

## CONCLUSIONES

Por GABRIEL MAÑUECO DE LECEA

A la vista de las anteriores consideraciones y leídos los trabajos de los ponentes se puede llegar a las conclusiones siguientes:

- Existen grandes discrepancias doctrinales, y en los textos internacionales, sobre el significado de las palabras embargo y bloqueo, sobre su contenido real y sobre las normas de aplicación de uno y otro concepto.

Como señala además el coronel Galdón, dichos conceptos contienen fórmulas de aplicación muy variadas que dependen de las realidades económicas y políticas de cada caso.

No fue idéntico el embargo que se impuso al caso de Rodesia y el que se aplicó a Irak, ni tampoco el que se estableció con Yugoslavia.

- La aplicación de los conceptos de bloqueo y embargo se encuentran en plena mutación. La evaluación política y económica, las distintas técnicas para el mantenimiento de una y otra medida, las variaciones en el Derecho de Guerra Internacional, han determinado cambios profundos (que aún no han concluido) en la declaración y aplicación de las normas de bloqueo y embargo. El bloqueo y el embargo en el sentido clásico tenían validez, y se respetaban porque se ajustaban a unas normas.

La Conferencia de París en 1854 y las reuniones internacionales al respecto codificaron unas normas que existían en la práctica internacional.

- Hará falta tiempo, y la creación de una voluntad política común entre los Estados, para que éstos lleguen, empujados por las circunstancias, a imponer reglas también comunes y a respetarlas. Hoy día prevalecen, en muchos casos, los intereses de los Estados, o los de los grandes bloques de países.
- Existen grandes lagunas tanto sobre las normas de aplicación y las de la autoridad competente para declarar un bloqueo o embargo como sobre las instituciones que habrían de llevarlas a la práctica y conducir su seguimiento y operatividad.  
  
Sea cual sea el concepto que se tenga de la medida de bloqueo como recurso militar o como acción de policía siempre harían falta o Estados Mayores, hoy inexistentes, o instituciones civiles adecuadas, capaces de asegurar el control económico financiero o comercial del embargo que se decrete; instituciones éstas que tampoco existen.
- A la vista de estas realidades, en la que todos los ponentes coinciden, es natural que todos ellos reflejen sus dudas sobre la viabilidad de la práctica eficaz del bloqueo o del embargo en los tiempos actuales. Pero estas dudas no son definitivas. Se fundan en la realidad internacional presente. Si ésta cambiase, no habría en teoría obstáculos de principio. A analizar si este cambio es posible y si el embargo y el bloqueo pueden llegar a ser medidas eficaces está dedicado el capítulo I.

## **Eficacia**

La declaración de embargo o bloqueo es un acto político. Refleja la voluntad política de un gobierno o unos gobiernos para imponer a otros unas condiciones o comportamientos, o unas limitaciones a su actuación, en defensa de unos intereses o unos principios que el declarante pretende asumir.

Como tal acto político, sus resultados estarán siempre condicionados tanto por el entorno real como por la naturaleza humana.

Por ello el bloqueo no puede garantizar siempre resultados absolutos ni una eficacia completa.

La guerra, acto político con medios y pretensiones de mayor eficacia absoluta y determinantes, tampoco.

Si se recuerda la situación de beligerantes neutrales antes y después de los últimos conflictos bélicos, por muy necesarios que fueran éstos para quienes los iniciaron y por muy ajustadas que estuviesen sus decisiones a la noción de *ultima ratio*, como justificación de toda guerra, se verá que tampoco la eficacia se consiguió con las armas.

Puede argumentarse que las medidas de bloqueo o embargo son lentas, pero en los tiempos modernos los conflictos bélicos se han extendido con gran frecuencia más allá de las previsiones iniciales. En su estudio, el almirante Yáñez señala cómo muchos ejemplos de bloqueo o embargo no han sido eficaces porque se declararon contra países o territorios que no reunían las condiciones esenciales para que el bloqueo o embargo fuesen aplicables.

Para que lo sean, hacen falta dos condiciones:

- El país bloqueado tiene que ser muy dependiente del extranjero.
- El país bloqueado tiene que tener fronteras marítimas o terrestres fácilmente bloqueables.

El embargo y el bloqueo son medidas coercitivas destinadas a debilitar al adversario. Son y serán siempre, por naturaleza, lentas, pero esta lentitud es el precio que los declarantes han de pagar por evitar los males mayores que acarrea una guerra, cuya extensión en el tiempo y en el espacio tampoco se conoce de antemano y que puede no resultar inmediatamente resolutive.

El embargo y el bloqueo, desde luego, como medidas de presión para resolver los conflictos internacionales, pueden ser imperfectas e insuficientes, pero su eficacia ha sido puesta en duda en numerosos casos porque han faltado los requisitos esenciales para que toda acción internacional sea eficaz.

Las decisiones de bloqueo o embargo que se citan como ejemplo son las que corresponden al período posterior a la Primera Guerra Mundial, guerra que alteró sustancialmente las normas del Derecho Internacional clásico.

Estos casos fueron:

- Las sanciones contra Italia por la antigua Sociedad de Naciones, sanciones que aún no se sabe si fracasaron por culpa de la moción misma de embargo o porque la propia Sociedad de Naciones que lo declaraba estaba en una crisis tan profunda que acabó desapareciendo a los pocos años.

- Las sanciones contra Rodesia fueron sanciones muy limitadas a algunos productos y sobre un territorio que no respondía a los requisitos mencionados en la página anterior por el almirante Yáñez.
- Fueron también adoptadas por determinados países divididos entre sí por las polémicas de la descolonización, sin que se dieran las características de voluntad política común, decidida y sin los medios adecuados. A pesar de ello, cabe preguntarse si la solución final a que se llegó con lord Carrington en Londres, y la independencia de Rodesia, no fueron debidas en gran parte al debilitamiento de los intereses de los dirigentes blancos.
- En cuanto a caso de Irak, es difícil sacar conclusiones sobre la eficacia del bloqueo, ya que el proceso desencadenado a raíz de la agresión de Saddam Hussein se vio interrumpido por la iniciación de la guerra del Golfo. Se han aportado numerosos testimonios sobre la división en que se encontraban los propios dirigentes militares americanos, partidarios unos del bloqueo y otros de la guerra, división que sólo fue cortada cuando el presidente Bush optó por la segunda solución ante el temor de que fallase en su apoyo la opinión pública europea. Tampoco aquí se dio la voluntad política común entre los países declarantes del bloqueo.
- Se cita a veces el bloqueo decretado por Estados Unidos contra Cuba. Bloqueo y embargos imperfectos, pues no reúnen ni las condiciones de una voluntad común ni el apoyo de una Institución de influencia universal como las Naciones Unidas ni la impermeabilidad de los accesos, ya que el bloqueo marítimo no es ejercido eficazmente por la Armada de Estados Unidos.

De las anteriores consideraciones podría deducirse que, en el Mundo, el embargo y el bloqueo moderno podrían ser eficaces si se diesen las condiciones que ya hemos apuntado anteriormente:

- Una voluntad común de países decididos a llevarla a cabo.
- Un respaldo de una institución internacional que, al menos por la extensión de sus miembros, disponga de una influencia reconocida.
- Una acción rápida y unánime para que, por su influencia psicológica, se imponga por su autenticidad y ejemplaridad.
- Unos medios internacionales de aplicación para que den credibilidad a la operación.
- Una aplicación constante y permanente de las medidas en torno al país bloqueado.

— Una declaración de embargo sobre un país con fronteras marítimas bloqueables, al alcance de las fuerzas navales bloqueadoras, y con fronteras terrestres no permeables a los violadores del bloqueo.

De lo dicho en los párrafos anteriores e inmediatos puede deducirse qué es lo que no se ha hecho por la comunidad internacional en el caso de Yugoslavia; y, a pesar de ello, las informaciones fidedignas que se tienen indican que el embargo afecta a Serbia y que esto es una de las causas de la posición actual más dialogante de Belgrado.

Se dirá que las condiciones señaladas para que un embargo o un bloqueo reúnan requisitos de eficacia corresponden a un mundo ideal y que raramente se darán en la realidad internacional.

Ha sido muchas veces así en la historia, y continuaría siéndolo, probablemente, si en esa misma realidad internacional no estuvieran apareciendo factores que obligan a cambiar el actual estado de cosas.

El costo de los conflictos bélicos, tanto en el orden humano como en sus contenidos económicos, sus efectos morales y la complejidad de las guerras modernas que provocan consecuencias imprevisibles han hecho nacer en las opiniones públicas, sin diferencias de ideologías, de la mayor parte de los países occidentales, un sentimiento profundo de rechazo a los conflictos bélicos.

Los movimientos en favor de medidas preventivas o disuasorias para evitar los enfrentamientos bélicos son cada vez más intensos.

No es pues de extrañar que la presión de esas opiniones públicas se acentúe cerca de sus gobiernos, para que se dé preferencia a medidas que excluyan el uso directo de la fuerza armada y para que la adopción del bloqueo y embargo cuente con los instrumentos legales e institucionales de que hoy se carece.

Por otro lado, el universalismo en las relaciones internacionales, cada vez más intenso, y las asociaciones multinacionales con fines de defensa se han extendido y han hecho viable la creación de la integración o coordinación de fuerzas militares y Estados Mayores con mandos unificados.

Los medios militares pueden crearse y las lagunas jurídicas cubrirse; por lo tanto, si la opinión pública realmente se lo propone, para evitar otro recurso que teme (la guerra), el movimiento hacia la práctica del bloqueo o del embargo progresará y anulará los obstáculos que, hasta ahora, han privado de eficacia al bloqueo o al embargo.

Fue un pensador famoso quien dijo que el temor a la guerra, más que la guerra misma, ha sido el mayor elemento unificador de criterios que ha habido en la historia.

### **Aplicación a España**

Todo lo que se ha venido señalando a lo largo de este análisis sobre las posibilidades futuras del embargo y el bloqueo puede afectar a España. Mucho más que en el pasado.

Apartado de hecho nuestro país, durante más de siglo y medio, de la participación en los grandes conflictos internacionales, era lógico que la aplicación del bloqueo y el embargo nos interesasen sólo en conflictos locales, casi siempre bilaterales.

Con excepción de pequeños intentos e iniciativas españolas durante el corto período de la Sociedad de Naciones, nuestro país no intervino con suficiente intensidad en el concierto de las grandes potencias; mal podía participar en cualquier intento, si lo hubiera habido, para empezar a regular el orden jurídico en materia de bloqueo, a pesar de que en esa época se dio el caso bien conocido de las sanciones contra Italia.

Durante todo este tiempo, España vino ateniéndose a las normas del Derecho Internacional clásico.

Los señores ponentes, el almirante Maldonado, el general Jáudenes en particular, se han referido a la postura de ambos bandos en materia de bloqueo durante nuestra guerra civil.

Es de prever que de ahora en adelante la situación para nosotros cambie totalmente.

El protagonismo que ha tomado España en la vida internacional, con una política más activa en todos los frentes, y nuestra presencia en la Organización de la Alianza del Atlántico Norte y en la Unión en Europa Occidental y en la Organización para la Cooperación y Seguridad Europea forzosamente habían de cambiar el estado de cosas anteriores.

Cuantas decisiones tome la comunidad internacional, o las grandes instituciones a las que pertenecemos, en cuestiones de bloqueo o embargo, repercutirán directamente en nuestra política sobre la materia.

De hecho, ha empezado a afectarnos ya; basta recordar, como hacen los señores ponentes, nuestra presencia en el Golfo y nuestra participación en el Adriático.

Si, como se dice en las conclusiones de este trabajo, las corrientes de la opinión mundial tienden a desarrollar ese tipo de medidas para resolver los conflictos entre los Estados, difícilmente podremos quedar indiferentes. Corremos algunos riesgos, ciertamente, de que nos ocurra (como nos ha ocurrido tantas veces en la historia) y que consisten en que, arrastrados por nuestra tendencia al apartamiento de la vida internacional, dejemos que las demás potencias elaboren las reglas del juego, creen las instituciones, dicten las normas a las que en el futuro habremos de adaptarnos, aún en contra de nuestros intereses.

Se ha señalado en este trabajo que existen lagunas jurídicas y que faltan normas de funcionamiento, así como instituciones, o Estados Mayores, capaces de preparar las decisiones y el seguimiento; y debemos tener en cuenta que, en la vida internacional, la realización de las medidas adecuadas se da a quienes tienen más medios militares, materiales, instrumentales o experiencias.

Sería conveniente estar preparados, elaborar la doctrina, proponer las instituciones y las normas y disponer de las personas y los medios capaces de pasar a formar parte de esas entidades que hoy no existen, Estados Mayores, Oficinas de Control del Embargo, Secretariados civiles para su aplicación.

Tendríamos también que atender a una definición clara de nuestros objetivos en política exterior, pues no se podría concebir que nos asociáramos simplemente a decisiones de medidas de bloqueo o embargo contra países en los que España tiene intereses especiales.

### **Justificación del bloqueo**

La declaración de un bloqueo o de un embargo constituye un acto político destinado a contrarrestar las acciones políticas de otro país contrarias al Derecho Internacional, a las normas básicas de la convivencia entre Estado, a los derechos humanos o a los intereses esenciales de un tercer país que pongan en peligro su seguridad y supervivencia.

Un acto político de tal trascendencia sólo puede ser mantenido en condiciones de eficacia si responde a la voluntad de la opinión pública.

De hecho, es la opinión pública de muchos países la que ha venido propiciando este tipo de medidas menos costosas y cruentas que las antiguas fórmulas de declaración de guerra.

Para que un acto de declaración de bloqueo sea aceptado por esa opinión pública, es necesario que responda a criterios claros, al alcance de todos, y a los principios comunes y universalmente aceptados de convivencia internacional.

Las razones para decretar un bloqueo podrían sintetizarse así:

- Defensa de los derechos humanos cuando son general y totalmente violados por un país.
- Defensa contra atrocidades cometidas contra los principios básicos de la humanidad.
- Defensa de los principios esenciales de Derecho Internacional y las reglas de convivencia entre los Estados.
- Defensa contra la agresión sistemática a los intereses fundamentales de un país, cuando se pone en peligro la paz y la seguridad del mismo.

Es evidente que España, en sus relaciones internacionales cada vez más extendidas, y, dados sus compromisos, puede verse involucrada en casos de bloqueo o embargo.

Puede verse involucrada si el bloqueo afecta a países miembros de Alianzas de las que forma parte.

Puede ser involucrada si la situación que lleve a una declaración de bloqueo es provocada por una violación de las normas de Derecho Internacional, a la que no podríamos escapar dada nuestra posición en el Mundo.

Finalmente, puede verse afectada si la situación que provoca el bloqueo repercute en los objetivos esenciales de nuestras relaciones internacionales.

Convendría definir estas últimas y tenerlas debidamente en cuenta.

Se ha dicho que España es un país europeo con una proyección histórica en América y con unos intereses que defender en África.

Toda situación de embargo o bloqueo que afecte a países que pertenecen a áreas incluidas en estos objetivos tendrá una repercusión en nuestras decisiones.

Difícilmente España podría asociarse a una declaración de bloqueo contra países con los que, dentro de tal definición, nos corresponden relaciones especiales.

Es imposible dar, *a priori*, normas políticas de actuación para todas las hipótesis que puedan presentarse, pero sí es conveniente tener en cuenta lo anterior para estar preparados y, en el momento dado, actuar de acuerdo con nuestros principios y nuestros objetivos dentro de una política exterior de intereses.