplomático, económico y financiero encaminadas a quebrantar la capacidad de resistencia del oponente. Medidas que no sólo afectan a los implicados en el litigio sino muchas veces a los ajenos al mismo.

Entendemos que la diferencia esencial entre bloqueo y embargo, aunque persigan fines similares, estriba en que el primero no excluye el empleo de la fuerza en el ámbito marítimo, mientras que el segundo no considera el recurso a ella.

El bloqueo, insistimos, ha sido tradicionalmente una operación naval, ahora aeronaval, con unas reglas de aplicación estrictas pero muchas veces violadas.

Parece que bloqueo es un término militar de procedencia germana —*blockhaus*— que significa incomunicar un lugar con finalidades bélicas.

Pese a ello se reservó y adquirió carta de naturaleza en la guerra en el mar, ya que en tierra se emplean otras voces derivadas de los verbos sitiar, copar, cercar, rodear, cortar la retirada, etc., cuyo sentido lato es similar. Y, como medida de presión, sin llegar a la acción bélica, el «cierre de fronteras». Francia, por ejemplo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, como medida de presión y sanción al Régimen de Franco, cerró la frontera con España cortando así toda comunicación a través de ella. Quizás se pudiera considerar esta medida como un bloqueo terrestre. Pero entendemos que esta figura no ha existido jamás en el Derecho Internacional, como tampoco el bloqueo aéreo, por las razones que más adelante señalaremos.

Bloqueo naval y bloqueo marítimo tradicional

La misión estratégica principal de la Marina de Guerra de cualquier nación de condición marítima, antes de la aparición de las armas de destrucción masiva que dio lugar a la adopción de nuevas doctrinas por todos conocidas, fue, y en mi opinión, sigue siendo:

«Adquirir y ejercer el dominio del mar para asegurar las comunicaciones marítimas propias e impedir las del enemigo.»

De ahí que, como se enseña en casi todas las Escuelas de Guerra Naval del Mundo, por su finalidad, las operaciones navales se dividan en aquellas que tienen por objeto adquirir el dominio del mar —concepto muy relativo y hoy aún más que antaño— y las que persiguen el ejercicio o explotación de dicho dominio.

Entre las primeras, aparte de la más expeditiva que consiste en aniquilar la flota de combate enemiga, se encuentra el bloqueo de ella en sus propias bases, para impedir que salga a la mar, con lo que se evita que corte o perturbe las comunicaciones marítimas propias.

Así pues, el «bloqueo naval» es una operación de adquisición del dominio del mar que ha sido exhaustivamente analizada por todos los tratadistas navales que se han extendido sobre ello, principalmente el inglés Corbett, que profundiza hasta la saciedad sobre las ventajas e inconvenientes del bloqueo abierto sobre el cerrado. El primero, beneficioso cuando la geografía ofrece una situación estratégica geobloqueante respecto a la costa enemiga. Por ejemplo, la de las islas Británicas respecto al golfo alemán del mar del Norte, o la de las Baleares en relación a la costa republicana mediterránea durante la guerra civil.

Esto es lo que en mi opinión constituye el «bloqueo naval»: medio indirecto para proteger las comunicaciones marítimas propias.

Pero si lo que se pretende, como hemos dicho, es impedir las comunicaciones marítimas del enemigo, hay que evitar que su tráfico, me refiero al de su propia bandera, entre y salga de sus puertos contribuyendo así a mantener su esfuerzo de guerra. Pero a dicho esfuerzo no sólo puede contribuir su propia flota mercante sino también las mercancías que le pueden llegar en barcos neutrales.

Impedir que tanto unos como otros entren y salgan de los puertos enemigos se consigue mediante «el bloqueo marítimo», cuya mayor conflictividad, en lo que atañe a las relaciones internacionales, radica en que afecta al comercio marítimo de los neutrales.

De todo lo anterior se desprende que el «bloqueo», sin adjetivo, ha sido y es consubstancial con la guerra naval; que el «bloqueo naval» es una operación de adquisición del dominio del mar y que «el bloqueo marítimo» es otra operación naval de ejercicio de dicho dominio; ejercicio que obliga, desde la aparición del avión y el submarino, a medidas tan onerosas o más que las que encierra la anulación de la flota de combate enemiga.

Por afectar a la navegación neutral, el «bloqueo» se ha intentado, sin éxito, reglamentarlo dentro del Derecho Marítimo Internacional. De ahí los intentos hechos en la Declaración de París de 1856, tras la guerra de Crimea, y la más completa y detallada de Londres de 1909, a la que no se adhirió todas las potencias marítimas y que el Reino Unido violó en 1915 para aplicar durante la Primera Guerra Mundial medidas muchísimo más estrictas y, por consiguiente, más efectivas para impedir que Alemania fuera abastecida, de cualquier producto, por mar.

Para que el bloqueo fuera reconocido por el Derecho Internacional y por consiguiente obligara a los neutrales, requería:

- Estado de guerra.
- Ser declarado y comunicado a todos.
- Ser efectivo y mantenido en permanencia en la zona bloqueada.
- Aplicarse con imparcialidad a todos los barcos, cualquiera que fuese su bandera.

El bloqueo se ejerce mediante el derecho de «visita y registro» de un barco de guerra de superficie, que naturalmente no puede ejercer ningún avión y casi nunca un submarino sin arrastrar grandes riesgos. El mercante que se resista a la visita y al registro puede ser hundido o capturado. Si es captu-

rado por llevar mercancía de contrabando, de acuerdo con las listas publicadas por la potencia bloqueadora, el barco y la mercancía pueden ser confiscados por un Tribunal de Presas instituido al efecto, que puede dictaminar si el barco capturado constituye legalmente «buena presa».

Las listas de contrabando pueden incluir todos los artículos y productos que puedan potenciar el esfuerzo de guerra del adversario. Quizás los medicamentos sean lo único que cabría excluir, ya que el bloqueador pudiera considerar, incluso, que los alimentos iban destinados no a la población civil sino a abastecer la exhausta intendencia de los ejércitos enemigos. También pudiera autorizar el libre paso a cargamentos avalados por organismos humanitarios como la Cruz Roja Internacional.

De hecho, en estado de guerra, la alimentación de las tropas suele tener prioridad sobre la de la población civil y los obreros de la industria de armamento son tan importantes como los soldados en el frente cuando la guerra es total y todos los recursos del país se aplican al esfuerzo bélico.

Dada la evolución de las nuevas armas, en especial del arma submarina, y la capacidad de reacción de la tierra sobre el mar, por las posibilidades de los medios actuales (aviones y misiles) asentados en las costa, se llega a la imposibilidad táctica de un bloqueo cerrado, lo que conduce irremisiblemente al establecimiento de un bloqueo abierto o alejado, tan eficaz o más que aquél si la fuerza bloqueadora se vale de medios de exploración aéreos —aviones de patrulla marítima y descubierta electrónica o Sistema de Alerta y Control Aerotransportado (AWACS)— e incluso satélites orbitales espaciales que pueden tener controlada toda la situación en la superficie del mar.

Es decir, la localización permanente y continuada en el espacio y en el tiempo de todos los buques que naveguen por la zona vigilada, de día o de noche, con niebla o buena visibilidad. Sólo hace falta el establecimiento de un dispositivo de vigilancia de buques de superficie que acuda a la velocidad necesaria a interceptar los contactos detectados y situados por los medios aéreos o espaciales de exploración para alcanzarlos, detenerlos y proceder a su registro o hundimiento si se resistieran al primero.

Con el ancho de barrido electrónico de los medios de detección se puede calcular el número de buques de superficie necesarios para desplegar una barrera de vigilancia con una probabilidad de detección que llegue casi al 100%.

Falta añadir, a toda esta exposición teórica de un bloqueo marítimo, que al beligerante que no posea la superioridad, y que por tanto tiene que renunciar a ser abastecido por mar, le queda el recurso al «dominio negativo del mar», es decir, a tratar que el enemigo no explote el que posee. Para ello tiene que llevar a cabo una campaña submarina sin restricciones, torpedeando o lanzando sus misiles sobre cualquier barco mercante enemigo o neutral que se arriesgue a entrar en una zona prohibida, de la amplitud que arbitrariamente establezca, sin aviso ni, por tanto, ejercer el derecho de registro. A estas radicales medidas recurrió Alemania en las dos guerras mundiales y Estados Unidos en su campaña submarina contra el Japón en la segunda. A este tipo de bloqueo le podríamos llamar «bloqueo negativo».

Bloqueo que, naturalmente, nada tiene que ver con el amparado por el Derecho Marítimo Tradicional, que prescribe que antes de hundir a un barco mercante se debe poner a salvo el pasaje, los tripulantes y la documentación.

Si a este *desiderátum* de bloqueo al que recurrió Alemania en las dos guerras mundiales se contraponen las medidas tomadas por los aliados para hacer efectivo el aplicado contra ella, se llega a la conclusión de que pocos vestigios de legalidad se mantuvieron en la práctica.

Entre las medidas tomadas por los aliados figuraban:

- La desviación de las derrotas de los presuntos infractores cuando las condiciones de mar no permitían ejercer *in situ* el derecho de visita.
- La confección de listas negras de compañías o sociedades de países neutrales, mercantiles o navieras, sospechosas de comerciar con el enemigo. A éstas se les negaba cualquier tipo de transacción comercial con las potencias aliadas.
- La confección de listas negras de armadores y capitanes a los que se negaba la prestación de servicios portuarios en todos los puertos bajo control aliado.
- La confección de listas de contrabando, incluyendo en ellas mercancías consideradas hasta entonces de libre intercambio.
- La concesión de *navicerts*, a los buques neutrales que se prestaban a ser inspeccionados, por agentes consulares aliados, en los puertos neutrales de salida.

Para llevar a cabo todas estas medidas, que podrían tipificarse mejor en el concepto de «embargo», fue preciso establecer en las dos guerras

mundiales un Comité Central para el bloqueo de Alemania, establecido en Londres y tender una tupida red de información sobre compañías, mercancías, fletes y líneas marítimas.

Como puede apreciarse, al bloqueo en sí, aplicado mediante el derecho de visita, se añadieron una serie de medidas coercitivas que, como hemos dicho, suponían recurrir a lo que consideramos un embargo.

Conflictos internacionales sin declaración de guerra

Como ya hemos visto, una de las condiciones requeridas para implantar un «bloqueo marítimo», respetuoso con los condicionantes prescritos por el Derecho Marítimo Internacional, es que exista un estado de guerra declarado entre dos o más Estados. Declaración de guerra que debe responder a los artículos 1 y 2 del Convenio III de La Haya relativo a la ruptura de hostilidades entre dos potencias.

Pero actualmente, entre la paz y la guerra no existe una línea divisoria clara. La guerra fría dio lugar a una paz conflictiva en que las guerras limitadas sin declarar fueron moneda corriente después de la Segunda Guerra Mundial. Estas situaciones ambiguas de enfrentamiento entre Estados ha dado lugar a las llamadas «crisis» y a toda una teoría de cómo hay que gobernarlas para, sin llegar a una indeseada escalada que conduzca a una confrontación armada, lograr nuestros objetivos políticos.

Por otro lado, sin declarar la guerra, un Estado, o una Alianza de éstos, puede alcanzar sus objetivos políticos mediante medidas coercitivas o de presión aplicadas contra otro Estado o facción rebelde dentro de éste, entre las cuales puede aplicar la de interceptar, por medio de sus fuerzas navales, las comunicaciones marítimas con los puertos o el litoral en poder del adversario.

A esta modalidad de bloqueo, algunos expertos en Derecho Internacional la han denominado bloqueo «pacífico», adjetivo poco afortunado cuando al fin y al cabo también se podía recurrir al empleo de la fuerza y los juristas han discutido sobre la legalidad de su reconocimiento dentro del Derecho Marítimo; como suele ser habitual, sin ponerse de acuerdo.

En esta modalidad del bloqueo se pueden aplicar todas las reglas del bloqueo marítimo tradicional: visita, registro y confiscación, con empleo de la fuerza si el buque apresado desobedecía u ofrecía resistencia.

Lo más difícil del bloqueo pacífico es su aplicación cuando existen poderosos neutrales con intereses políticos y materiales en el país bloqueado. Conviene señalar que en una guerra civil sólo se reconoce el derecho de visita y registro a los buques de guerra de las Partes consideradas beligerantes. En nuestra guerra civil de 1936/1939 hubo antecedentes de la negativa de algunas potencias a reconocer dicho estatus. En la guerra indicada, tanto un bando como otro declararon el bloqueo de la costa del adversario, pero los neutrales, interesados en el comercio de armas, enviaron sus escuadras para evitar el hundimiento o apresamiento de sus buques mercantes.

El Gobierno nacional llegó a instituir el «Mando del Bloqueo del Mediterráneo», en Palma de Mallorca, con el cometido de cortar el tráfico marítimo con destino a los puertos republicanos mediterráneos.

Durante la guerra civil, según las estadísticas, los barcos mercantes extranjeros hundidos por la Marina nacional fueron 18 y los apresados 99; y de éstos, sólo 24 fueron declarados «buena presa» por el Tribunal competente. El número de buques mercantes españoles hundidos y apresados por los nacionales fueron 35 y 227 respectivamente.

Los hechos demostraron que, aplicado con rigor, un bloqueo marítimo puede ser bastante efectivo pese a que, dadas las circunstancias, los bloqueadores tuvieron que transigir con las demandas de los británicos, con los que evitaron enfrentarse pese al apoyo prestado por ellos a los republicanos.

El bloqueo y el nuevo orden internacional

Actualmente no existe reglamentado un Derecho de la Guerra Marítima reconocido por la comunidad internacional y entendemos que no será fácil establecerlo. La Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el Derecho del Mar sólo elaboró normas aplicables a los espacios marítimos en tiempo de paz.

Por otro lado, la Carta de las Naciones Unidas, Organización a la que se han adherido ya 184 Estados —prácticamente todos los existentes— en los artículos 2.3 y 2.4 establece que sus miembros deben dirimir por medios pacíficos las controversias internacionales y abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Únicamente en el artículo 51 de la Carta se reconoce el derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva.

Por otra parte, todos los tratados de ámbito regional, como el del Atlántico Norte o el de la Unión Europea Occidental (UEO), manifiestan su acatamiento a la Carta de las Naciones Unidas, a la que llegan a conferir el atributo de intérprete del Derecho Internacional y cimiento del orden mundial.

El órgano decisorio principal de las Naciones Unidas es, como es sabido, el Consejo de Seguridad, al que se ha conferido la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y cuyas resoluciones han convenido aceptar y cumplir todos sus miembros. Aunque es preciso recordar que durante la guerra fría, en muchas ocasiones, el Consejo de Seguridad fue inoperante, por la aplicación del derecho al «veto» de los grandes. Y, aunque aparentemente superadas, situaciones que les induzcan a aplicarlo no puedan desecharse.

En caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de ella, o acto de agresión, el Consejo de Seguridad puede tomar las medidas previstas en los artículos 41 y 42 de la Carta. Las del primero no contemplan el uso de la fuerza; las del segundo si lo hacen. Todas están encaminadas a hacer efectivas las resoluciones del Consejo de Seguridad cuando han sido condenadas por éste las acciones de un agresor o perturbador de la paz.

Las del artículo 41 consideran la interrupción total o parcial de las relaciones comerciales, la interrupción de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radiotelegráficas y de otros medios de comunicación, así como las diplomáticas.

Si estas medidas no dieran resultado, la Carta admite la aplicación de otras medidas de mayor gravedad que incluyen demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales y terrestres de Estados miembros de las Naciones Unidas.

Como puede apreciarse, el bloqueo se incluye entre las medidas consideradas graves que puede aplicar el Consejo de Seguridad contra cualquier perturbador de la paz que no haya respondido o rectificado su conducta ante las medidas tomadas a tenor de lo dispuesto en el artículo 41.

Entendemos que estas medidas sancionadoras, que no implican el empleo de la fuerza, son las que podemos enmarcar en el concepto de embargo, ya que el bloqueo es una de las más graves a las que puede recurrirse.

Como las Naciones Unidas actúan como árbitro y juez, y no como parte, en cualquier litigio o conflicto, por principio, no pueden declarar la guerra a ningún Estado agresor o perturbador. De ahí que el bloqueo contemplado en el artículo 42 no cumpla uno de los requisitos indispensables para aplicar el bloqueo marítimo tradicional, teniendo más bien el carácter de un bloqueo pacífico ya que, si se establece, entre el bloqueador —en este caso las Naciones Unidas o aquella organización o Estado en que hayan delegado— y el bloqueado no existiría una declaración formal de guerra.

En verdad, este tipo de bloqueo decretado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el fondo, pese a no reunir el requisito de estado de guerra entre las Partes, se asemeja más al bloqueo tradicional que el aplicado en las dos guerras mundiales y conflictos posteriores en que, aparte de ser un bloqueo a distancia, se abusó de la implantación por la fuerza de zonas de guerra o de exclusión, con lo que se llegó a un bloqueo abusivo que atentaba contra la libertad de navegación en una zona geográfica delimitada, declarada unilateralmente como prohibida, con la amenaza de que cualquier buque que entrase en ella podría ser hundido sin previo aviso. Tal declaración, hecha por un Estado capaz de controlar con sus fuerzas dicho espacio marítimo, vulnera palmariamente el Derecho Marítimo Consuetudinario y no cuenta con respaldo legal internacional alguno.

Algunos autores dudan actualmente de la licitud de una declaración formal de guerra ante la prohibición establecida en la Carta de las Naciones Unidas de recurrir al uso o a la amenaza de la fuerza. Por otro lado, en la resolución 3.314 de 14 de diciembre de 1974 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se define lo que se entiende por agresión, se incluye entre las modalidades de ésta el bloqueo marítimo, con independencia de que medie o no declaración de guerra.

De aquí que el bloqueo a que se alude en el artículo 42 sea el único aplicable con respaldo legal concreto, si así lo decide el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que en resoluciones promulgadas con motivo de conflictos recientes ha autorizado la aplicación de medidas similares a las consideradas en el bloqueo tradicional, aunque eludiendo el empleo de la palabra bloqueo, «pacífico», —eufemismo que encubre un bloqueo en toda regla sin mediar declaración de guerra— o simplemente un embargo sin el recurso a la fuerza, ya que sólo se autoriza la aplicación de «medidas proporcionadas»; ambigua frase de subjetiva interpretación.

Como se duda de la licitud actual de una declaración formal de guerra, y al ser ésta condicionante esencial para declarar un bloqueo, sólo cabe aplicar esta grave medida en el caso de legítima defensa, considerado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En tal caso, cabría considerar legal un bloqueo pacífico en el que se aplicara el derecho de registro, detención y confiscación de la carga y del buque infractor, así como la aplicación de la fuerza en caso de resistencia.

Quizás, la formulación oficial de una declaración de guerra pudiera ser sustituida por una «declaración pública de legítima defensa», para aplicar con mayor respaldo legal un bloqueo tradicional que se avenga a respetar los neutrales.

Durante la guerra del Golfo, el Consejo de Seguridad fue aprobando gradualmente distintas resoluciones contra Irak que iban imponiendo sanciones de tipo económico. La número 665 autorizaba la adopción de «medidas proporcionadas» para controlar el transporte marítimo de determinadas mercancías mediante la detención, inspección y verificación de cargamentos y destinos. Dichas medidas no implicaban pasar el umbral del artículo 42 donde, como hemos dicho, se contempla el bloqueo. Pero la ambigüedad de algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad hizo que algunos Estados interpretaran que se trataba de un bloqueo. Duda que quedó definitivamente aclarada por la resolución 678 que autorizaba la «utilización de todos los medios necesarios» entre los que, como es obvio, podían incluirse los requeridos para establecer un bloqueo marítimo en toda regla.

Hay que matizar que el Consejo de Seguridad autorizó la utilización de todos los medios necesarios contra Irak, entre ellos el del empleo de la fuerza, pero dicha utilización no implicaba la obligación de recurrir a ella, ya que no constituía un mandato imperativo. Quien quiso intervenir militarmente lo hizo, quien no, como España, prestó únicamente su apoyo a quienes lo hicieron.

En el conflicto de Yugoslavia, por las resoluciones 713/1991 y 757/1992 del Consejo de Seguridad se decretó un embargo que no resultó efectivo porque los barcos de guerra, de vigilancia en el Adriático, lo único que estaban autorizados a hacer era inquirir la carga y el destino de los mercantes, sin verificar sus respuestas. Más tarde, por resolución 787/1992 se les permitió detener e inspeccionar a los mercantes avistados, pero sin recurrir al empleo de la fuerza. Y por fin, por resolución 820/1993 de 27 de abril se estableció lo que en realidad equivalía a un «bloqueo» efectivo: La operación *Sharp Guard*.

Por esta última resolución se autorizaba a apresar, confiscar y aplicar «medidas proporcionadas», según las circunstancias, que fueran necesarias para impedir a todo el tráfico marítimo comercial entrar o salir del mar territorial de Serbia y Montenegro.

La adopción de dichas medidas proporcionadas exigía una unidad de criterio que estuviera contenido en las correspondientes reglas de enfrentamiento. Pero la aceptación de reglas comunes por todos los participantes en el bloqueo no fue fácil y, aunque al final se han adoptado las establecidas por el Consejo del Atlántico Norte en 1993, ha habido dos naciones, Estados Unidos y Grecia, que no se han avenido a ello, al menos no a todas ellas.

Tanto en el conflicto del Golfo como en el de Yugoslavia se ha ejercido el derecho de registro y visita que, a veces, cuando la mercancía iba estibada en contenedores, podía dar lugar a que el «trozo de visita» permaneciera a bordo del buque investigado de ocho a diez horas. Si documentación y carga no estaban en regla, o los contenedores eran inaccesibles, al buque mercante se le impedía seguir viaje, ordenándole una diversión hacia el puerto de origen u otro de registro.

El embargo

Entre las acepciones que el *Diccionario de la Lengua* da a la palabra embargo, la que más se aproxima a la acción que pretendemos definir es la cuarta, que concreta como:

«Prohibición de comercio y transporte de armas para la guerra decretada por un gobierno.»

Pero es evidente que en la definición transcrita no se incluyen todas las sanciones o prohibiciones contenidas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. De ahí que haga falta encontrar otra palabra, admitida por la Academia, de más amplia significación. En el *Diccionario* hemos encontrado el sustantivo «boicoteo» y el verbo «boicotear» definido como:

«Privar a una persona o entidad social de toda relación social o comercial para perjudicarla y obligarla a ceder en lo que se le exige.»

Mantenemos el criterio expresado anteriormente de que para que se trate de un mero embargo es condición esencial renunciar al empleo de la fuerza, ya que de emplearse ésta para hacer respetar aquél estaríamos aplicando un bloqueo, con la secuencia de detención, registro, desvío, confiscación o hundimiento de oponerse resistencia.

Si se trata de sancionar a un agresor o perturbador de la paz, el prohibir el suministro de armas, municiones y equipos militares es la primera medida que hay que aplicar. Medida que debe ir acompañada con la de no permitir la asistencia militar ni el suministro de piezas de repuesto para el material que tuviera en servicio.

Estas sanciones pueden ir acompañadas con otras prohibiciones que afecten a su economía y como consecuencia socaven su capacidad de resistencia, obligándole de esta forma a deponer su actitud.

Resulta obvio que las sanciones que más mella pueden hacer son el establecimiento de un boicoteo financiero y comercial.

El primero, aparte de impedir cualquier concesión de créditos, puede comprender la congelación de activos en el extranjero de compañías privadas o estatales, así como de súbditos del Estado sancionado. Sin embargo, dada la complejidad del entramado financiero en el mercado internacional y la participación de capitales de distinto origen en las grandes multinacionales, cada vez será más difícil la aplicación de medidas extremas de este tipo.

Suspender todas las importaciones al país sancionado o no adquirir sus productos de exportación sería una medida que podría causar, a medio plazo, su colapso económico, pero tales medidas pueden afectar a países no implicados en el litigio con intereses comerciales o inversiones en el país sancionado.

Fácil es imaginar el perjuicio que ocasionaría a determinados países europeos que el embargo decretado contra Libia abarcara a los productos petrolíferos o gas natural que importan de ella. Como ejemplo, basta indicar que la ENAGAS española tiene firmado con Libia un contrato de suministro de gas hasta el año 2015.

Por otro lado, compañías extranjeras pueden tener en el país sancionado contratos firmados para la instalación o explotación de industrias cuya erección o funcionamiento dependa de materiales de importación, pagados con la venta de materias primas o productos industriales obtenidos en plantas de propiedad compartida.

De todo lo expuesto se infieren las dificultades que encierra la aplicación de un embargo comercial, por afectar a los intereses de compañías extranjeras o multinacionales que constituirían grupos de presión que tratarían de levantar o suavizar las sanciones.

A toda esta gama de sanciones pueden agregarse la prohibición de obtener licencias para fabricar en el país en cuestión productos determinados, lo que también puede perjudicar al que concedió la licencia.

Decretado el embargo, la siguiente dificultad estriba en poder ejercer un control efectivo de las comunicaciones con el país embargado: por tierra, vigilando sus fronteras; por mar, impidiendo que el tráfico marítimo internacional recale sin traba alguna en sus puertos y, por aire, prohibiendo vuelos comerciales a/o desde el país sometido a embargo.

Quizás la prohibición de vuelos ofrezca menos dificultades, ya que en teoría basta con no permitir a los aviones comerciales del país sancionado a tomar en bases o aeropuertos del extranjero y a los de otros países emprender vuelos con destino a aeropuertos o bases del primero. De hecho, en cumplimiento de las sanciones impuestas, actualmente no existen vuelos comerciales con Libia. Los aviones de las distintas líneas aéreas aterrizan en los aeropuertos más cercanos a la frontera libio-tunecina o libio-egipcia y desde ellos los pasajeros atraviesan por tierra dichas fronteras.

Salvadas todas estas posibles trabas y confeccionadas listas de productos y mercancías prohibidas, es preciso tener en cuenta que las sanciones no afecten al Derecho Internacional Humanitario, regido por los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977.

En los primeros, firmados el 12 de agosto de 1949, se contempla:

- Convención I. El mejoramiento de las condiciones de heridos y enfermos del personal militar en campaña.
- Convención III. El trato estipulado a los prisioneros de guerra.
- Convención IV. La protección a las personas civiles; y en los Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977:
 - Protocolo I. La protección a las víctimas de conflictos armados internacionales.
 - Protocolo II. La protección a las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional.

La adhesión y el respeto a todos estos acuerdos internacionales tiene su incidencia tanto en las sanciones aprobadas como en las listas de productos prohibidos, en los cuales habrá siempre que excluir medicamentos, material quirúrgico y sanitario y alimentos para la población civil.

Todo lo que precede se ha puesto de manifiesto con ánimo de ofrecer las dificultades que presenta la decisión de decretar un embargo por los intereses ajenos o de tipo humanitario que puede lesionar, y que si hay que establecer un control de la navegación, fácilmente puede abocar a la medida más drástica de un bloqueo.

Ventajas e inconvenientes

Es muy difícil generalizar sobre las ventajas e inconvenientes que representaría el recurso al embargo o al bloqueo para la resolución de un conflicto en el mundo actual sin barajar los distintos factores políticos, económicos y militares que pueden influir en cada caso particular.

En primer lugar, vamos a considerar el caso más probable de que el embargo o el bloqueo sea decretado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las sanciones aplicadas en un embargo, como hemos indicado, son medidas tendentes a obligar a un agresor o perturbador de la paz a desistir de su propósito sin recurrir a la fuerza y, por consiguiente, adecuadas para intentar resolver la crisis con un coste bajo.

Sin embargo, si se aplican sanciones de carácter financiero y comercial, que suelen ser las más oportunas y eficaces, pueden tener los siguientes inconvenientes:

- Lesionar intereses económicos internacionales o nacionales ligados a los del país sancionado o relacionados con éste.
- Afectar a la población civil de un país que no comparta la política seguida por sus dirigentes.
- Provocar en dicha población una reacción de tipo nacionalista o religioso que le induzca a apoyar un régimen político inicialmente impopular.

Dada la complejidad del mundo actual y la necesidad de buscar un acuerdo entre las potencias que toman las resoluciones en el Consejo de Seguridad, es muy difícil adoptar decisiones radicales que satisfagan a todos. De ahí la conveniencia de recurrir primero a las sanciones previstas en el artículo 41, más fáciles de consensuar y esperar, mientras se negocia con el agresor o perturbador, sus resultados.

Si la imposición de las sanciones acordadas exigen montar un dispositivo marítimo de vigilancia, apoyado por medios aéreos, para controlar la entrada de contrabando en el país sancionado de productos prohibidos, hará falta que los miembros de la ONU, u organismos regionales interesados en la resolución del conflicto, se presten a asignar fuerzas aeronavales a los dispositivos de vigilancia que sea preciso establecer.

La eficacia de esta vigilancia dependerá principalmente de dos factores: de los medios desplegados y de la configuración geográfica de la zona vigila-

da. Es decir, de la extensión de ésta y de la situación de las bases propias respecto a la costa del país sancionado. Una posición geobloqueante frente al litoral de dicho país puede suponer una gran economía de medios.

Factor determinante del éxito de un embargo por mar a un determinado Estado es su dependencia de las comunicaciones marítimas y también de la longitud de sus fronteras terrestres, así como del grado de afinidad o rechazo de los países limítrofes a la política seguida por los dirigentes del Estado embargado. Si la comparten, o la consideran tolerable, dichas fronteras serán permeables, al menos a un contrabando encubierto.

Si del embargo se pasara al bloqueo para que éste diera sus frutos, tendría que aplicarse con toda rigidez y severidad. Hasta ahora, nunca ha sido así, ya que las resoluciones del Consejo de Seguridad no suelen ser taxativas ni imperativas. El empleo de fórmulas ambiguas, como la estereotipada frase de «adopción de medidas proporcionadas», da margen a los Estados miembros, que contribuyen con barcos a implantar el bloqueo, a dictar «reglas de enfrentamiento» que permiten a sus políticos reservarse las decisiones últimas en cada caso particular, tras consulta, casi instantánea dados los medios de comunicaciones actuales, con los mandos navales *in situ*.

Incluso la autorización a emplear la fuerza por parte del Consejo de Seguridad se ha considerado que no implica la obligación de hacerlo.

Aparte de todo lo anterior, un bloqueo mantenido en permanencia y con todo rigor no puede dar sus frutos sino al cabo de mucho tiempo, lo que permite, conforme se van manifestando sus efectos, seguir negociando y presionando sin correr graves riesgos.

Como es obvio, la forma más expeditiva de resolver un conflicto es la intervención militar de una fuerza de ocupación de la entidad requerida en el territorio del país agresor, manteniéndola en él, el tiempo necesario. Es el medio más resolutivo, pero el más difícil de adoptar, por costoso y arriesgado. De ahí las ventajas del bloqueo en la resolución de un conflicto por medios fundamentalmente políticos y sin correr riesgos graves cuando la nación bloqueada no dispone de fuerzas navales o aéreas capaces de hacer frente a las bloqueantes.

Sin mediar un mandato de las Naciones Unidas, es difícil concebir la implantación de un embargo sin fisuras y muchísimo menos de un bloqueo, que irremisiblemente va a afectar a la libertad del tráfico marítimo neutral.

Si se tratara de una gran potencia económica y/o militar, el establecimiento unilateral de un embargo, como el de Cuba por Estados Unidos, no puede descartarse, aunque su eficacia, dados los entramados financieros y económicos internacionales, sería dudosa a medio plazo. Recurrir al bloqueo sería mucho más improbable, ya que el bloqueo está considerado por las Naciones Unidas como acto de agresión. De ahí que fuera necesario justificar dicha medida como respuesta al caso tipificado en el artículo 51 de la Carta, que considera el derecho inminente de legítima defensa. Y en último extremo, la gran potencia, si tiene derecho de veto en el Consejo de Seguridad, tendría que hacer uso de él si está decidida a seguir adelante y no cuenta con la aquiescencia de los demás.

Después de todo lo expuesto, por ser tema de actualidad vamos a detenernos en los acontecimientos en la antigua Yugoslavia, tal como se han desarrollado hasta ahora (octubre de 1995).

Entendemos que este conflicto, en que se han tomado decisiones (embargo y bloqueo) cuyo análisis constituye el objeto de este trabajo, puede constituir un precedente en crisis que se produzcan en el futuro.

El embargo decretado en 1991 y 1992 comprendía la prohibición de suministrar armas y equipo militar a todos los países de la antigua Yugoslavia y de toda clase de bienes y mercancías (excepto medicinas y alimentos) a la nueva República Federal de Yugoslavia, constituida por Serbia y Montenegro. Embargo cuyo estricto cumplimiento se impuso con un bloqueo marítimo establecido a partir del 15 de junio de 1993.

El apoyo y ayuda de Serbia a los serbios en Bosnia-Herzegovina, lo que les permitía enfrentarse a la comunidad internacional negándose a aceptar a Bosnia-Herzegovina como Estado soberano e independiente dentro de los límites trazados por el Régimen de Tito, lo que había sido reconocido por la ONU.

De ahí que el bloqueo de la República Federal de Yugoslavia sirviera de principal instrumento de presión sobre el presidente de Serbia, Milosevic, con el que se ha estado negociando el levantamiento de las acciones a cambio del reconocimiento por su parte tanto del Estado de Croacia (donde existen regiones de mayoría serbia) como Bosnia-Herzegovina, son sus fronteras actuales.

Pese a las ofertas hechas a Milosevic de levantamiento de las acciones tras el reconocimiento de ambos países e incluso de levantamientos parciales durante el proceso de negociación, su postura ha sido inamovible.

El reconocimiento de la República Federal de Yugoslavia a Croacia y a Bosnia-Herzegovina no se produciría hasta que la comunidad internacional no levantara todas las sanciones decretadas contra ella.

El hecho ha sido que por la presión ejercida con estas sanciones, Serbia, heredera del potencial militar yugoeslavo y de su arsenal, no se ha volcado en apoyo de los serbobosnios.

El estancamiento del proceso, por la postura de Milosevic, ha obligado a recurrir a procedimientos más expeditivos, aparte del mantenimiento en vigor de la operación de bloqueo *Sharp Guard*.

La tregua concertada en diciembre de 1994, mantenida por las Partes varios meses, ha sido aprovechada por croatas y musulmanes bosnios para reorganizar, adiestrar y abastecer a sus otrora inferiores fuerzas militares. Reabastecimiento que se ha producido con material clandestinamente recibido en flagrante violación del embargo de armas.

La superioridad militar así adquirida (con la posible complicidad de los Estados Unidos y otros países decididamente en contra de los serbios) ha permitido a croatas y bosnios lanzar violentas ofensivas que, al provocar la reacción de los serbobosnios, han desatado contra ellos acciones aéreas de la OTAN autorizadas por la ONU.

Esta última decidió desencadenar acciones aéreas de la intensidad necesaria contra las fuerzas de cualquier bando que violasen los acuerdos y treguas, y proporcionar apoyo aerotáctico a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) cuando ésta lo requiriera.

Esta ofensiva aérea, dirigida contra los serbobosnios, ha constituido la llamada operación *Blue Sword* de la OTAN.

También se ha creado una fuerza de reacción rápida de países de la OTAN y de la Unión Europea (UE) que ya ha intervenido y se contempla el envío por parte de la primera de unos 70.000 hombres más a Bosnia.

Todo lo acaecido nos lleva a la conclusión de que el bloqueo por sí solo, aunque no ha sido expeditivo, al menos ha constituido un instrumento de presión sobre Serbia que ha coartado su libertad de acción en favor de sus compatriotas serbios de Croacia y Bosnia.

El planteamiento actual de la resolución de este largo conflicto, que por vía diplomática ha sido imposible alcanzar, estriba, según todos los indicios, en el empleo de la fuerza militar para obligar a la Parte recalcitrante a sentarse a la mesa de negociaciones. En Yugoslavia, únicamente con el bloqueo no se hubiera llegado, en mucho tiempo, a tan rápido resultado.

Aunque todavía (octubre de 1995) sea prematuro echar las campanas al vuelo, lo acaecido en Bosnia parece confirmar que embargo y bloqueo son instrumentos de presión de efecto retardado que permiten negociar a quienes lo ejercen desde una posición de fuerza, ablandar posturas intransigentes y atemperar conductas agresivas, pero que para imponer una resolución definitiva y satisfactoria acaban requiriendo el complemento de la fuerza de intervención.

Aplicación del embargo y del bloqueo en el caso de España

En cuanto al caso de España, su participación en la aplicación de un embargo o en un bloqueo cabe concebirla como postura solidaria con sus socios de la UE, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, OTAN o UEO, o como acatamiento a resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En relación a nuestro estatus de miembro de la UEO, conviene señalar que la contribución española a un embargo o a un bloqueo podría derivarse fundamentalmente del compromiso contraído al aceptar el artículo VII-3 del Tratado de Bruselas modificado en Ginebra, que es por el que se rige esta Organización, que dice así:

«A petición de una de las Altas Partes Contratantes, el Consejo podrá ser inmediatamente convocado, para permitir a todas ellas acordar las medidas necesarias para afrontar cualquier situación que pueda constituir un peligro para la paz en «cualquier lugar» en que dicha situación se produzca o ponga en peligro la «estabilidad económica.»»

Por otro lado, aunque el Tratado del Atlántico Norte tiene limitada, en virtud del artículo 6, su zona geográfica de aplicación, en la posguerra fría se ha dado una interpretación más flexible a esta restricción, dada la atención que merecen los riesgos y tensiones «fuera de área». Por eso se ha diseñado un proceso para poder actuar en estos casos fundándose en el contenido del artículo 2 sobre el compromiso común de fomentar la paz y la estabilidad internacionales.

Evidentemente, la participación española en sanciones de embargo, y su contribución en operaciones de bloqueo, dependería de los intereses españoles afectados y del grado de protagonismo que la política exterior del Estado estimara pertinente en cada caso dentro, naturalmente, de los medios y recursos disponibles.

Muchísimo más improbable es que España unilateralmente decidiera decretar un embargo y aún menos probable que declarara y estableciera un bloqueo marítimo contra otro país.

Actualmente, el único escenario que cabe concebir donde pudiera verse abocada a defender sus intereses y salvaguardar su soberanía por sí sola, sin el concurso de ningún aliado, es en el norte de África.

De ser agredida —España jamás sería agresora— podría invocar el derecho inminente de legítima defensa contemplado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y considerar la aplicación de sanciones económicas y de otro tipo contra el agresor e incluso ponderar los pro y los contra que podría conllevar el establecimiento de un bloqueo marítimo, ciñéndose a las reglas más estrictas del Derecho Marítimo Consuetudinario.

Las sanciones a aplicar tendrían que sopesarse en función de los intercambios comerciales y de servicios existentes entre España y la presunta potencia agresora. Factor importante sería la previsión de alternativas para el suministro de combustible, si cuando se produjera esta hipotética crisis estuvieran ya tendidos y en servicio los gaseoductos en proyecto.

En cuanto el establecimiento de un bloqueo, primero habría que tener muy en cuenta la sensibilidad de la zona y el derecho de libre paso en tránsito por el estrecho de Gibraltar del tráfico marítimo internacional, lo que impondría serias limitaciones y complicaciones a su aplicación en éste; y en segundo, considerar que los efectos de un bloqueo solamente pueden dejarse sentir a largo plazo lo que, si no se complementa con otras medidas, implicaría prolongar un conflicto que por sus derivaciones internacionales nos convendría resolver lo antes posible.

Bibliografía

- AZCÁRRAGA, J. L., *Derecho del Mar*. Universidad de Alcalá de Henares.
- CERVERA PERY, J., *El Derecho del Mar, evolución, contenido perspectivas*, Editorial Naval.
- CLARENTO PRERSS, *United Nations Divided World*, segunda edición, Oxford, 1993.
- CORBETT, J. C., *Algunos principios de estrategia marítima*. Publicación XIX de la Escuela de Guerra Naval.
- ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO, *Manual del área. Antigua Yugooslavia*, sexta edición.
- FERNÁNDEZ FLÓREZ, *El Derecho de la Guerra*.
- RUIZ BRAVO, C. y otros, «La guerra del Golfo», *Cuadernos de Historia 16*, número 298.
- Varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el conflicto de la antigua Yugooslavia.
- VILLANSANTE PRIETO, J. L., *La crisis del Golfo y la actualización del bloqueo naval*.