

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

84

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por
la Tercera Sección: «Estrategia para la Defensa»

**EL EMBARGO Y EL BLOQUEO
COMO FORMAS DE ACTUACIÓN
DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL
EN LOS CONFLICTOS**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

84

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por
la Tercera Sección: «Estrategia para la Defensa»

**EL EMBARGO Y EL BLOQUEO
COMO FORMAS DE ACTUACIÓN
DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL
EN LOS CONFLICTOS**

Mayo, 1993



CATALOGACIÓN DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

El EMBARGO y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos / Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudios de investigación realizados por la Tercera Sección, «Estrategia para la Defensa». — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, D.L. 1996. — 166 p. ; 24 cm. — (Cuadernos de Estrategia ; 84)

Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. — Resumen en inglés

NIPO 076-96-139-8. — D.L. M. 25369-1996

ISBN 84-7823-477-2

I. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Tercera Sección, Estrategia para la Defensa II. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España) III. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. IV. Serie

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA	
REPÚBLICA	9054
SIGNATURA	
TEMAS	



Edita: **MINISTERIO DE DEFENSA**
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-96-139-8

ISBN: 84-7823-477-2

Depósito Legal: M-25369-1996

IMPRIME: Imprenta Ministerio de Defensa

C E S E D E N

**Instituto Español de Estudios
Estratégicos**

**TERCERA SECCIÓN: «ESTRATEGIA PARA LA DEFENSA»
Grupo de Trabajo número 7**

**EL EMBARGO Y EL BLOQUEO
COMO FORMAS DE ACTUACIÓN
DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL
EN LOS CONFLICTOS**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Gabriel Muñeco de Lecea</i>	
<i>Capítulo I</i>	
CONCEPTO Y CLASES DE BLOQUEO Y EMBARGO. PRECISIONES Y DIFERENCIACIONES. LA LEGALIDAD INTERNACIONAL.....	19
<i>Por José A. Jáudenes Lameiro</i>	
<i>Capítulo II</i>	
EL BLOQUEO, EL EMBARGO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL.....	39
<i>Por Ricardo Álvarez-Maldonado Muela</i>	
<i>Capítulo III</i>	
LA FUERZA NAVAL Y EL BLOQUEO MARÍTIMO EN OPERACIONES DE PAZ.....	61
<i>Por José L. Ripoll Gutiérrez</i>	
<i>Capítulo IV</i>	
EL EMBARGO Y EL BLOQUEO DESDE UNA PERSPECTIVA AÉREA.....	83
<i>Por Domingo Galdón Domenech</i>	

	<u>Página</u>
<i>Capítulo V</i>	
BLOQUEO Y EMBARGO. CASOS RECIENTES. RESULTADOS..	105
<i>Por Alejandro Yáñez Rodríguez</i>	
<i>Capítulo VI</i>	
CUESTIONES JURISDICCIONALES.....	121
<i>Por Luis Fernando Vigier Glaría</i>	
CONCLUSIONES.....	145
<i>Por Gabriel Mañueco de Lecea</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	155
ABSTRACT.....	157
ÍNDICE.....	159

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR GABRIEL MAÑUECO DE LECEA

La repetición en tiempos recientes de declaraciones de embargo internacional sobre un país, formuladas por otros o por instituciones internacionales y la reiteración de situaciones de bloqueo han llevado a muchos a preguntarse si en el futuro, tales situaciones de bloqueo o embargo no llegarían a constituir práctica corriente en las relaciones internacionales, cuando se trate de prevenir o resolver conflictos entre los Estados.

Procede esta pregunta del hecho de que la opinión pública internacional, cada vez más inclinada a rechazar el recurso a la guerra, por su costo y por los problemas económicos y morales que entraña, puede verse inclinada a intentar la limitación de dichos conflictos con medidas coactivas aparentemente menos costosas en vidas humanas y en daños materiales.

El recurso al embargo o al bloqueo ofrecería, sobre la simple declaración de guerra, la ventaja de constituir un medio de presión sin aquellos problemas morales, políticos y económicos que acarrea toda confrontación bélica.

Si esta tendencia prevaleciera, nos encontraríamos ante un hecho trascendental de la historia de las relaciones internacionales: la sustitución del concepto de enfrentamiento armado entre dos países por el recurso a una simple acción de policía decretada y ejecutada por una institución internacional, formada y reconocida por la mayoría de los países. Esta acción de policía, se realizaría en gran parte con el apoyo del bloqueo y el embargo. Aunque ninguna de estas medidas, cualquiera que fuese la normativa, la reglamentación y los medios con que se aplicase, excluirá totalmente los actos de fuerza, estos últimos siempre serán de menor intensidad y de

menor costo de vidas humanas que el puro enfrentamiento bélico. Sin embargo, frente a esta teoría se han planteado serias dudas:

— En primer lugar, cabe preguntarse si esta transformación en los comportamientos internacionales es demasiado teórica y alejada de la voluntad real de las Partes implicadas en un conflicto, que muchas veces lo que quieren no es resolver un punto litigioso, sino aniquilar al adversario.

¿No puede ocurrir, se preguntan muchos, que una de las Partes implicadas, no detenida en su intención belicosa por la amenaza de un bloqueo, acabe apoyándose en él para provocar una guerra en toda regla?

— En segundo término, cabe también plantearse si el procedimiento apuntado con esa teoría es realmente posible.

¿Están bien definidos los conceptos? ¿Existe la autoridad internacional capaz de fijar los términos, (ya de por sí imprecisos) de bloqueo y embargo?

¿Existe esa misma autoridad capaz de decretar su aplicación y de reglamentar su seguimiento? ¿Tiene alguna institución internacional la autoridad moral para imponerla y para ser obedecida, así como para asumir la voluntad política única, imprescindible para alcanzar unos objetivos que en el fondo son militares, aunque se presenten cómo de simple orden y policía? ¿Existen las normas y las instituciones adecuadas?

— En tercer y último lugar, cabe finalmente preguntarse si, una vez puestos de acuerdo los Estados y las instituciones internacionales acerca de los conceptos de bloqueo y embargo y su reglamentación, las medidas que de ellos se deriven son realmente eficaces o no.

Han sido probablemente estas consideraciones y estas preguntas las que han movido a la superioridad a encargar a un grupo de trabajo, formado por los colaboradores del CESEDEN, que a continuación se indicarán, el estudio y el análisis de alguno de los puntos que esta cuestión plantea.

El objetivo propuesto fue el siguiente:

«Establecer si el bloqueo y el embargo pueden resultar medidas eficaces en la práctica de la solución de los conflictos; qué posibilidades habría para su cumplimiento por parte de la comunidad internacional; en particular, en lo que concierne a España; sus ventajas; la

rentabilidad del empleo de los sistemas de embargo y bloqueo; sus eventuales perjuicios y la determinación de si resulta aconsejable continuar utilizándolos o si sería más aconsejable el recurso a otros procedimientos para la solución de los mencionados conflictos.»

El grupo de trabajo está integrado por los almirantes Maldonado y Yáñez; por el general Auditor de la Armada Jáudenes, el capitán de navío Ripoll, el coronel Auditor Vigier y el coronel del Ejército del Aire Galdón. Se nombró en un principio al consejero togado señor Duret, a quien se le encomendó el capítulo luego encargado al coronel Vigier. Dada su acreditada competencia a lo largo de su carrera, se pensó que su contribución se extendería también a la parte esencial del trabajo, tanto en las conclusiones como en el apoyo a todos los ponentes.

Su trágica desaparición nos privó de su ayuda final. Pero no queremos, los ponentes, dejar de citar sus intervenciones en las sesiones de trabajo, que nos fueron de enorme utilidad para enmarcar el estudio y fijar los criterios.

Acompañamos como recuerdo entrañable el índice que preparó.

La coordinación y redacción de las conclusiones del estudio han correspondido al embajador Gabriel Mañueco.

Según es costumbre en esta clase de trabajos, a cada uno de los ponentes le fue asignado un capítulo distinto, independientemente de las consideraciones generales que cada uno aportó para formular en lo posible una opinión de conjunto.

Los capítulos fueron los siguientes:

Primero: «Concepto y clases de bloqueo. Legalidad internacional». A cargo del general Jáudenes.

Segundo: «Bloqueo y política internacional. Ventajas e inconvenientes». Encomendado al almirante Maldonado.

Tercero: «El bloqueo marítimo», por el capitán de navío José Luis Ripoll.

Cuarto: «El bloqueo y las cuestiones jurisdiccionales», por el coronel Vigier.

Quinto: «El bloqueo y el embargo. Casos recientes». Encomendado al almirante Yáñez.

«El embargo y el bloqueo desde una perspectiva aérea». Por el coronel Galdón.

Coordinación de los trabajos

Es evidente que un trabajo tan amplio, encomendado a un grupo en el que cada ponente debe exponer por separado sus criterios sobre cada capítulo, sin dejar de ajustarse al objetivo general del estudio, tiene que contener forzosamente diferencias de opinión, incluso contradicciones en algunos puntos.

En las reuniones del grupo, desde un principio se tuvo presente esta posibilidad y para limitarla al máximo se recordó cuál debería ser la finalidad de dicho estudio, que habría de coordinarse en lo posible con la independencia de criterios de los ponentes. En el curso de esas reuniones previas, se puntualizó que el objetivo debería ser el de establecer si el bloqueo y el embargo pueden resultar medidas eficaces en la práctica de la solución de los conflictos, qué posibilidades habría para su cumplimiento por parte de la comunidad internacional, en particular, en lo que concierne a España, sus ventajas, la rentabilidad del empleo de los sistemas de embargo y bloqueo, sus eventuales perjuicios y la determinación de si resulta aconsejable continuar utilizándolos o si sería más aconsejable el recurso a otros procedimientos para la solución de los mencionados conflictos.

En sus deliberaciones, los ponentes reconocieron desde un principio las dificultades que se presentaban para compaginar unidad de criterio e independencia de opinión, pero estimaron finalmente que era preferible mantener este sistema, porque no se trataba de realizar un trabajo monocrorde, que por proceder de una tesis formulada desde un mismo origen perdería parte de su valor y porque la diversidad de experiencias de los distintos ponentes enriquecería el conjunto del estudio.

Era importante, eso sí, que las discrepancias se redujesen al mínimo y cuando existieran, se subrayarían, se analizarían sus causas, y se coordinarían unas con otras opiniones, siempre que no se apartaran de la finalidad básica propuesta anteriormente.

Creemos que, en buena parte, este propósito ha podido cumplirse.

A continuación se hará un breve resumen de los criterios expuestos por los ponentes en los distintos capítulos que les fueron encomendados. Se verá que, en la mayoría de los puntos esenciales, las discrepancias son mínimas y que, en las conclusiones finales, la unidad de criterio en la respuesta ha podido mantenerse.

En estas conclusiones, en las que se trata de recoger el criterio reflejado por los ponentes, se destaca que, para la mayoría de éstos, la eficacia del sistema del bloqueo y el embargo, como medio de solución de conflictos entre Estados es, a corto plazo, más que dudosa. Conviene precisar, sin embargo, que lo que en realidad ofrece serias reservas no es la teoría misma del empleo, del embargo o del bloqueo. Lo que ofrece dudas es la indefinición actual y de imprecisión en los conceptos.

Los ponentes han señalado la contradicción que existe, en textos internacionales, entre el concepto de «bloqueo» como acto hostil y su rechazo en otros textos de la misma naturaleza o incluso su aprobación en acuerdos internacionales en contradicción con la Carta de Naciones Unidas.

Se ha señalado también la impresión con la que en muchos de esos textos se trata el término «embargo», acerca del cual existe un confusiónismo lingüístico entre los textos anglosajones y los de otros países europeos. Se ha subrayado que falta por explicar el alcance del término «embargo» y las medidas o materias a las que podría aplicarse. En cuestiones en que la precisión jurídica o la concreción del lenguaje castrense son imprescindibles, se han detectado importantes lagunas.

Falta una normativa clara sobre la autoridad que pueda decretar el embargo o el bloqueo, por qué causas, con arreglo a qué procedimientos, qué reglas regirán su ejecución y cuáles serían las consecuencias materiales y legales en caso de ser aplicadas.

En definitiva, para que el bloqueo y el embargo pudieran constituir realmente una práctica eficaz en las relaciones internacionales, habría que determinar dónde se encuentra la voluntad política responsable, capaz de imponer un orden jurídico adecuado, que utiliza unas medidas como son las del bloqueo o el embargo que, se defina como se quiera, siempre serían medidas de fuerza o de coerción susceptibles de chocar con el concepto de soberanía de los Estados, hoy imperante en el mundo internacional.

En un plano ideal, es cierto que la eficacia del sistema sería posible, pero en la realidad actual (y dentro de lo que se puede presumir) en un futuro próximo, no.

En apoyo de lo anterior, sería conveniente proceder a continuación a realizar un resumen de las posiciones básicas de los distintos ponentes.

El general Jáudenes, en el capítulo que le fue encomendado, analiza los conceptos de bloqueo, tanto el bloqueo de guerra o tradicional como el pacífico, y señala como aspectos diferenciales de este último que la ponencia bloqueadora no tiene la condición de beligerante ni se halla en confrontación bélica con el bloqueado. En el aspecto teleológico, el bloqueo pacífico se justifica por obedecer a superiores principios de Derecho Internacional, como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, o la defensa de los derechos humanos conculcados o puestos en peligro por el bloqueado. Por el contrario, no existen diferencias entre uno y otro desde el punto de vista operativo.

Para el general, el bloqueo pacífico es una institución insustituible en la acción internacional, por ser una acción coactiva que no precisa, por sí misma, la utilización de la fuerza.

El almirante Maldonado subraya, como los demás ponentes, que los términos bloqueo y embargo no siempre se emplean con propiedad y que la diferencia esencial entre uno y otro concepto 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, añade, es una operación naval, un término militar; el embargo no.

Afirma que no existe un Derecho de Guerra Marítima reglamentado por la comunidad internacional y recuerda las contradicciones de los textos básicos de las Naciones Unidas, señaladas por otros ponentes en este estudio. Sin embargo, añade, las Naciones Unidas, en el artículo 51 se reconocen el derecho inminente a la legítima defensa y, en tal caso, el Consejo de Seguridad es el órgano competente para decretar las medidas apropiadas. Aunque algunos autores discuten la licitud de una declaración de guerra, ésta podría ser sustituida por una declaración de legítima defensa decretada por el agredido.

El almirante Maldonado reitera la afirmación de que, para lograr el éxito de un bloqueo por mar es factor determinante la dependencia del país bloqueado respecto a sus comunicaciones marítimas con el exterior. Tanto el embargo como el bloqueo, para ser eficaces han de ser mantenidos con rigor y permanencia.

En lo que respecta a España, el almirante Maldonado concibe la posibilidad de una participación de nuestro país en operaciones como las citadas, en el marco de nuestra presencia en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Unión Europea Occidental o la Organización del

Tratado del Atlántico Norte; pero unilateralmente, en el único escenario concebible, la implantación de un embargo o aplicación de un bloqueo presentan dificultades que habría que sopesar.

El capitán de navío Ripoll estudia los temas propuestos desde el punto de vista militar, incluso cuando se aplican las medidas de bloqueo a operaciones de paz.

Coincide con los demás ponentes en que la eficacia del sistema dependerá del cumplimiento riguroso y con caracteres de permanencia de los requisitos del bloqueo clásico.

En idéntica idea concurre el almirante Yáñez en su análisis sobre los casos recientes en la historia de medidas de bloqueo. Afirma que muchos de los que fracasaron fueron ineficaces porque no se cumplieron los requisitos mínimos para esa clase de operaciones.

El coronel Galdón expresa sus dudas sobre la posibilidad de que alguna vez se resuelvan los conflictos internacionales por medios pacíficos, pero admite que ambos conceptos, bloqueo y embargo, constituyen ejemplos de una realidad internacional que habrá que considerar siempre en el marco de las Naciones Unidas.

Concluye afirmando que los acontecimientos en Bosnia-Herzegovina han puesto de relieve la necesidad de una doctrina de actuación de la comunidad internacional en los conflictos a través de operaciones de embargo y bloqueo, que si tienen una finalidad pacífica, no siempre se realizan con medios pacíficos. Ejemplo de ello es la creciente participación de la fuerza aérea, que analiza.

El coronel Vigier, de acuerdo con el enunciado del capítulo que le fue encomendado, centra su análisis en las cuestiones jurisdiccionales del bloqueo. Entiende que las distintas instituciones jurídicas que inciden en la materia son las que regulan las situaciones de beligerancia declarada y que su extrapolación a situaciones como las presentes sólo pueden llevar a inseguridad jurídica, que precisa evitar la autoridad supranacional en su futuro. Centra su estudio en la institución de la presa marítima y no descarta la responsabilidad, siquiera sea meramente civil, de las potencias empeñadas en el esfuerzo. Reclama la urgente necesidad de iniciativas legislativas supranacionales que ofrezcan un marco jurídico adecuado.

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTO Y CLASES DE BLOQUEO Y EMBARGO. PRECISIONES Y DIFERENCIACIONES. LA LEGALIDAD INTERNACIONAL

CONCEPTO Y CLASES DE BLOQUEO Y EMBARGO. PRECISIONES Y DIFERENCIACIONES. LA LEGALIDAD INTERNACIONAL

Por JOSÉ A. JÁUDENES LAMEIRO

Concepto, límites y requisitos del bloqueo

El título general de este Cuaderno, *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, apunta ya a un tipo de bloqueo claramente distinto al que conocemos como bloqueo clásico o tradicional. En efecto, el concepto de bloqueo tradicional ha sido elaborado por la doctrina internacionalista, en el marco o como institución propia de la guerra marítima y como una operación bélica más dentro de la estrategia diseñada contra el enemigo.

En este contexto, Rousseau (1) afirma que el bloqueo es un medio de hostilización propio de la guerra marítima y lo define como «medida por la cual un beligerante prohíbe toda comunicación entre la alta mar y el litoral enemigo, bajo sanción de detener y capturar a los barcos que la contravengan». Por su parte, el profesor Azcárraga (2) siguiendo a Perels y Le Fur lo conceptúa como «ruptura de toda comunicación, o la interrupción mantenida por fuerzas navales, del tráfico marítimo entre las costas o los puertos y plazas del enemigo y el exterior» y más adelante, completa esta noción añadiendo la prohibición de todo comercio con un puerto enemigo,

(1) ROUSSEAU, Ch., *Derecho Internacional Público*, Editorial Ariel. 1957.

(2) AZCÁRRAGA, J. L., *Derecho del Mar*. Publicaciones del Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad de Alcalá de Henares. 1983.

con la desembocadura de un río nacional o con una parte determinada de las costas dominadas por el enemigo. Verri, en el *Diccionario de Derecho Internacional* de los conflictos armados, define el bloqueo como «operación naval con el concurso de fuerzas aéreas, mediante el cual un beligerante impide totalmente el tráfico marítimo por un puerto y la costa perteneciente a un beligerante adverso u ocupado por éste». Para nosotros, el bloqueo es una «acción de guerra realizada frente al enemigo por una fuerza naval beligerante y por la que se interrumpen las comunicaciones marítimas con sus puertos». Esta definición acentúa más el carácter de beligerante de la fuerza naval bloqueadora, así como el hecho de que la acción que se lleva a cabo es una acción de guerra, conceptos ambos que diferencian este bloqueo del llamado bloqueo pacífico.

En todas estas definiciones, se ponen de relieve fundamentalmente tres requisitos, que son los que configuran el bloqueo, es decir:

- a) La existencia de una situación de guerra.
- b) El establecimiento del bloqueo por uno de los beligerantes, frente al enemigo.
- c) La interrupción del tráfico marítimo.

Los otros aspectos que en ocasiones se añaden, como el concurso de la fuerza aérea o la declaración formal y notificación, etc., son elementos accidentales que no configuran el bloqueo, si bien completan la definición en sus aspectos de efectividad y legalidad.

De los tres requisitos señalados, los dos primeros, es decir, la existencia de una situación de guerra y el establecimiento del bloqueo por los beligerantes, no hubieran sido suficientes para la irrupción del bloqueo en el campo del Derecho Internacional. Lo que realmente ha motivado esta atención es la interrupción o prohibición del tráfico marítimo desde alta mar con los puertos o costas previamente establecidos. Ello es así porque tal acción afecta directamente al interés comercial de los países neutrales o no beligerantes y, por otra parte, supone una limitación impuesta por la potencia bloqueadora al principio de libertad de navegación y de comercio. A este respecto, el profesor Azcárraga (3) dice que el bloqueo es otra de las instituciones de Derecho Marítimo Internacional en tiempo de guerra y, al propio tiempo, limitación esencial del derecho de visita en relación con la libertad comercial de los neutrales.

(3) AZCÁRRAGA. J. L., *obra citada*, p. 259.

Dos aspectos más han centrado modernamente la atención de los internacionalistas en relación con el bloqueo y son, de una parte, la posibilidad de efectuar un bloqueo no con una fuerza naval sino con la utilización masiva de minas submarinas; y la otra sobre las consecuencias que un bloqueo absoluto puede tener sobre la población civil bloqueada. Respecto al primero de ellos, y dado el poder destructivo de estas armas y lo indiscriminado de sus efectos, se ocupó del tema, en primer lugar, el Instituto de Derecho Internacional en 1906 y posteriormente en tres ocasiones hasta 1913 y cuyas conclusiones se orientaban a distinguir no en razón del tipo de mina, sino por el lugar de su colocación. A este respecto, el Instituto propuso, como solución al problema del uso indiscriminado, la prohibición de su uso en alta mar por el riesgo que suponía para la navegación comercial de los terceros países ajenos al conflicto, permitiéndose, por el contrario, su uso con fines defensivos, en las propias aguas de los países beligerantes.

Posteriormente, el *Manual de Oxford* añadiría la prohibición del uso de minas automáticas de contacto o magnéticas flotantes a menos que resultaran inofensivas, como máximo, una hora después de perderse el control sobre las mismas y, en el caso de las magnéticas fondeadas, después de que rompieran sus amarras. En esta materia, el *Manual de Oxford* sigue las orientaciones de la Conferencia de La Haya de 1907, que se ocupó de ellas en el Convenio VII y que distingue entre los dos tipos de minas submarinas automáticas de contacto: las fijas y las flotantes, exigiendo el control o su inocuidad en los términos expuestos y recogidos en el *Manual* citado.

Cualquiera que sea la conclusión que podríamos obtener, en relación con la posibilidad del bloqueo por medio del uso de las minas, es lo cierto que el artículo 2 del Convenio VII prohíbe la colocación de minas frente a costas y puertos del enemigo cuando tengan por objeto interceptar la navegación comercial. De ello se deduce, como así hace la doctrina francesa en su mayoría, que no es lícito establecer y mantener un bloqueo por medio de estos artefactos destructivos, exigiéndose, en todo caso, la presencia de la fuerza naval para mantenerlo.

En relación con las limitaciones o restricciones al bloqueo derivadas de las normas relativas al llamado Derecho Humanitario Bélico, debemos señalar que no existe en ellas referencia concreta y expresa al bloqueo naval y creemos que, no obstante, le son de aplicación por vía indirecta todas aquellas normas relativas a la guerra marítima y en especial las que le fueran apli-

cables del Convenio III de Ginebra de 1949 sobre mejoramiento de la condición de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas Navales, en la medida en que revisó la X Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907 con el propósito de adaptar los principios contenidos en la Convención de Ginebra de 1906 a la guerra marítima.

Respecto a la posibilidad de aplicación, a las situaciones de bloqueo, de las disposiciones contenidas en los Protocolos adicionales a las Convenciones de Ginebra de 1949, aprobados en esta ciudad suiza el 8 de junio de 1977, y más concretamente la sección primera del título IV del Protocolo I relativo a la «protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades», parece muy dudoso desde el punto de vista técnico, aún cuando existen argumentos a favor. Naturalmente que este problema no se lo ha planteado la doctrina en términos de bloqueo marítimo, sino en términos de guerra marítima, pues no parece que exista alguna razón importante que aconseje la adopción de una normativa diferenciada en materia de Derecho Humanitario para este tipo de operaciones navales.

Sobre este particular, debe recordarse que la redacción del número 3 del artículo 49 del Protocolo I de 1977 fue particularmente conflictiva, pues un número considerable de delegaciones no deseaban entrar en una revisión de las normas aplicables a los conflictos armados en la mar y en el aire. Según los comentaristas Pilloud y Pictet, la preocupación de no modificar el Derecho Marítimo de la Guerra tiene su origen en los problemas existentes para determinar la validez de muchas de sus reglas, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, hasta el punto que para muchos autores no existen reglas específicas relativas a la lucha en la mar y las existentes son discutidas o han caído en desuso.

Los debates giraron en torno a sustituir el término «operación de guerra», que finalmente se mantuvo, por el de «ataques» y en el intento de algunas representaciones de suprimir las palabras «en tierra», para posibilitar así la aplicación del precepto a la guerra en la mar, lo que no fue aceptado por la mayoría de las delegaciones.

Bien es verdad que las consecuencias de un bloqueo mantenido en el tiempo pueden llegar a afectar de alguna manera a la población civil en tierra, pero también es cierto que hoy en día las guerras no se ganan matando de hambre al enemigo, ni el bloqueo como operación militar va más allá de dificultar el esfuerzo de guerra del adversario; por eso, el bloqueo y el contrabando de guerra son dos figuras íntimamente relacionadas.

En todo caso y visto el desarrollo de la Conferencia en cuanto a la discusión del artículo 49 del Protocolo I, no hay duda que los delegados no han querido, o más aún, han excluido la posibilidad de aplicación de dicho Protocolo a la guerra marítima. Compartimos las opiniones de destacados tratadistas, en cuanto que las normas que regulan la guerra marítima son fragmentarias, redactadas en una época en la que la tecnología no estaba desarrollada y, encima, sus escasas normas no fueron, en general, respetadas en los grandes conflictos bélicos. La conveniencia de una regulación internacional de la guerra marítima que contemple sus distintas modalidades es evidente para el jurista, pero probablemente no así para los Estados, en especial para los más desarrollados técnicamente, que no desean ver limitadas la eficacia de su sofisticado material. Y es que, nos atreveríamos a decir, las guerras se ganan o se pierden en la mar.

Pero volviendo al tema planteado, habíamos señalado al principio que también había argumentos a favor de esa aplicación extensiva. Naturalmente que si entendemos que tales normas no son más que el desarrollo de principios fundamentales de Derecho Humanitario, serían entonces de aplicación a toda situación u operación de guerra, incluido el bloqueo naval.

Quizá el argumento más importante desde el punto de vista técnico, dejando aparte aquellos que se fundamentan en la necesidad de proteger a la población civil frente a los efectos de las hostilidades, sea la inclusión de la llamada «cláusula Martens», que ya figuraba en las Convenciones de La Haya de 1907 y también en los Convenios de Ginebra de 1949. A este respecto y refiriéndonos al Convenio III sobre mejoramiento de la condición de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas Navales, de 12 de agosto de 1949, esta reserva figura en el artículo 62 relativo a la denuncia de la Convención, que dice:

«Cada una de las Altas Partes Contratantes tendrá la facultad de denunciar la presente Convención. La denuncia será notificada por escrito al Consejo Federal suizo. Éste comunicará la notificación a los gobiernos de todas las Altas Partes Contratantes...

La denuncia sólo será válida respecto a la potencia denunciante. No tendrá efecto alguno sobre las obligaciones que las Partes contendientes hayan de cumplir en virtud de los principios del derecho de gentes, tales y como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.»

La cláusula transcrita demuestra la existencia de estos principios que, como tales, resultan aplicables en cualquier situación.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia internacional, Pastor Ridruejo (4) señala que el Tribunal de La Haya, en su sentencia de 27 de junio de 1986 sobre el caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella, se ha manifestado en favor de la existencia de principios generales básicos de Derecho Humanitario respecto de los que, a su juicio, las Convenciones de Ginebra constituyen en ciertos aspectos el desarrollo y en otros la expresión.

Como acabamos de indicar, la aplicación de las normas sobre mejoramiento de la condición de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas Navales va a condicionar el bloqueo estableciendo más que limitaciones al mismo, excepciones a la interrupción de las comunicaciones entre alta mar y el litoral enemigo que es objeto de bloqueo. A este respecto, podemos señalar la obligación de permitir el tránsito de personal sanitario y religioso con destino a la zona bloqueada, así como la evacuación por mar de los heridos y enfermos de una zona sitiada o rodeada, obligación ésta recogida en el artículo 18 del Convenio III de Ginebra de 1949, si bien dejando a las Partes contendientes en libertad de establecer, mediante acuerdos locales, la forma de llevar a efecto la evacuación o tránsito indicados.

Como consecuencia de esta obligación de permitir el tránsito de personal sanitario y religioso y la evacuación de heridos y enfermos, el Convenio establece en los artículos 21, 22, 24 y 38, la protección de los buques hospitales o fletados para el transporte de material destinado a la atención médica de estas personas, prohibiendo su ataque y captura en tanto se dediquen a estas actividades y no violen la neutralidad y siempre que sus nombres y características hayan sido notificadas previamente a las Partes contendientes.

Asimismo, el bloqueo no afecta a aquellos buques hospitales que se encuentren en un puerto enemigo al tiempo de establecerse el bloqueo (artículo 29).

Además de estas excepciones derivadas del Derecho Humanitario Bélico, existen otras también de tipo convencional, como son las contenidas en el Convenio XI de La Haya sobre restricciones en el ejercicio del derecho de

(4) PASTOR RIDRUEJO, J. A., *obra citada*, p. 625.

captura en la guerra marítima. El artículo 3 de este Convenio establece que las embarcaciones dedicadas exclusivamente a la pesca costera o al servicio de la pequeña navegación local están exentas de captura, así como sus aparejos, artes, pertrechos y carga, si bien cesará esta exención en cuanto tomen parte en las hostilidades, de cualquier modo que sea. Y en el artículo 4 se excluye también de captura a los buques dedicados a fines religiosos, científicos o humanitarios, expresión ésta que creemos incluye, además de los buques hospital o dedicados a transportes sanitarios, a los siguientes:

- Embarcaciones costeras de pequeño tonelaje dedicadas a operaciones de rescate.
- Buques dedicados o adaptados exclusivamente a operaciones encaminadas a combatir la contaminación proveniente de accidentes en el medio marino, cuando se encuentren realizando dichas actividades.
- Buques afectados al cumplimiento de misiones humanitarias, además de las puramente sanitarias, como son los que realizan operaciones de asistencia o salvamento de personas, o transporte, o evacuación de población civil gravemente amenazada.

Los buques citados creemos que están exentos de captura pero, naturalmente, perderán esta exención si realizan actos incompatibles con su condición o actividad y, en concreto:

- Si no se los emplea de buena fe en su actividad habitual.
- Si realizan algún acto perjudicial para la fuerza bloqueadora.
- Si se resisten a la identificación o inspección cuando sean requeridos para ello.
- Cuando intencionadamente obstaculizan las maniobras de la fuerza bloqueadora.
- Si desobedecen las órdenes de detenerse o abandonar la zona donde está operando dicha fuerza.

Con lo dicho hasta aquí, damos por finalizado el tema relativo al concepto del bloqueo de guerra (bloqueo por antonomasia) y las limitaciones que se pueden imponer al mismo, y antes de referirnos a los tipos de bloqueo, parece conveniente hacer alguna referencia a las condiciones o requisitos que debe reunir el bloqueo para que pueda ser impuesto a terceros países y válidos los derechos de visita y captura por parte de la potencia bloqueadora.

La cuestión relativa a la notificación y eficacia del bloqueo no ofrece, a nuestro juicio, problema alguno. Por razones obvias, el bloqueo debe notificarse a los Estados neutrales a fin de que sus buques no puedan alegar ignorancia en caso de captura por violación del bloqueo. Por esta razón, la notificación se hace de Estado a Estado y por los canales de comunicación habituales, es decir, por vía diplomática. La decisión del Estado que bloquea debe adoptar la forma de expresión de las normas internas, pues es un acto de soberanía y debe especificar el momento exacto en que se inicia el bloqueo, su duración, ubicación y extensión geográfica, así como el plazo dentro del cual los buques neutrales deberán abandonar la línea costera bloqueada. Esta notificación debe efectuarse de nuevo siempre que concorra alguna circunstancia que altere el bloqueo como son el cese, la ampliación en el tiempo o geográfica, el levantamiento temporal y el restablecimiento posterior, etc.

Al lado de esta notificación, que es la fundamental y que no debe faltar en ningún caso, coexisten otras que pueden realizarse *in situ* por la fuerza naval bloqueadora, como es la notificación a las autoridades portuarias de la zona bloqueada, que creemos que más que una proclamación del bloqueo, circunstancia que ya conocen dichas autoridades en virtud de la notificación diplomática, es una constatación de su «eficacia». A esta conclusión habrá de llegarse porque duplicar una notificación no tiene sentido.

La declaración del bloqueo y su establecimiento deben reputarse como contrarias a Derecho, por elementales razones humanitarias, en los siguientes casos:

- Si el bloqueo tiene como único propósito provocar la inanición de la población civil o negarle el acceso a otros bienes indispensables para su supervivencia.
- Si el daño que puede causarse a la población civil puede ser excesivo o desproporcionado en relación con la ventaja militar que del bloqueo cabe esperar.

Conviene tener presente que sí la población civil del territorio bloqueado no dispone de alimento u otros bienes suficientes para su subsistencia, la potencia bloqueadora debe permitir el paso de víveres, suministros médicos y bienes indispensables, si bien pudiendo establecer las condiciones en que dicho paso puede realizarse y la designación de un tercer Estado u organización humanitaria que realice la distribución de dichos suministros.

Por lo que se refiere al requisito de la «eficacia del bloqueo», exigido por el apartado cuarto de la Declaración de París de 1856, tampoco creemos que ofrezca problemas. Al ser una cuestión de hecho, requiere la existencia de «medios suficientes» para hacerlo cumplir y opinamos que estos medios no tienen por que ser exclusivamente de la flota y la fuerza aérea, sino cualquier otro medio lícito de guerra. Además, dichos medios no tienen por que estar en la zona geográfica a la que se extiende el bloqueo, sino que pueden estar situados en el lugar más adecuado para llevar a cabo las operaciones militares, con tal de que pueda actuar de forma que el bloqueo sea real y efectivo.

Queda para el final el problema de si el bloqueo sólo puede declararse en una situación de guerra. Su aceptación, sin más condicionantes, podría llevarnos a negar la posibilidad del bloqueo pacífico, cuya realidad, en la práctica, se nos impone. A ello nos referimos a continuación.

El bloqueo pacífico. Los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas. Actuaciones del Consejo de Seguridad

Acabamos de exponer, en términos más o menos amplios, la doctrina internacional aplicable al bloqueo marítimo como acción de guerra, es decir, aquél cuya finalidad es debilitar al enemigo y tratar de conseguir, en plazo más o menos largo, una posición más favorable para las fuerzas propias.

La doctrina y la práctica internacional han desarrollado el bloqueo ante la necesidad de proteger los derechos de terceros países no beligerantes, así como los derechos de estos últimos en relación con la no injerencia en sus operaciones. Por esta razón, y al estimar que el bloqueo sólo puede declararse en una situación de guerra, son numerosos los autores que rechazan la posibilidad de lo que se denomina «bloqueo pacífico», cuya realidad, no obstante, se nos impone, incluso en documento de tan amplia aceptación como la Carta de las Naciones Unidas.

Quizá sería conveniente distinguir entre la situación objetiva de conflicto bélico y la subjetiva de beligerante, que no siempre son concurrentes, pues el reconocimiento de beligerante es una decisión que cada uno de los terceros países adopta según tenga por conveniente, sin que exista obligación alguna de proceder a tal reconocimiento por el hecho de que exista una situación de conflicto.

Durante la guerra civil española, la condición de beligerante fue negada reiteradamente a las dos Partes, incluso después de que fuera pedida formalmente por Alemania e Italia el 2 de julio de 1937 y por Uruguay el 27 de agosto del mismo año, y, en consecuencia, no se reconoció validez al bloqueo decretado por ambos contendientes. En el *Diario Oficial de Marina* de 13 de agosto de 1936 se publicó la declaración de bloqueo acordado oficialmente por el Gobierno republicano y que se extendía a las aguas de las islas Canarias, Ifni, Río de Oro, costas de la zona española de Marruecos, Huelva, Cádiz, Galicia y las islas Baleares. El día 16 de agosto fue visitado el mercante inglés *Marklyn* y el día 18 el danés *Kameroon* por el *Libertad*. El Gobierno británico se negó a reconocer el bloqueo alegando:

- a) Que no se le había reconocido la condición de beligerante.
- b) Que el bloqueo no era efectivo, pues la República no tenía medios para mantenerlo en una zona tan extensa.

Así las cosas, el 23 de agosto se produce el incidente del *Gibel Zerjon* que es detenido por el *Cervantes*, interviniendo el *Repulse*, que interesa su libertad. La orden que se le da al *Cervantes* es que se limite a una estrecha vigilancia pero sin llegar a la violencia.

La misma respuesta dio el Gobierno británico a las autoridades nacionalistas en diciembre de 1937, cuando éstas le notificaron su intención de bloquear las costas y puertos republicanos en Nota de fecha 7 de diciembre de este año. El Gobierno de Londres comunicó que no reconocía el derecho a establecer el bloqueo, en tanto no fuese reconocida previamente la condición de beligerante. El Gobierno nacionalista contestó, por Nota de fecha 23 de diciembre, que no reivindicaba el carácter de bloqueo legal y técnico para las medidas que sus fuerzas navales podrían verse obligadas a tomar y que:

- La colocación de minas en la proximidad de los puertos gubernamentales indicaba claramente que eran destinadas a los barcos de guerra y mercantes de la República.
- Que sus fuerzas intentarían no perjudicar a los mercantes extranjeros que se encontrasen en el límite de las aguas jurisdiccionales.
- Que las operaciones contra los puertos gubernamentales no serían, en caso alguno, dirigidas contra los mercantes extranjeros que se encontrasen en puerto o en sus proximidades.
- Que no obstante, no se hace responsable cuando, dada esta proximidad, puedan ser alcanzados por el fuego de sus fuerzas (5).

(5) AZCÁRRAGA. J. L., *obra citada*, p. 261.

No cabe duda de que el Gobierno británico se mantuvo dentro de las más estricta «técnica jurídica», al negar el reconocimiento del bloqueo a ambos contendientes por carecer del estatuto de beligerante, razón por la cual hubieron de mantenerse en una cierta ambigüedad. No obstante, de la lectura de la respuesta que dejamos transcrita, y más concretamente de sus puntos segundo y cuarto, parece que se está advirtiendo a Gran Bretaña que el bloqueo se va a ejercer «de hecho», dentro de las aguas jurisdiccionales españolas.

Sobre este asunto, Rousseau (6) señala que la negativa británica, más que a razones de tipo jurídico, obedecía a consideraciones de orden práctico, tales como el deseo de evitar o, por lo menos, reducir los incidentes que hubieran resultado del otorgamiento a las dos Partes del derecho a controlar la navegación en alta mar, así como el propósito de no desnaturalizar la política de no intervención adoptada en agosto de 1936, política igualitaria en su principio y cuyas bases se hubieran visto radicalmente modificadas por el reconocimiento de beligerancia, dado el desequilibrio naval existente.

Ni el evitar incidentes en la mar ni el desequilibrio naval existente pueden servir de base para negar el reconocimiento de beligerancia y con ello la posibilidad de bloqueo. Si realmente éstas fueron las intenciones británicas, no se compadecen con una verdadera política de neutralidad.

Llegados a este punto, podríamos concluir que no basta para la validez del bloqueo la existencia previa del estado de guerra, sino que se precisa que el beligerante tenga reconocida la condición de tal. Ahora bien, junto a este bloqueo como acción de guerra coexiste el llamado «bloqueo pacífico» y en el cual la potencia bloqueadora no tiene la condición de beligerante. Ya hemos dicho que la expresión «el bloqueo como forma de actuación de la comunidad internacional» apunta hacia un tipo de bloqueo distinto del que hasta aquí hemos desarrollado, al menos en algunos de sus aspectos; más concretamente, que si bien la acción de bloquear es la misma en uno y otro caso, el bloqueo ejercido por la comunidad internacional presenta ciertas peculiaridades derivadas de su propio fundamento jurídico o, si se quiere, de la finalidad que con éste se persigue.

Desde el punto de vista operacional, es decir, en el de la implantación y ejecución del bloqueo pacífico, creemos que no existe ninguna diferen-

(6) ROUSSEAU, Ch., *obra citada*, p. 290.

cia con el bloqueo clásico, tanto en lo que se refiere a la notificación y publicidad del acuerdo por el que se establece, como a su ámbito geográfico, que normalmente es la totalidad de las costas y puertos del Estado frente al que se impone, como así también en cuanto a su duración, que será, en todo caso, hasta que el Estado bloqueado dé cumplimiento a la condición impuesta por el bloqueador. Asimismo, son de aplicación al bloqueo pacífico las limitaciones que hemos expuesto para el bloqueo en general.

Por el contrario, en el bloqueo pacífico es indiferente que exista o no una situación previa de estado de guerra, pero sí es indispensable que la potencia o potencias bloqueadoras no tengan en ningún caso la condición de beligerantes y ello por la propia naturaleza de este bloqueo.

Cabe preguntarse si en el bloqueo pacífico asisten también a la potencia bloqueadora los derechos de visita y captura, al igual que ocurre en el bloqueo de guerra. Respecto al derecho de visita, no hay duda de que le asiste en la misma extensión que en el bloqueo de guerra, con la finalidad de verificar el destino de la carga o su naturaleza, en el caso de que hubiese precedido la declaración de embargo de determinados bienes o productos, que es lo normal en esta clase de bloqueos.

En cuanto al derecho de captura y, en su caso, requisa de las mercancías, puede objetarse, desde un punto de vista estrictamente técnico, que, al no tener las potencias bloqueadora y bloqueada la condición de beligerantes entre sí ni hallarse en una situación de guerra, las mercancías que hubieran podido forzar el bloqueo nunca serían utilizadas en contra o en perjuicio del Estado que lo efectúa.

La captura del buque y embargo de la carga son sanciones que se imponen al neutral que intenta forzar el bloqueo, pero no por el mero hecho de forzarlo, sino por violación de sus deberes de neutralidad. Planteado en esto términos, efectuar la captura en este tipo de bloqueos sería, en su caso, un enriquecimiento injustificado, pues así como no hay beligerantes tampoco hay neutrales. Ahora bien, el establecimiento de un bloqueo pacífico es una realidad que trasciende de sus protagonistas, el Estado que bloquea y el que lo soporta, afectando también a terceros, los cuales vienen obligados a abstenerse de prestar ayuda al Estado sobre el que se está ejerciendo la medida. Así resulta del principio quinto del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas al decir que los miembros de la Organización... «se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviera ejerciendo acción preventiva o coercitiva», entre

las cuales, y conforme al contenido del artículo 42 de dicha Carta, se encuentran los «bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas».

Llegados a este punto y admitiendo la obligación que tienen los Estados no intervinientes en el bloqueo pacífico de abstenerse de perjudicarlo, cabe preguntarse cuáles serían las consecuencias de la no abstención y si entre ellas está la captura del buque y su carga. A nuestro juicio, no necesariamente pues, al contrario de lo que ocurre en el bloqueo entre beligerantes, en el que ha de interpretarse como hostilidad cualquier asistencia que se preste al enemigo más allá de la puramente humanitaria, en el bloqueo pacífico existiría un incumplimiento de una obligación internacional, que podrá ser objeto de represalias o sanciones en el orden internacional, pero del que no se sigue, como natural consecuencia, la captura del buque y su carga. A efectos de su posible sanción, creemos que es indiferente que lo que se estorbe sea un bloqueo o una demostración naval, en cuanto a acciones o medidas acordadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en virtud de las facultades que le confiere el artículo 42 de la Carta, pues frente a una y otra medida existe el mismo deber de abstención.

Respecto a los derechos que asisten a la fuerza naval en relación con el mantenimiento del bloqueo pacífico, ya hemos dicho que pueden ejercer el derecho de visita, a fin de comprobar el destino de la carga y aún de su naturaleza, en aquellos casos en que se hubiera prohibido el comercio de determinados bienes o productos. Si como resultado de la visita se descubre el tráfico de este tipo de mercancías, la fuerza naval podrá desviar el buque de su ruta a fin de que se dirija a un puerto no bloqueado para su descarga, como condición para que pueda continuar su viaje, o bien que regrese al puerto de carga de la mercancía. Si no obstante el buque persiste en su intención de forzar el bloqueo, o se resiste a la visita y hace caso omiso a las advertencias que se le hagan, entonces la fuerza naval podrá proceder a su destrucción como única forma de mantener «eficaz» el bloqueo.

Si bien lo usual es iniciar un tema definiendo la institución que se pretende exponer, en este caso hemos preferido indicar primero las identidades y diferencias entre las dos clases de bloqueo y llegar así a una definición en que se reflejen éstas. Lo hacemos así porque el bloqueo pacífico es materia muy compleja cuya licitud, fuera de un contexto de guerra, es negada por un sector de la doctrina. Para otros, sin embargo —y esta

parece la opinión más acertada— el bloqueo pacífico encuentra su licitud en su propia finalidad, es decir, en la necesidad de defender superiores principios de Derecho Internacional. Ésta, como veremos, es la línea seguida por la Carta de las Naciones Unidas.

Así las cosas y recogiendo las notas que hemos señalado como características del bloqueo pacífico, lo podríamos definir como:

«Acción coactiva ejercida sobre un Estado que pone en peligro la paz y la seguridad internacionales o viola sistemáticamente los derechos humanos fundamentales y por la que se interrumpen, por una fuerza naval no beligerante, todas las comunicaciones marítimas con sus puertos.»

Analizando brevemente ésta definición, resulta lo siguiente:

- «Acción coactiva ejercida sobre un Estado» para diferenciarla de la acción de guerra o puramente ofensiva en que consiste el bloqueo convencional.
- Que dicho Estado «pone en peligro la paz y seguridad internacionales o viola sistemáticamente los derechos humanos fundamentales», pues lo que se pretende con el bloqueo es que el Estado en cuestión rectifique su política en relación con determinados principios de Derecho Internacional, como son el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la defensa de los derechos humanos, principios rectores por excelencia de la conducta de los pueblos en la esfera internacional, de carácter permanente y reconocidos en los artículos 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas y a los que, en la práctica, se reconducen todos los demás.
- «Por la que se interrumpen todas las comunicaciones marítimas con sus puertos». En ello consiste la acción de bloquear, de la que participan, en la misma medida, el bloqueo pacífico y el convencional.
- «Por una fuerza naval no beligerante». La única fuerza que dispone de los medios adecuados para llevar a efecto, en toda su extensión, un bloqueo marítimo es la fuerza naval. La fuerza aérea puede participar o no en el bloqueo, pero si lo hace será siempre coadyuvando con la fuerza naval. Decimos igualmente «no beligerante» por la propia naturaleza de este bloqueo, que es ajeno a la confrontación armada.

En relación con el bloqueo a que se refiere el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas y que puede ser acordado por el Consejo de Seguridad, en virtud de los poderes que se le otorgan en el artículo 24 de la Carta, es también un bloqueo pacífico impuesto por la comunidad internacional, aún

cuando sea ejercido por un miembro de las Naciones Unidas. Este bloqueo se menciona a título de ejemplo, en unión de las demostraciones navales y sin descartar «otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.»

Dos condiciones establece el artículo 42 para que este bloqueo pueda ser acordado por el Consejo de Seguridad que son:

- Que las medidas que se contienen en el artículo 41 sean inadecuadas o que, aplicadas, no han producido efecto alguno.
- Que sea necesario establecerlo para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

De la redacción del artículo 42 se deduce que el Consejo de Seguridad no está obligado, en todo caso, a aplicar con carácter previo las medidas del artículo 41, sino que puede iniciar las acciones con fuerzas aéreas, navales o terrestres si dichas medidas se presentan como inadecuadas al caso concreto.

El artículo 41 de la Carta dice que:

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas, que no impliquen el uso de la fuerza armada, han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones...»

Por tanto, las medidas que el Consejo puede aplicar pueden ser cualquiera, con la única limitación de que no impliquen el uso directo de la fuerza armada. Las medidas de interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas, a que el artículo se refiere, no son más que enunciativas, y a aplicar a título individual por los miembros de las Naciones Unidas, conforme a la obligación contenida en el artículo 25, de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo. Por eso, la mención que se hace a la interrupción total o parcial de las comunicaciones marítimas no se puede identificar con el bloqueo a que se refiere el artículo 42. Se trata, en realidad, de medidas de carácter económico y diplomático que persiguen el aislamiento internacional del Estado al que se aplican, si bien la práctica ha demostrado que estas medidas, por sí solas, no suelen dar resultado si no van acompañadas de otras de carácter coactivo.

A este respecto, las actitudes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en recientes acontecimientos internacionales, como son los produ-

cidos en la zona del golfo Pérsico con la invasión de Kuwait por Irak y las más recientes en la antigua Yugoslavia, son muy semejantes. En ambos casos, la palabra bloqueo no se utiliza, si bien se ha establecido realmente. Un análisis de las resoluciones dictadas en relación con el conflicto yugoeslavo viene a corroborar la afirmación que hacemos en el sentido de que las medidas económicas, por sí solas, no son eficaces si no van acompañadas de otras coactivas.

En septiembre de 1991, el Consejo de Seguridad decide «el embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia» y pide a todos los Estados que pongan en vigor inmediato esta medida que ha habido sido adoptada por los países de la Unión Europea Occidental (resolución 713/1919). Se trata, por tanto, de un embargo económico a aplicar por los países miembros y limitado a las armas y pertrechos militares.

En mayo de 1992, el Consejo amplía las medidas económicas contra Yugoslavia y decide impedir las importaciones de todos los productos procedentes de este país o el transbordo de ellos, así como las transferencias de fondos. La resolución avanza en este tipo de medidas al negar permiso de aterrizaje o despegue de aeronaves a/o desde territorio yugoeslavo, así como proporcionarles repuestos.

Seis meses después, el 16 de noviembre de este año, se establece una lista muy amplia de mercancías cuyo comercio se prohíbe hacia/o desde Yugoslavia, que van desde el hierro, acero, petróleo o derivados, productos químicos, etc., hasta vehículos y motores de todo tipo. Asimismo, la propia resolución, para hacer efectiva la prohibición del tráfico de estas mercancías prohibidas, pide a los Estados que:

«Empleen todas las medidas adaptadas a las circunstancias concretas que puedan ser necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener todo transporte marítimo hacia la región o desde ésta con el fin de inspeccionar y verificar las cargas y destinos y de velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución y en las anteriores.»

El proceso seguido por el Consejo de Seguridad ha ido endureciéndose progresivamente hasta finalizar en la detención de todo transporte marítimo con el fin de inspeccionar las cargas y sus destinos, y esto no es otra cosa que un bloqueo real, aunque la resolución omita esta denominación.

Conclusiones

La interrupción de las comunicaciones, en que el bloqueo consiste, es una medida que se aplica tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, si bien, en uno y otro caso, presentan algunas diferencias prácticas a la hora de aplicarlo, así como distinto fundamento.

Las críticas que se hacen al bloqueo pacífico, en el sentido de que es por sí mismo una acción hostil y en consecuencia contraria a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como que carece del fundamento que nace del estatuto de beligerancia, son objeciones realmente importantes, pero hay que tener en cuenta que en Derecho Internacional se dan otras acciones igualmente hostiles, como son las denominadas «intervenciones lícitas», cuyo fundamento jurídico se encuentra también en los principios superiores de este Derecho, que es preciso salvaguardar. En realidad, el bloqueo pacífico es otro tipo de intervención, incluso menos hostil, pero con la misma finalidad de salvaguarda de estos derechos.

Otra de las críticas que se suelen hacer al bloqueo pacífico es la de los escasos resultados que en la práctica se obtienen en su aplicación. Creemos que los que así opinan están exigiendo al bloqueo más de lo que puede ofrecer. Tanto en tiempo de guerra, como en tiempo de paz, el bloqueo no es la solución definitiva de los conflictos, sino una medida que coadyuva, junto con otras, a solucionarlos. Por eso el bloqueo debe ir acompañado de medidas económicas y acciones diplomáticas de la máxima intensidad, con lo cual, cuando menos, se evita que los conflictos o situaciones se perpetúen a lo largo del tiempo o se extiendan a otros lugares. Aunque sólo sea con la consecución de estos objetivos, podríamos darnos por satisfechos.

Dado el silencio que sobre esta materia existe, tanto en el Derecho Internacional como en el Derecho Interno, sería de desear que fuera objeto de una regulación por vía convencional que fijase su contenido, supuestos en que se justifica, requisitos para su aplicación, límites, pautas de actuación y consecuencias de la violación del mismo.

Quizá por esta falta de concreción en el Derecho Internacional, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas evita siempre utilizar la palabra bloqueo, aún cuando en realidad pide su aplicación a los Estados miembros. En el caso de Yugoslavia, el Consejo de Seguridad decidió establecer un Comité encargado del seguimiento del embargo y recomendar las medidas apropiadas en los casos de violaciones del mismo. Qué duda cabe que la

labor de este Comité se vería enormemente facilitada si el bloqueo, como acción para la aplicación del embargo, estuviera regulado.

Finalizamos con esta afirmación: el bloqueo pacífico es una institución insustituible en la acción internacional, en la medida en que escasean las posibles acciones coactivas que no precisan, por sí mismas, la utilización de la fuerza.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL BLOQUEO, EL EMBARGO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

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 serbiobosnios era la razón principal de la superioridad militar de éstos 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 Yugo eslavía*, 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 Yugo eslavía.
- VILLANSANTE PRIETO, J. L., *La crisis del Golfo y la actualización del bloqueo naval*.

CAPÍTULO TERCERO

LA FUERZA NAVAL Y EL BLOQUEO MARÍTIMO EN OPERACIONES DE PAZ

LA FUERZA NAVAL Y EL BLOQUEO MARÍTIMO EN OPERACIONES DE PAZ

Por JOSÉ L. RIPOLL GUTIÉRREZ

El bloqueo marítimo en operaciones de paz

Debe entenderse que el «bloqueo marítimo» en las operaciones de paz forma parte de lo que, en términos generales, constituye una intervención con fuerzas militares en un conflicto, con el objetivo político final de restablecer o imponer la paz. El bloqueo, como intervención en la actividad marítima de los Estados, se hace normalmente contra los intereses del gobierno de alguno o algunos de los Estados en conflicto.

En el contexto de una intervención armada de defensa de la paz, el bloqueo como sanción podrá ser establecido sólo por la autoridad internacional a la que se ha acordado, por la Comunidad de Naciones, el derecho a imponerlo, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuya Carta Fundacional establece la intervención si «todos los medios diplomáticos y de pacificación adecuados han fallado» y cita la operación de bloqueo en su artículo 42.

En primer lugar, debe haber un objetivo político claramente definido y las razones que justifiquen el establecimiento del bloqueo serán las mismas que justifican toda la operación en defensa de la paz; por ejemplo, evitando los suministros de armamento y material de guerra que alimente el conflicto, tráfico de materias sometidas a embargo, prevención de acciones o despliegues marítimos, cuarentenas, negaciones de derecho de paso, operaciones antidroga, interdicción de zonas conflictivas, etc.

Por otra parte, señalaremos la inutilidad de establecer un bloqueo «pacífico» (cualquiera que sea lo que se quiere definir con el término pacífico), o un «control del tráfico», etc. con objeto de «presionar» o «mostrar» la voluntad de los gobiernos de resolver la crisis, ya que sólo se consigue un bloqueo inoperante, condenado a un precario resultado, como fue el caso durante la iniciación de la crisis yugoeslava.

Los medios navales

La idea de la utilización de las fuerzas navales en bloqueos, para apoyo de operaciones de paz de Naciones Unidas, no es nueva. Pero sólo en los últimos años ha recibido mayor atención, al tratarse de misiones de serbia coacción para imponer las resoluciones del Consejo de Seguridad. Entre las características útiles de una fuerza naval debemos destacar tres principales: movilidad, flexibilidad y autonomía. Su presencia en una zona de bloqueo no está sometida a ninguna restricción en el tiempo y el espacio, ni precisa para desplegarse obtener el acuerdo de otra nación en el área de la operación. Fuera de las aguas territoriales no se infringe ninguna soberanía y la operación puede mantenerse por largos períodos, —por ejemplo, durante la operación de bloqueo del puerto de Beira, en 1966, el portaaviones británico *Eagle* permaneció en la mar 71 días y sus aviones hicieron 1.000 salidas en apoyo del bloqueo.

Con un suficiente apoyo logístico, que puede mantener la misma fuerza, o estar establecido en alguna base de utilización conjunta próxima al teatro de operaciones, las unidades son autosuficientes durante largos períodos, limitados únicamente por el cansancio de las dotaciones.

Las unidades de mayor porte necesitan poca o ninguna asistencia local y son capaces de incorporarse y ser relevadas con completa autonomía. En función de la extensión de la zona a interceptar, se ajustará el tamaño de la fuerza. Podrá ser suficiente con unas cuantas unidades costeras o, si la entidad y circunstancias específicas del bloqueo lo requieren, podrán tomar parte grandes unidades con aviación embarcada.

El bloqueo marítimo es una operación naval que permite hacer uso de las numerosas capacidades de cada buque, o de la capacidad combinada de un grupo de buques, que pueden adecuarse según las circunstancias.

La fuerza naval tiene la posibilidad de mostrar gran poder ofensivo sin llegar a usar la fuerza y un bloqueo efectivo puede promover a un diálogo entre las Partes en conflicto. Asimismo, la acción coactiva puede incrementarse o disminuir según varíe la escala de la confrontación.

En síntesis, la acción naval, en este tipo de operaciones, tiene dos aspectos principales: uno activo, lo que pueden hacer los barcos; otro psicológico, lo que la fuerza en presencia puede influir en la situación.

En el caso de un bloqueo, la presencia de los buques en la zona es una garantía de poder realizar otras muchas operaciones en apoyo de la acción que se desarrolla en tierra.

Si el nivel de la crisis es de baja intensidad militar pueden apoyar las acciones en tierra con el transporte de personal, apoyo sanitario, etc. Si el nivel es alto, estas unidades pueden proteger las instalaciones y personal en la costa, asistir a la autoridad civil en la vigilancia de aguas costeras. En crisis del más alto nivel, como en la ex Yugoslavia, en cumplimiento a resoluciones de Naciones Unidas según las previsiones del capítulo VII, el bloqueo y embargo puede extenderse al establecimiento de un control total en una zona marítima, utilización de los buques en apoyo de las fuerzas de Naciones Unidas en tierra, el reembarque de estas fuerzas o de no-combatientes en situaciones críticas, etc.

En el establecimiento de un bloqueo no debe olvidarse que el nivel de riesgo puede cambiar desde el principio de la misión y que los buques deben ser capaces de afrontar nuevas situaciones hasta la llegada de unidades más adecuadas a las nuevas circunstancias.

En términos generales, ya hemos señalado que las características de las Fuerzas Navales las hacen muy adecuadas para apoyar operaciones de paz, por la amplitud de sus posibilidades operativas y por su capacidad de permanencia en la zona. Realmente, los equipos de los buques modernos de los países miembros de la Alianza Atlántica están diseñados para operaciones en tiempo de guerra; sin embargo, las necesidades que aparecen en las operaciones de paz están influenciando los parámetros técnicos de nuevos equipos.

Debe recordarse que durante estas operaciones, en los bloqueos, por ejemplo, las unidades pueden verse forzadas a entrar en aguas de poco fondo, próximas a costas potencialmente hostiles y en áreas marítimas de intenso tráfico neutral o ajeno al conflicto. Estas circunstancias especiales requieren la modificación o el desarrollo de nuevos equipos y armas. Esto tiene una aplicación especial en la alerta y reacción ante una acción hostil por parte de embarcaciones menores de alta velocidad, que obliga a alguna modificación de los cañones de pequeño calibre dedicados hoy a la defensa antimisil.

Las Marinas de Guerra de la Alianza y de la Unión Europea Occidental (UEO) han dado gran consideración a la autodefensa de sus unidades durante las misiones de apoyo a operaciones de paz. De su experiencia en el mar Rojo en 1986, en el golfo Pérsico de 1987 a 1991 y actualmente en el Adriático, se tiene especial atención a los siguientes equipos.

Características de armas a bordo: modificación de algunos de los actuales sistemas de armas como los cañones de pequeño calibre que anteriormente señalamos:

- Contramedidas electrónicas: a causa de las limitaciones en el uso de la fuerza que impone una operación de paz, se quieren mejorar este tipo de contramedidas, que pueda anular emisiones de unidades potencialmente hostiles sin necesitar la destrucción física.
- Vigilancia e identificación: se mejoran los sistemas electro-ópticos de vigilancia para buques y helicópteros embarcados contra minas flotantes y embarcaciones menores de alta velocidad.
- Apoyo logístico: el aumento de las misiones que realizan los buques de la OTAN y UEO en apoyo de operaciones de paz, y el extenso período de tiempo, como en el caso de los bloqueos, que han de permanecer fuera de sus bases nacionales o de sus zonas de despliegue rutinarias, han hecho necesario incrementar las posibilidades de apoyo logístico en forma de depósitos o almacenes de material en bases de posible utilización, en países pertenecientes a la Alianza más próximos al área de la crisis.

Por ejemplo, las fuerzas navales de las dos alianzas que cumplimentan el bloqueo decretado por Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro están siendo mantenidas por un nuevo sistema logístico conjunto. Ya en diciembre de 1993 se estableció una base logística adelantada en la base aeronaval italiana de Grottaglie, para facilitar el apoyo a los buques de las Marinas aliadas que participaban en la operación *Sharp Guard*, en el mar Adriático, frente a las costas de la antigua Yugoslavia. Anteriormente, el apoyo logístico de las unidades de la Alianza para este tipo de operación había sido de la responsabilidad de sus gobiernos nacionales, pero la permanente naturaleza del bloqueo en el Adriático ha forzado a los países participantes a buscar estos medios de apoyo a las unidades, con más facilidades y mejor rendimiento.

El Posicionamiento Logístico Adelantado (FLS), coordina todas las actividades necesarias para los buques de la *Sharp Guard*; reparto del correo, desembarco y embarco de material y personal de los buques, apoyo

y mantenimiento en tierra, evacuación médica, etc. El concepto del FLS asegura la utilización más eficiente de los helicópteros. Cada nación con un buque en la mar debe tener su propio helicóptero, sea basado en tierra o de unidad a flote y, con la coordinación del FLS, entrega o recoge material o personal de los buques. Este tipo de organización es muy útil para todo lo que concierne a las misiones y capacidad de acción de Naciones Unidas. En la conducción de las crisis y para establecer o mejorar la interoperabilidad de las Marinas de Guerra de países pertenecientes o no a la Alianza Atlántica.

Las misiones

Tratemos a continuación de encuadrar el «bloqueo marítimo» en el amplio espectro de misiones que pueden desempeñar las fuerzas navales en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Es evidente que ni hoy ni en un previsible futuro, Naciones Unidas dispondrá de una fuerza naval permanente. Las ventajas de poder constituir tal dispositivo son muchas. La efectividad operativa de un grupo de barcos que se han entrenado y operado juntos durante un largo período de tiempo es indudablemente superior a la de una formación de buques de diferentes Marinas, que se agrupan circunstancialmente para una operación. Los problemas de interoperabilidad, que siempre surgen cuando unidades de diferentes países se unen para operar, pueden minimizarse, pero no siempre pueden resolverse totalmente. Los serios problemas de mando, control e incluso soberanías nacionales serían mucho más fáciles de resolver si se tratara de una fuerza permanente. No obstante, las políticas nacionales y las limitaciones económicas de la mayoría de los países miembros son obstáculos insuperables que impedirán un acuerdo para establecer esa fuerza permanente en Naciones Unidas, hasta no sabemos cuán lejano futuro.

Ante esta situación, y como no hay ni habrá dos misiones iguales a desempeñar, cada una necesita una constitución y despliegue hechas a medida de las circunstancias de la crisis. Sin embargo, la considerable flexibilidad de las distintas fuerzas navales las hace capaces de afrontar las muy diversas operaciones de paz que desarrolla Naciones Unidas. Su movilidad y autonomía operativa permite a las unidades definir su propia área de operaciones y su despliegue. Si se están utilizando unidades adecuadas, están capacitadas para pasar, por ejemplo, de una mera vigilancia de trá-

fico al cumplimiento de un embargo mediante un efectivo bloqueo, con una mínima alteración de la continuidad de la misma operación.

La primera condición que debe cumplirse, antes de que una fuerza naval sea desplegada, es darle un objetivo «alcanzable y claramente definido» en la operación. Ya hemos señalado que los buques «muestran» su presencia sin violar territorios ni usar fuerza alguna, lo que no está al alcance de los *cascos azules* en tierra.

Pero esto no puede ser un argumento para desplegarlos por hacer «algo». La Marina es una fuerza cara que necesita tiempo, espacio y apoyo para alcanzar y mantener una efectividad operativa y no puede malgastarse este recurso estableciendo una patrulla marítima sin un objetivo definido, que en nada apoyaría a la operación en tierra.

Las unidades navales en el bloqueo

El desarrollo de un bloqueo exige un control continuo de la zona de operaciones, vigilando el tráfico aéreo y marítimo. Habrá que verificar el cargamento de barcos en tránsito, posiblemente creando una zona de exclusión para hacer que se cumplimente el embargo ordenado. Aunque no es previsible un ataque directo a la fuerza en la mar, sin embargo la operación de abordar los barcos puede conllevar riesgos y ser o no rechazada. Los equipos de las dotaciones deben ser apropiadamente entrenados para enfrentarse a cualquier amenaza de las tripulaciones de los barcos abordados.

Los buques del bloqueo precisan montar radares de vigilancia panorámica y tener comunicaciones en tiempo real para enlazar con las otras unidades. Ciertos conflictos exigirán la presencia de buques dotados de sonar. La unión de radares de superficie y elementos aéreos embarcados o en tierra aumenta extraordinariamente la capacidad de control de los movimientos de barcos en la zona y facilita su interceptación.

El abordaje y registro de estos barcos puede realizarse de diversas formas pero, en todo caso, para poder llegar a la cubierta de los grandes barcos actuales es de gran utilidad el uso del helicóptero.

Las unidades del bloqueo deben preparar equipos de abordaje especialmente entrenados en las técnicas de acceso a bordo y registro y tienen que alcanzar un conocimiento completo de la documentación legal y comercial utilizada por las Marinas Mercantes.

Cuando se trata de bloqueos en ríos o aguas ribereñas de poca profundidad, las unidades menores que operen deben estar dotadas de suficientes sensores y sistemas de armas que les permitan cumplir su misión, día y noche, en forma análoga a lo anteriormente descrito.

Estas unidades sólo pueden operar períodos de tiempo relativamente cortos, semanas o pocos meses. Para mantener su efectividad operativa es precisa una cuidadosa planificación para el relevo de unidades, dotaciones y comandantes.

La misión de interceptación que realiza la UEO en el Danubio tiene como medios: 7 lanchas a motor y sobre 240 agentes que colaboran con el personal de policía marítima y aduanas de los países ribereños. Durante los dos primeros años se realizaron 1.200 inspecciones y en la zona asignada a la UEO ningún simple convoy a forzado el paso; y las infracciones detectadas han sido de muy poca entidad. Se ha aplicado el sistema de sanciones establecido en coordinación con la misiones de apoyo de sanciones de Naciones Unidas.

El número de unidades que requiere un bloqueo será principalmente función del área a cubrir y de la frecuencia de las interceptaciones y registros. Debe tenerse en cuenta que un bloqueo exige la doble función de vigilar aproximaciones e interceptar, por lo que, si las dos funciones se realizan por la mismas unidades, habrá, en consecuencia, que aumentar la entidad de las fuerzas.

Con una apropiada coordinación de medios aéreos y de superficie puede conseguirse una operación efectiva. En todo caso, la experiencia enseña que una interceptación del 100% nunca se consigue, pero los resultados prácticos unido al carácter disuasorio del bloqueo permiten afirmar que pueden alcanzarse resultados satisfactorios que justifiquen el esfuerzo y gasto de la operación.

Para asegurar esta eficacia, puede convenir que la operación sea dirigida desde tierra con comunicaciones garantizadas. La amenaza de interceptación electrónica es normalmente muy baja y no será necesario mantener líneas «seguras», —aplicando altas tecnologías a prueba de interceptaciones y descifrado de mensajes—, bastando con la utilización de códigos básicos de cifrado. Finalmente repetiremos que, aunque los buques no pueden ser subdivididos o modificados con facilidad, en términos de sus hombres y equipos, modernamente están diseñados para desempeñar numerosas misiones por su inherente flexibilidad.

Reglas de enfrentamiento y riesgos de las operaciones de paz

Los comandantes de unidad o fuerza naval deben recibir unas Reglas de Enfrentamiento (RDE) que les señalen las normas de actuación en la conducción de sus operaciones y que, entre otras especificaciones, señalen bajo qué circunstancias pueden utilizar sus armas para el cumplimiento de su misión.

Aunque básicamente condicionan cuándo puede abrirse fuego, las RDE incluyen también todas las acciones que deben realizarse en operaciones específicas, por ejemplo, en el caso de bloqueos marítimos, para hacer efectiva la prohibición de paso de barcos con cargamentos sometidos a embargo.

Las RDE pueden tener un carácter de generalidad y constituir, por ejemplo, una parte importante de las instrucciones de combate de una flota, pero también pueden ser redactadas para una operación concreta.

En la historia de las operaciones navales, y en ausencia de una declaración de guerra, no pocas veces los gobiernos han enviado unidades navales para hacerse presentes en una crisis sin claras y definidas instrucciones y sólo con la esperanza de que la Marina hiciera «algo» para resolver la situación y «nada» que pudiera agravarla. Unas RDE vagas e imprecisas sólo pueden ser un elemento para que aumente el peligro de una escalada incontrolada del conflicto.

Aun no siendo objeto de este trabajo, recordemos, a título ilustrativo, que en las grandes contiendas habidas este siglo existían algunas RDE internacionales que marcaban comportamientos en la guerra naval y que no fueron seguidas por los beligerantes por la imposibilidad de su cumplimiento en las circunstancias específicas del combate.

Un ejemplo característico fue, en la guerra submarina de las dos guerras mundiales, el incumplimiento de permitir que las dotaciones de los buques mercantes abandonaran el barco antes de ser torpedeados. Esta actitud exigía, por parte del submarino, delatar su presencia antes del ataque y por parte del contrario mantener silencio en las comunicaciones por radio, sin informar de la situación del submarino. El no tener garantías de que así actuara el enemigo e incluso el riesgo de que se tratara de un mercante con armamento oculto forzó a los submarinos a conducir su ataque sin previo aviso.

Dejemos a los expertos en temas internacionales que traten estos temas que, por cierto, ya fueron duramente enjuiciados por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, en los Tribunales de Nuremberg, y volvamos a las operaciones navales que ahora nos interesan, es decir, al bloqueo marítimo acordado por los organismos internacionales, como acción de cooperación en el mantenimiento o establecimiento de paz en conflictos más o menos localizados.

El posible enfrentamiento de las unidades navales no se realiza normalmente en estas operaciones entre dos beligerantes, sino entre una fuerza multilateral, en principio, y buques mercantes o armados que, como anteriormente señalamos, serán de países no directamente participantes en el conflicto que originó el bloqueo.

En términos generales, las leyes internacionales, el espíritu de las Ordenanzas y Regulaciones de las Marinas de Guerra y las reglas básicas de enfrentamiento permiten el uso de la fuerza en tiempo de paz únicamente en defensa propia. De hecho, esta norma trata de limitar la capacidad de agresión de una fuerza naval en tiempo de paz. En primer lugar, las RDE darán las normas para la utilización de los medios necesarios para alcanzar el objetivo que se haya asignado a la fuerza. Y, en segundo lugar, deberán establecer las reglas de defensa propia o autodefensa que en forma simplista se define con la pregunta ¿quién y cuándo hace el primer disparo?

Las RDE, en el caso de los bloqueos marítimos, regulan lo que con toda evidencia puede llegar a constituir una acción agresiva. Así mismo, deberán evitar con su cumplimiento una agravación de relaciones entre gobiernos y limitarán la posible escalada si hay que llegar a abrir fuego.

Para ilustrar lo complejo que puede resultar la redacción de unas RDE para visita y registro en alta mar, recordaremos los problemas que se suscitaron en el bloqueo que la Marina británica realizó en aguas del puerto de Beira en 1966, en cumplimiento de una resolución de Naciones Unidas, para evitar el suministro de petróleo a Rodesia por aquella vía. Los acontecimientos mostraron que las RDE fueron inicialmente deficientes. Se tenía la esperanza de que la resolución del Consejo de Seguridad y la presencia de las fragatas británicas fuera suficiente para disuadir a otros países de violentar el bloqueo. También existía la complicación de tratarse de aguas territoriales portuguesas y de que Portugal había reconocido la autoindependencia de Rodesia.

Cuando un petrolero griego fue detenido por una fragata británica y se negó a desviarse de Beira, se mostró que la resolución del Consejo y las RDE acordadas eran insuficientes para garantizar el bloqueo. Así se llevó de nuevo el problema a Naciones Unidas, quien autorizó a los británicos a evitar la arribada a Beira de petroleros utilizando la fuerza si era necesario. Las RDE pudieron ser modificadas para permitir abrir fuego. El único incidente grave que aconteció fue la interceptación de un petrolero francés, que se negó a parar para recibir a bordo una patrulla de registro. Se realizaron cuatro disparos por su proa, pero continuó a rumbo hasta entrar en puerto y no se tomó otra acción por los barcos ingleses. Al fin resultó que no llevaba petróleo para Rodesia. No hubo más incidentes de este tipo, posiblemente porque se entregó en Naciones Unidas un escrito donde se indicaba el gran riesgo que corría cualquier buque si se negaba a parar. Anteriormente, las RDE prohibían disparar a un barco y su redacción estaba presidida siempre por el concepto de mínima utilización de la fuerza.

En este tipo de operaciones, las RDE deben detallar con exactitud cada acción que pueda ser adoptada con la utilización de fuerza y que asegure el máximo control sobre la posible escalada. Incluso deberá redactarse la forma y secuencia de los avisos verbales y las reglas para el posible abordaje o interceptación navegando; hoy día, debido a la superestructura de las fragatas, esta maniobra resulta casi imposible de realizar sin riesgo de averías importantes, muy distinta era la maniobra en los años cuarenta para los destructores ligeros británicos, que se abarloban a los barcos de emigrantes ilegales para evitar que entraran en Palestina.

Según algunos tratadistas, las RDE para el comandante de una unidad en la zona de operaciones deberán establecer que el derecho a ejercitar el uso de la fuerza esté basado en la «necesidad» y la «proporcionalidad». El requisito de «necesidad» queda determinado por la inminencia de la acción, que en un bloqueo marítimo será el paso del buque a interceptar hacia el puerto donde se quiere impedir que arribe. Por otra parte, la «proporcionalidad» requiere que el uso de la fuerza se limite en intensidad, duración y magnitud a lo que razonablemente sea necesario para cumplir su misión de interceptación.

Cuando se trate de una operación multinacional, las RDE deben incluir definiciones comunes de conceptos, instrucciones y guías de conducta para enfrentarse a las distintas situaciones. De estos capítulos, el más importante para los mandos es la interpretación común de los conceptos.

Por ejemplo, en un bloqueo marítimo, donde habrá unidades de distintos países que operan en mutuo apoyo, los términos comúnmente utilizados deben tener el mismo significado para todos los comandantes. Así, una «salva de aviso», para una nación puede significar un disparo ante la proa, mientras que para otra puede significar un disparo por encima del puente, lo que podría ser interpretado en forma muy diferente. Ya que la acción que realice un comandante refleja la política de actuación de toda la fuerza, esta deberá ser uniformemente entendida.

Una vez que se hayan establecido una lista de términos de referencia, se redacta una relación de actuaciones entre las que el comandante puede escoger, según las circunstancias. La OTAN ha definido una serie de normas básicas que son una buena referencia para el desarrollo de RDE en una operación determinada. Sus conceptos han sido revisados por sus 16 Estados-miembros y han sido suficientemente probados, al menos en muchas operaciones navales de entrenamiento. En operaciones multinacionales realizadas en cumplimiento de resoluciones de Naciones Unidas, se han fijado, para cada operación, unas RDE acordadas por los países y organizaciones que han tomado parte; OTAN, UEO, etc., pero no siempre con la oportunidad debida. Por ejemplo, cuando en 1990 se efectuó el despliegue de Fuerzas Navales de la UEO (WEUCONMARFOR) en apoyo del embargo decretado por Naciones Unidas, a lo largo del golfo Pérsico, —unidades españolas patrullaban en el golfo de Omán—, y se iniciaron operaciones junto a buques norteamericanos, surgieron importantes dificultades en la conducción de las operaciones.

Los problemas iniciales fueron motivados porque los buques de Estados Unidos provenían de la VII Flota basada en el Pacífico y tenían diferentes códigos, procedimientos de comunicaciones, etc., dando lugar a problemas incluso de identificación de aeronaves, que culminaron al descubrirse que las fuerzas estadounidenses estaban usando un cuarto canal de Identificación de Amigo o Enemigo (IFF), desconocido por el resto de los aliados.

Las RDE no se libraron de esta etapa de improvisación. Si bien hubo algunas reuniones entre los Estados Mayores y llegaron a los comandantes locales unas directivas generales, de hecho, no existían acuerdos formales entre los gobiernos que cooperaban en el bloqueo y que permitieran formular comunes y detalladas RDE para los barcos.

Así, en aquella primera etapa, los comandantes seguían las instrucciones comunicadas por sus gobiernos, lo que llevó a algunas situaciones embarazosas.

En un principio, la actividad de «control» del embargo en la antigua Yugoslavia la llevaron a cabo las agrupaciones navales de la OTAN y de la UEO, con dos operaciones que, aunque coordinadas, eran independientes; en consecuencia, había dos listas de RDE diferentes, aunque esencialmente similares.

Incluían desde la simple aproximación al buque sospechoso hasta el desvío de éste mediante el empleo gradual y proporcionado de la fuerza. Estas RDE, como es habitual, estaban divididas en distintos grupos según la autoridad que estuviera facultada para su aplicación, así como para hacer frente a lo que se definió como «actos hostiles» e «intentos de actos hostiles».

Para la WEUCONMARFOR, estaban aprobadas por el Consejo de Ministros de la UEO y sancionadas por las autoridades nacionales, quienes, en algún caso, podían presentar reservas totales o parciales a alguna de las RDE en lo que afectara a buques propios. Por otra parte, las RDE para las Fuerzas de la OTAN (SNFM) estaban aprobadas en el Consejo del Atlántico Norte y seguían las mismas consideraciones anteriores. Esta situación demuestra con claridad que no podía ser efectiva la interceptación si los distintos gobiernos se reservaban la posibilidad de dar, con independencia, instrucciones a sus buques.

Ya a finales de 1992, las autoridades militares nacionales manifestaron la existencia de diferencias en las RDE de las fuerzas y expusieron la necesidad de unificarlas, pero hubo que esperar a junio de 1993, en que las operaciones de la OTAN y la UEO se fundieron en una sola, la actual *Sharp Guard*, que cumple la misma misión bajo un mando único, y las fuerzas ya disponen de RDE comunes, elaboradas por el Comité Militar del Adriático —OTAN Y UEO.

Más tarde, en la primavera de 1994, en que se produjo el incidente del petrolero *Lido II*, que intentó violar el embargo mediante argucias y con el apoyo de unidades de la Marina yugoeslava, la experiencia aconsejó ampliar las RDE hasta incluir la posibilidad de emplear municiones de calibres superiores a los anteriormente acordados. Dada la alta confidencialidad de estos documentos, ningún detalle de las RDE podrá ser conocido. Es obvio que las RDE, por ejemplo en bloqueos marítimos, son documentos de la más alta clasificación. Se dará noticia de su existencia y de sus fines para conseguir un efecto disuasorio, pero en modo alguno será conocido el detalle del grado de agresión al que se piensa llegar para hacer efectivo el bloqueo.

En este punto es donde reside la mayor dificultad en el acuerdo de unas RDE pero, al fin y al cabo, esto es una cuestión política, no militar.

Anteriormente citamos la autodefensa en el contexto de las operaciones de paz; éstas conllevan siempre riesgos potenciales para las fuerzas que toman parte y que, en el ámbito naval, tienen especial relación con las RDE.

Desde el punto de vista de la política exterior e interior de las naciones que contribuyen con sus fuerzas a una operación de paz, la menor pérdida de vidas o material de alto precio, buques, aviones, etc., puede causar considerables problemas en la opinión pública, no siempre proclive a estas operaciones de gran sensibilidad política.

El efecto de bajas en las fuerzas propias que toman parte en las operaciones puede esperarse que sea mayor quizás que las que se produjeran en una acción de guerra.

Las RDE, en el caso concreto de unidades navales operando en un bloqueo marítimo, deberán detallar las medidas para reducir, en lo posible, la vulnerabilidad de estas unidades que, operando próximas a tierra, en un escenario de teórica paz, les permitan reaccionar ante una posible agresión. Los buques de superficie pueden estar expuestos a ataques con medios inesperados: botes neumáticos, buceadores o incluso ser blancos de una artillería de costa o de cohetes y misiles de corto alcance. En el punto relativo al alistamiento de la fuerza naval para operaciones de paz, tratamos el tema de los medios de autodefensa. Aquí, nos limitaremos a señalar que las RDE deberán detallar el cuándo y el cómo de utilización de estos medios.

Únicamente adelantaremos que, en muchas circunstancias, es difícil para un buque en la mar determinar la separación entre «intento hostil» y «acción hostil» para poder anticipar un ataque inmediato. Hoy, la «inteligencia» política y militar, y la avanzada tecnología de los equipos detectores, deben dar al comandante suficiente información para conocer el «intento hostil» y evitar la amenaza del ataque armado. Insistimos en que las RDE, en tiempo de paz, deben detallar al comandante lo que debe hacer en un momento así para evitar encajar el primer golpe. Por ejemplo, si se trata de un posible lanzamiento de misil desde un buque o avión identificado como hostil y se detectó el lanzamiento contra el barco propio, este será el momento de adoptar las medidas de fuerza en autodefensa. En estas y análogas circunstancias, las RDE deben proveer al comandante *in situ* de criterios detallados para tomar su decisión ante un ataque a su unidad, que pudiera justificarle ser el primero en abrir fuego.

El futuro del bloqueo marítimo en las operaciones de paz

Actualmente, las naciones o potencias medias, como España, son económicamente incapaces de dotarse de los medios marítimos necesarios para mantener una fuerza naval convencional, tanto costera como de alta mar, moderna y eficaz, que sea capaz de desarrollar, por sí sola, las costosas operaciones de un bloqueo marítimo en apoyo de la pacificación de crisis regionales o situaciones que amenacen la paz. Por ello, han de integrarse en alianzas y dispositivos estratégicos con otros países europeos, todavía bajo un inevitable «patronazgo» norteamericano que les aporta la alta tecnología de medios y equipos necesarios de los que aquellos, peor equipados, carecen.

Estas consideraciones demuestran la necesidad de reforzar la cooperación europea en materia de defensa. Es innegable que estas potencias medias no tienen hoy la capacidad económica necesaria para alcanzar un nivel de disuasión necesario que les garantice una completa protección de sus intereses nacionales en el ámbito naval, o actuar en solitario ante crisis internacionales que puedan exigir operaciones marítimas, sin contar con el apoyo de otros países. Por ello, la pertenencia como miembro de alianzas regionales —UEO y la OTAN— es la única posibilidad de compensar la debilidad de sus presupuestos y les permite acceder a los medios modernos estratégicos y tácticos, por ejemplo en el campo de la información espacial, comunicaciones, transporte marítimo y aéreo estratégico, etc., necesarios para las operaciones navales en general y en particular para el mantenimiento de bloqueos e interceptaciones llevados a efecto en operaciones de paz.

Si queremos encontrar las bases para el desarrollo de futuras operaciones navales en el contexto de misiones de paz, como es el caso de bloqueos marítimos, en coordinación con otras Marinas de Guerra, bueno será recordar que, en tiempo de paz, ha sido una constante histórica un cierto espíritu básico de cooperación entre las Fuerzas Navales que recorren los mares bajo distintos pabellones y que se ha mostrado en situaciones de emergencia, por ejemplo, en las búsquedas y salvamentos. En muchas ocasiones, se ha mostrado el carácter humanitario y de cooperación de las gentes de mar, en ocasiones que tuvieron lugar incluso entre enemigos en tiempo de guerra.

Unos elementos primordiales para toda acción conjunta han sido, son y serán los sistemas de comunicaciones. Acuerdos internacionales y alian-

zas militares han establecido en la Europa Occidental unos sistemas de adiestramiento conjunto, que ya se iniciaron en los últimos años cuarenta, que necesitaron planes de comunicaciones y procedimientos comunes, que podían ser sencillos o muy complejos dependiendo de las exigencias de los ejercicios programados.

Aquí señalaremos que la Armada española, muchos años antes de que fuéramos miembros de la Alianza Atlántica, ya disponía de cuadernos operativos y de comunicaciones que le permitieron, desde los años cincuenta, participar en ejercicios conjuntos con el resto de las Marinas occidentales.

Durante muchos años han sido muy útiles los ejercicios denominados *Passex*, basados en el «encuentro» entre unidades navales de distintas Marinas, que realizan un período de adiestramiento conjunto cuando la programación de sus ejercicios hace que se desarrollen temporalmente en la misma área marítima.

Mucho se ha trabajado para conseguir procedimientos que permiten alcanzar una efectiva cooperación naval entre países. Para esta cooperación, se estudian los temas de adiestramiento e interoperabilidad para el mayor número posible de fuerzas navales del mundo. El problema es complejo. En primer lugar por la amplitud y diversidad de las operaciones; desde acciones fluviales —como el actual bloqueo en aguas del Danubio—, hasta operaciones en mar abierto, unido a la diversidad de posibilidades operativas de las diferentes Marinas. Por ejemplo, recordemos a este respecto que, durante los años de la guerra fría, la Armada española se dotó prioritariamente de unidades y equipos preparados para la acción antisubmarina. Hoy, sus unidades disponen de armas y equipos adecuados también para otros tipos de misiones. Estas consideraciones hacen que las operaciones conjuntas encierren todavía muchas dificultades.

Mando y control

Los elementos básicos para una acción naval conjunta son los dispositivos de mando y control. Una vez asignadas las fuerzas para una operación, es necesario establecer unos procedimientos para su control, con independencia de su organización nacional interna, bien cuando se unen para una operación determinada bien por que estén permanente establecidas como miembros de una alianza. Los comandantes de agrupaciones y unidades que tomen parte en la operación necesitan conocer los procedimientos de mando y control, reglas de enfrentamiento, y la doctrina operativa.

Cuando se trató de operaciones como el bloqueo marítimo, en cumplimiento a resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, hasta hoy, se han acordado procedimientos para el cumplimiento de estos mandatos al margen de las autoridades políticas de Naciones Unidas, lo que se justifica a la vista de la falta de posibilidades de un control directo por parte de aquellas autoridades.

Asimismo, es necesario que las organizaciones regionales o mundiales, como la ONU, obtengan importantes mejoras en sus posibilidades de mando y control para la conducción de estas operaciones.

Una primera etapa se alcanzó en el verano de 1993, con el establecimiento de una «sala de situación» en el edificio de la ONU en Nueva York, en funcionamiento las 24 horas del día.

Inicialmente tenía una capacidad de acción muy restringida por la modestia de sus medios; teléfonos, facsímil, ordenadores de limitada potencia, etc., Posteriormente se creó un equipo con civiles y militares que trabajan en la prevención, planeamiento y seguimiento de las operaciones de paz; de este equipo forma parte, en la actualidad, un oficial de la Armada española.

Para el futuro, será necesario que los organismos internacionales dispongan de medios modernos de comunicación y sistemas de ordenadores que trabajen en tiempo real, para el seguimiento de operaciones que exijan en momentos, como han surgido precisamente en acciones de interceptación en los bloqueos, decisiones políticas inmediatas.

Es cierto que estas instalaciones son caras y no fáciles de conseguir en tiempos de recesión económica, para muchos países miembros, pero estos centros planificadores y de mando pueden utilizar las grandes posibilidades de las fuerzas navales, que están dotadas de análogos sistemas y pueden ser sus enlaces para el control de operaciones en tierra, mar y aire. Recordemos que las unidades navales podrán establecer cualquier tipo de bloqueo como acción preventiva de un conflicto, situándose en aguas internacionales antes de que se consiga organizar una acción en tierra. Asimismo están sometidas a mínimas amenazas y tienen, en potencia, un gran poder ofensivo.

Para el futuro de las operaciones navales de paz y para mejorar las posibilidades de acciones conjuntas multinacionales, se están realizando ejercicios en los llamados «juegos de guerra» y «simulaciones», que deben experimentarse más, ahora que las operaciones navales bajo disposicio-

nes de Naciones Unidas han aumentado. Es interesante señalar que, durante el primer «juego» simulado con la participación de unidades de la Federación de Rusia, de Estados Unidos y la Gran Bretaña, realizado en 1993, el escenario escogido fue precisamente el establecimiento de un bloqueo para cumplimentar un embargo decretado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La razón de seleccionar el bloqueo en esta simulación se basaba en tratarse de una operación de naturaleza no inmediatamente conflictiva y de fácil aceptación por el pensamiento político. Estos juegos facilitarán también el contacto entre Marinas anteriormente distanciadas.

La participación de miembros militares y civiles de Naciones Unidas en estos juegos será muy útil para conocer la efectividad de la estructura de mando de la Organización y recíprocamente adiestrar a los comandantes para operar bajo la dirección de una organización internacional. Otra utilización de las simulaciones será comprobar la efectividad de una operación planeada antes de llevarla a efecto.

El siguiente paso a los juegos deberá ser, lógicamente, realizar ejercicios en la mar, dirigidos por el organismo internacional que proceda, si bien, en un próximo futuro, sólo la ONU podrá estar capacitada para ello. También hay que considerar que los ejercicios cuestan mucho dinero, que en esta época de bajos presupuestos militares parece de difícil justificación. Por otra parte, llegar a concebir que Naciones Unidas pueda actuar directamente utilizando la fuerza militar de sus miembros para asegurar la paz es, todavía, un concepto de difícil admisión para muchos Estados.

Información

Otro aspecto de las operaciones navales de gran importancia para la efectividad de los bloqueos, y que deberá atenderse en el futuro, es la necesidad de contar los mandos con el apoyo de la «inteligencia militar».

Aunque las fuerzas navales en las operaciones de paz no se enfrentan a situaciones de combate y por tanto es suficiente un nivel moderado de información, sólo para asegurar su propia defensa, es precisamente en los bloqueos donde esta necesidad de información se hace más patente.

En una acción como el bloqueo marítimo, llevado a cabo en una operación conjunta de distintas naciones, siempre habrá países que se opongan a la utilización de «inteligencia militar», por estimar que esto degrada su posi-

ción de teórica «imparcialidad» en el conflicto, como principio básico de actuación de Naciones Unidas; sin embargo, no parece que este concepto de imparcialidad sea aplicable cuando, en cumplimiento a una resolución específica del Consejo, se está bloqueando la actividad marítima de una de las Partes en el conflicto. Es importante establecer estas fuentes de inteligencia mediante un sistema de doble enlace entre Naciones Unidas y todos los participantes en la operación que permita, ante las complejas situaciones que pueden surgir en un bloqueo, tomar decisiones, teniendo acceso en tiempo real a todos los datos.

No puede admitirse en el futuro que naciones con medios de información poderosos, —satélites, medios aéreos, redes *early warning*, etc. —remitan sólo la parte de información que les parezca oportuna, llegando a faltas graves de coordinación como ocurrió al principio del bloqueo en el Adriático.

Para ello será necesario que se utilicen las redes y medios de información de todos los países que tomen parte en la operación, que deberán suministrar la información obtenida para ser centralizada en Naciones Unidas. Si se trata de información táctica y localizada, como puede ser la que se necesite en un bloqueo, será menos controvertida que si se tratara de información estratégica o de gran amplitud, que pudiera considerarse un medio de influencia para ideas político-militares a largo plazo, que excediera el apoyo inmediato de la operación de paz. Este tipo de inteligencia no nos interesa ahora, aunque ampliar la red de información de que dispone Naciones Unidas es el mejor medio para la posible prevención de futuras crisis.

Conclusiones

Como resumen de todo lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que los bloqueos marítimos en tiempo de paz pueden alcanzar sus objetivos con total efectividad si se dispone de los medios y la decisión política adecuados.

Disponiendo del número y la clase de buques que exija la misión y unas RDE consecuentes, la operación alcanzará y mantendrá su objetivo.

Pero no debemos olvidar que este tipo de operaciones navales es únicamente un apoyo o complemento en la operación general de mantenimiento de paz que desarrolle el organismo internacional. Hoy, por ejemplo, si fra-

casa la operación de paz en la ex Yugoslavia, no será debido a que el bloqueo marítimo no haya cumplido con sus objetivos. A partir de la unificación de la operación de OTAN Y UEO, el bloqueo ha alcanzado completa efectividad en la interceptación, reconocimiento y desvío de barcos con cargamento bajo embargo.

En este conflicto, como ha sucedido en otros, los bloqueos marítimos son ajenos a la inefectiva impermeabilización de las fronteras terrestres con países vecinos que violan el embargo y al fracaso de la acción diplomática para que terceros países realicen una política de estricta neutralidad y acepten las sanciones que imponen las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Es evidente la imposibilidad de pretender finalizar una crisis bélica en el continente mediante un bloqueo marítimo, pero podemos afirmar que, en el contexto de una operación para imponer o mantener la paz en un conflicto, un bloqueo efectivo, como se ha demostrado en el Adriático, cumple la importante misión de disminuir la capacidad de abastecimiento de los beligerantes de medios para la guerra, limitando la capacidad destructiva de las acciones militares y facilitando en gran medida el fin de la contienda.

Bibliografía

- Asamblea de la UEO. Documento número 1.367. *Las iniciativas de la UEO relativas al Danubio y al Adriático*, París, junio de 1993.
- Documento número 1.415. *Una organización operacional para la UEO. Cooperación naval-Operaciones en el Adriático*, París, mayo de 1993.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, J. L., *Bloqueo naval, crisis del Golfo y derecho de los conflictos armados en la mar*, CESEDEN.
- Employment of Maritime Forces in support United Nations Resolutions*, Research Report. Naval War College. Newport. R. I., agosto de 1993.
- O'CONNELL, D. P., *Influence of Law on Sea Power*, Manchester University Press, Manchester, Reino Unido, 1975.
- Manual de San Remo sobre Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en el mar*, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, junio de 1994.
- North Atlantic Council, document AC/259-D/1.576, *Defence Equipment Implications o Peace Operations*, marzo de 1994.
- LIBERAL, A. C. de F., «*Sharp Guard*, operación navales en el control del embargo a la ex Yugoslavia», *Revista de Defensa Internacional de Ejércitos, Armamentos y Técnica*, número 206, junio de 1995.

CAPÍTULO CUARTO

EL EMBARGO Y EL BLOQUEO DESDE UNA PERSPECTIVA AÉREA

EL EMBARGO Y EL BLOQUEO DESDE UNA PERSPECTIVA AÉREA

Por DOMINGO GALDÓN DOMENECH

Introducción

Los fenómenos que se producen en el tiempo están encerrados en la historia, pero ésta no enseña lo mismo a todo el mundo, sino que a unos muestra un simple relato de hechos pasados y a otros proporciona una experiencia, y para obtener esa experiencia y no limitarse a conocer una crónica, es necesario valorar los sucesos pretéritos tanto en sus causas y a la posibilidad de repetición de éstas, como en sus consecuencias. Los sucesos fundamentalmente interesantes son los que la historia repite. En este orden de razonamiento, no es difícil descubrir que la guerra ha constituido una constante histórica en el devenir de los pueblos, de cada pueblo.

Ante esta realidad incuestionable, se abre un campo de investigación apasionante para todo aquel que trata de hallar la razón de los hechos bélicos y los medios para evitarlos o, cuando menos, atenuarlos. Con los resultados de esta investigación, se trata de satisfacer el anhelo superior de la humanidad de querer explicarse la tragedia humana, querer saber que es lo hay dentro del hombre que lo lleva a considerar la vida de los demás, y la suya misma, precio no excesivo para el fin que pretende.

Esa causa superior no puede atribuirse a un modo de pensar determinado, a un tipo de cultura específica, porque es común a todas ellas. Aún las más trascendentales revoluciones en el modo de pensar han conservado en el hombre esa idea de lucha tan antigua como él. Verdaderos cataclismos

ideológicos han destruido antiguos sistemas de pensar que parecían inmovibles. Ha habido momentos en la historia en los que la humanidad ha descubierto que el punto de vista mantenido hasta entonces era causa de un error en la visión y se ha desecho como castillo de arena todo lo que había mantenido como conceptos fundamentales. Tras tales mutaciones, ha cambiado lo que el hombre era para los otros hombres y lo que se había considerado como misión humana ha sufrido las más grandes alteraciones. Pero, desgraciadamente, de revoluciones tan trascendentales ha salido incólume la idea de lucha. Hay, pues, que buscar otro origen a esa idea permanente y hay que buscarlo en lo que también sea permanente en el hombre.

En esa búsqueda, han coincidido la mayoría de investigadores en señalar como causa primera de la guerra a la sociedad. La sociedad es la fortaleza del hombre, su castillo roquero, pero también es causa y motor de la guerra. De ahí que, aún después de las profundas transformaciones políticas, psicosociales y geoestratégicas sufridas por la comunidad internacional durante el siglo xx, con dos guerras mundiales y el derrumbamiento del Imperio soviético en su haber, la idea de lucha surge en los lugares más insospechados y por las causas más sorprendentes.

Sin embargo, hay causas mediatas que pueden ser origen de esa multiplicación de conflictos en este final de siglo. La competitividad agresiva en el terreno laboral, el afán de lucro inmoderado, el radical ideológico, son racionalizaciones que se cargan en el pasivo del cambio social, de la sociedad neoindustrial, del nuevo estilo de vida. Valores, instituciones, estructuras, creencias, todo lo que hasta ahora había sido factor de estabilidad y arraigo individual y social es cuestionado y contestado: el honor, la fe, la familia, la justicia, la nación, el Estado,... son algunos ejemplos. La simiente de la conflictividad está, pues, sembrada.

Completando ese desolador panorama, nos encontramos con situaciones tan dispares como el resurgir de los nacionalismos exacerbados, la expansión del integrismo musulmán, los odios raciales y aún tribales; el narcotráfico y el crimen organizado; la inflación, con paro y miseria; los fuertes desequilibrios regionales que incrementarán la tensión Norte-Sur,... Todo esto no contribuye a despertar el optimismo. Son las cosas de tal condición que juzgarlas con sesgo optimista equivale a no haberse enterado de ellas. El futuro, pues, se define por su total incertidumbre, es casi absolutamente hipotético y la guerra aparece en su horizonte ocupando un lugar preferente.

Sin embargo, en el hecho bélico se manifiesta la máxima contradicción entre los conceptos sociedad-guerra. Y existe contradicción porque el eje del bien común, objetivo esencial de la sociedad, es la paz. En la paz se realiza lo más propio y específico del bien común de la sociedad universal en cuanto tal, o sea, como comunidad o solidaria unidad moral entre los hombres. Sin paz, la sociedad es más aparente que real y efectiva, pues su unidad moral está internamente desgarrada.

Evitar la guerra, pues, debe ser objetivo fundamental de la sociedad, de toda sociedad. La humanidad desea la paz, quiere la paz, y esa finalidad es encomiable y merece toda clase de sacrificios. En última instancia, si un conflicto no puede ser evitado, todo esfuerzo encaminado a reducir o minimizar los sufrimientos de la población será un acto solidario. Los nacionalismos exacerbados, frecuentemente unidos al racismo y aún al tribalismo, tienden a totalizar la guerra, buscan el exterminio del adversario. La intervención de la comunidad internacional en todos estos casos es un deber ineludible.

Si partimos de la hipótesis de que tanto el embargo como el bloqueo son formas de actuación de la comunidad internacional que reúnen las condiciones de adecuación, por adaptarse a la situación y a la finalidad perseguida; de practicabilidad, a través del Consejo de Seguridad, con la aportación de Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la ONU; y, fundamentalmente, de aceptabilidad, desde la perspectiva de su costo, —tanto desde una óptica económica como psicosocial—, debemos concluir que este tipo de operaciones, que no serán coyunturales al tener un futuro garantizado, deben estar sometidas a unos principios, normas, reglas, criterios,... establecidos con la aprobación de la autoridad idónea, con el objeto de ajustar los comportamientos colectivos hacia un fin determinado. El análisis de los resultados de la intervención de la ONU en los conflictos recientes así lo pone de manifiesto.

En consecuencia, el análisis que desde una perspectiva aérea se realiza del embargo y el bloqueo está orientado a proporcionar una base firme a esta forma de actuación de la comunidad internacional. Los resultados obtenidos en recientes actuaciones creemos que no han alcanzado los objetivos perseguidos, precisamente por esa falta de doctrina común. Más que controlar la evolución de un conflicto en ciernes, la comunidad internacional se ha visto arrastrada por el torrente de los acontecimientos. Desde una perspectiva aérea, y teniendo siempre presente los conflictos más recientes, trataremos de enfrentar este problema y buscar soluciones

adecuadas. Creemos que esto puede resultar más atractivo que el simple relato de hechos; hechos, por otra parte, de sobra conocidos por la gran mayoría, dada la cantidad y calidad de la información difundida.

La comunidad internacional en los conflictos recientes

Después de la caída del bloque soviético, la comunidad internacional creyó llegado el momento de implantar un «nuevo orden mundial» más justo y solidario y donde la guerra quedara relegada a un recuerdo histórico en la noche de los tiempos. La intervención de la ONU en diversos conflictos de África y de la América Hispana parecía abrir las puertas de la esperanza a la cristalización de aquellas ilusiones. Sin embargo, la guerra del Golfo, el conflicto de Somalia, la guerra de los Balcanes, los conflictos en territorios de la antigua Unión Soviética, el problema kurdo o el genocidio de la población de Ruanda, junto a otros conflictos que pueden comenzar su erupción en el instante más insospechado, ponen de manifiesto que deseos y realidad son cosas muy diferentes.

La intervención de la ONU a través del Consejo de Seguridad, en cada uno de ellos, no ha sido muy efectiva: Somalia se ha dejado en manos de los «señores de la guerra»; el genocidio de la mitad de la población de Ruanda continúa; el conflicto del Golfo degeneró en una guerra declarada; en los Balcanes, la confrontación a tres bandas entre serbios, bosnios y croatas está llegando a masacrar la población civil; los chechenos continúan abandonados a su suerte; los kurdos son «carne de cañón» de turcos o iraquíes; Argelia se encuentra con una guerra civil en plena ebullición.

Algo está fallando en la comunidad internacional, algo esencial. Los conflictos mencionados se agravan cada día, ante la impotencia de muchos y la pasividad irresponsable de los Órganos de la ONU, incapaz de imponer con energía los medios y elementos necesarios para detener esos conflictos. Las operaciones de embargo y bloqueo desarrolladas en alguno de ellos se han manifestado, si no ineficaces, sí, cuando menos, con unos resultados muy pobres.

Sólo en la guerra declarada del Golfo, cuando se emplearon las Fuerzas Armadas asignadas a la ONU con las mínimas restricciones operativas, se alcanzaron los objetivos perseguidos. Sin embargo, existe una duda razonable, lo mismo que existe en la actualidad en la guerra de los Balcanes, sobre si las operaciones de embargo y bloqueo que las precedieron fueron

concebidas, desarrolladas y ejecutadas de acuerdo con la finalidad perseguida.

Tiene, o debería tener, la ONU un instrumento adecuado para obtener con el embargo y el bloqueo, como forma de actuación en los conflictos, unos resultados que le permitan neutralizar la posibilidad de una guerra total en una región determinada. No parece razonable llegar a la conclusión de que la solución de toda crisis o conflicto debe ir precedida del hecho bélico.

Por eso estimamos necesario diseñar una aproximación a la doctrina que debe presidir esta peculiar forma de actuación de la comunidad internacional, el embargo y el bloqueo, en este final de siglo xx y principios del xxi, desde una perspectiva aeroespacial. La utilidad de esa doctrina será informar acerca de la naturaleza de la organización, de las características de sus elementos constitutivos en sus relaciones mutuas y con el medio en que actúan, y de los principios y criterios que deben informar sobre los cursos de comportamiento, según las formas de acción que convienen al fin esencial que le da razón de ser, de acuerdo con las capacidades y facultades de operación de sus medios.

Aspectos doctrinales del embargo y el bloqueo

Una doctrina nace de una particular concepción de la realidad, que se estructura sobre la evidencia objetiva de datos obtenidos de la lógica conceptual y de la experiencia, y está referida a la noción de eficiencia deseada por los responsables de la organización que la han de llevar a la práctica.

Garantizar las posibilidades efectivas de entendimiento, sobre las que la comunicación sea una realidad, es un objetivo que se debe establecer, perseguir y alcanzar antes de iniciar un planeamiento, en cualquier circunstancia; pero si ese planeamiento tiene un carácter internacional, esa conveniencia se transforma en necesidad. Conocer la naturaleza, capacidades, principios de empleo y formas propias de acción de las fuerzas que han de contribuir, en una acción única, a la realización de los objetivos asignados, es un imperativo.

Conviene, pues, llamar la atención sobre la importancia de conseguir la unidad de pensamiento y expresión con una doctrina común que siente, con carácter estable, tanto los principios como los fundamentos de la acción combinada en las operaciones de embargo y bloqueo a los que,

con demasiada frecuencia, tendrá que recurrir, desgraciadamente, la comunidad internacional. Pero no se debe olvidar que, en todo caso, antes de fijar principios se deben definir conceptos, pues, en caso contrario, se puede correr el riesgo de convertir esas operaciones en «una babel» de confusión y desorientación tal que puede comprometer las posibilidades de entendimiento mutuo y caer en la más absoluta ineficacia.

Los conceptos de embargo y bloqueo

Los elementos esenciales en que se resuelve la estructura lógica son los conceptos; con éstos se constituyen los juicios, y de juicios está hecho el raciocinio. Todo sistema lógico es, en último término, por tanto, una ordenación o compleción de conceptos. Con la palabra «concepto» se trata, pues, de designar el factor más sencillo de cuantos intervienen en el pensamiento.

El problema inicial que se plantea, en el tema concreto que nos ocupa, es que los conceptos «embargo» y «bloqueo» no parecen tener una significación lineal a lo largo del tiempo. A los efectos de este trabajo, las notas características que definirán los conceptos objetivos «embargo» y «bloqueo» serán las siguientes:

- El embargo se entiende como la «prohibición del comercio y transporte de armas u otros efectos útiles para la guerra, decretada por un gobierno o autoridad internacional competente».
- El bloqueo es la «operación militar consistente en cortar las comunicaciones de una plaza, de un puerto, de un territorio o de un ejército».

Es conveniente aclarar que los conceptos de «embargo» y «bloqueo», aquí definidos, tienen una intención universal. Sin embargo, sus aplicaciones singulares y concretas pueden diferir en los matices. Los conflictos de Irak y Yugoslavia han puesto de manifiesto lo apuntado en el párrafo anterior. El embargo decretado en la guerra del Golfo difiere del embargo decretado en Yugoslavia. El bloqueo ejercido sobre Bosnia no es idéntico al ejercido sobre Irak. No obstante, todas esas acciones quedan encuadradas en los conceptos objetivos que las contienen.

La realidad impone sus condiciones a la hora de proyectar un determinado embargo o un bloqueo concreto. En consecuencia, el análisis que se efectúa de esas «formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos», tendrá dos vertientes implícitamente diferenciadas; la teórica

y la real. Aunque no se haga mención explícita a esa diferenciación, el lector podrá captar cuándo se analiza desde una visión teórica o práctica.

La primera impresión de falta de coherencia e identidad entre los conceptos objetivos de «embargo» y «bloqueo» que hemos definido y los distintos estados de crisis declarados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en los diferentes conflictos en los que ha sido necesaria su intervención, es más aparente que real.

En los años sesenta, uno de los grandes pensadores de la estrategia nuclear, Herman Kahn, desarrolló una teoría estratégica, «escalera de la escalada» de gran resonancia e influencia. El núcleo esencial de su concepción fue el análisis del dominio de la escalada de un conflicto, mostrando un gran número de opciones y estudio de situaciones que permiten controlarlo relativamente.

La obra más influyente de Herman Kahn es: *Sobre la escalada; metáforas y escenarios*, donde introdujo el concepto de la «escalera de la escalada» que consta de 44 peldaños, agrupados en siete grupos, con un número variable de peldaños cada grupo. Cada uno de los siete grupos define las maniobras de precrisis, crisis normales, crisis intensas, crisis agudas, ataques decisivos prototipo, guerras militares cruciales y, el último grupo, las guerras civiles cruciales.

Aunque esta concepción estratégica está diseñada para ser aplicada dentro de la estrategia nuclear, es indudable que con pequeñas modificaciones de matiz puede adaptarse a los conflictos convencionales. El concepto de «dominio de la escalada» es fundamental en la teoría de Kahn. Es una capacidad que, en igualdad de condiciones entre los componentes, permite al bando que la posee tener ventajas apreciables en una región dada de la escalera, dependiendo del efecto de las capacidades combativas en el escalón que se ocupa, de la estimación por cada bando de lo que sucederá si la confrontación se desplaza a otros escalones y de los medios de que se dispone, caso de producirse ese desplazamiento. De esta dialéctica de las voluntades, el bando que tiene menos que perder, si se produce la «ascensión de un peldaño», tiene automáticamente un elemento de dominio de la escalada.

Esta teoría estratégica es la que trata de aplicar el Consejo de Seguridad de la ONU en los conflictos convencionales, no nucleares, que tan a menudo surgen en diversas zonas del planeta. Claro que la aplicación, por similitud, de esa concepción estratégica a los conflictos actuales conlleva

un sentido pragmático, que ocasiona una cierta heterodoxia al tratar de aplicar los conceptos tradicionales a las situaciones actuales.

Principios de actuación en el embargo y el bloqueo

El poder es atributo indiscutible de la autoridad civil; a ella corresponde hacer posible lo necesario. En el caso concreto que nos ocupa, ese poder corresponde a la ONU y, en concreto, a su Consejo de Seguridad, Órgano que determina en cada instante los objetivos a alcanzar y el cómo, cuándo y dónde, para controlar las crisis que van surgiendo.

Es de vital importancia actuar siempre dentro del concepto de las operaciones diseñado por el Órgano de Seguridad de la comunidad internacional, puesto que sólo así será aplicable la estrategia de la escalada. En consecuencia, así como la guerra clásica tiene sus principios, también debe tenerlos esta forma de actuación, cada vez más frecuente, de las Fuerzas Armadas puestas a disposición de la ONU, y con ellas las fuerzas aéreas.

Si en el ámbito de la doctrina clásica, en el nivel político-estratégico, se definen los principios de la guerra y en el nivel estratégico-táctico los principios y criterios de empleo de las Fuerzas Armadas, por similitud, vamos a seguir aquí la misma norma de compartimentación. Por similitud, no por identidad.

Principios aplicables en el nivel político-estratégico

Los principios de la guerra pueden ser de orden eminentemente moral, —voluntad de vencer—; de orden operativo por su propia esencia, —libertad de acción—; o de orden predominantemente orgánico, —capacidad de ejecución. Deducidos de los anteriores serían de orden moral el impulso, la audacia y perseverancia; de orden operativo el secreto, la sorpresa y la seguridad; y de orden orgánico la flexibilidad, la concentración de esfuerzos y la acción de conjunto.

Estos principios no significan una unidad de medida estable. Son, por el contrario, reglas normativas generales que varían en cada situación y que no pretenden, por tanto, tiranizar el pensamiento ni coartar su flexibilidad, obligándonos inexorablemente a actuar siempre de la misma manera. La guerra es un fenómeno demasiado complejo para dejarse dominar por una simple fórmula.

Los principios de la guerra no están reñidos tampoco con la posibilidad, y aún con la necesidad, de que se formulen hipótesis y se inventen nuevas soluciones político-estratégicas para oponerse a las posibles características que pueda asumir un nuevo conflicto, particularmente en lo que respecta a la presencia de nuevas técnicas o tácticas. El no hacerlo significaría dar las espaldas a los avances continuos de la ciencia y negar la posibilidad de seleccionar las propias técnicas y tácticas para contrarrestar las que sean empleadas por el adversario.

El problema que aquí se plantea es que los principios de la guerra se establecen para ganarla y, en cambio, en el embargo y el bloqueo, la finalidad última que se persigue es evitarla o, cuando menos, atenuarla, disminuyendo al máximo posible sus efectos debastadores y una escalada del conflicto.

Pero una vez establecido este condicionante, cuatro parecen ser los principios que, esencialmente, debe seguir la concepción político-estratégica de las operaciones militares en estas formas de actuación de la comunidad internacional: principio de cooperación, principio de dirección centralizada, principio del objetivo y principio de daño mínimo.

El «principio de cooperación» significa, por excelencia, trabajo en equipo; requiere una actuación armónica y conjunta por parte de las naciones implicadas en la consecución de objetivos comunes. La observancia de este principio evitará la confusión, eliminará la duplicidad de esfuerzos y garantizará que todas las acciones sean realizadas en la forma más rápida y fácil. El principio de cooperación requiere, demanda y exige un Órgano de Seguridad para decidir, coordinar y controlar las fuerzas involucradas en las operaciones.

El «principio de dirección centralizada» implica que, tanto la concepción, como el desarrollo y control de la ejecución de las operaciones de embargo y bloqueo, deben mantenerse centralizados en el Consejo de Seguridad de la ONU. Dirección, coordinación y control centralizados es un principio doctrinal en las Fuerzas Armadas de cualquier nación; con mayor razón, al tratarse de una organización multinacional, debe aplicarse este principio de forma imperativa, si se quieren evitar actuaciones anárquicas y el fracaso de las operaciones.

El «principio del objetivo» es esencial y sirve de fundamento a todos los demás. Definir claramente la finalidad que se persigue es imperativo. Una vez concebido el objetivo, deben definirse con claridad y precisión las

acciones necesarias para conquistarlo y mantenerlo. La violación de este principio puede tener consecuencias fatales en la conducción del conflicto.

Si el conjunto de las operaciones militares no está dirigido a la consecución del objetivo que le ha sido asignado por el nivel político-estratégico, o sea por el Consejo de Seguridad de la ONU, por más que se consigan otros resultados, la operación militar es inútil. Todo el esfuerzo militar debe concentrarse en la conquista y salvaguarda de los objetivos derivados de la apreciación político-estratégica de la situación, realizada por el mencionado Consejo de Seguridad, aplicando, de forma taxativa, los procedimientos establecidos. En cualquier circunstancia, los objetivos militares deben ser coherentes y concurrentes con los objetivos político-estratégicos asignados y siempre subordinados a los mismos.

El «principio del daño mínimo» es un corolario del principio del objetivo y de la finalidad última perseguida por el embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional. Se trata, en última instancia, como ya se apuntó antes, de evitar una «guerra total», no de provocarla. En consecuencia, deben evitarse todos los daños posibles, eludiendo sufrimientos y penurias al conjunto de la población civil.

Principios aplicables en el nivel estratégico-táctico

La acción aérea en general se rige por unos principios que, partiendo de los de la guerra, se adaptan de forma concreta a la batalla aérea para lograr el mejor aprovechamiento de las características de los medios aéreos. Estos principios se complementan con unos criterios de empleo que se establecen para cada rama, el fuego, el reconocimiento y el transporte.

Pero, si admitimos que los principios de la guerra no sirven plenamente como principios en la conducción de crisis o conflictos en los que interviene la comunidad internacional, donde no hay una guerra declarada y requieren matizaciones y adaptaciones, es indudable que, en lógica consecuencia, tampoco son aplicables en su integridad los que rigen el empleo del poder aeroespacial, en especial la acción ofensiva. ¿Qué principios, pues, son aplicables?

Con frecuencia se ha tratado de definir de una forma esquemática la estrategia genérica de cada uno de los tres componentes de las Fuerzas Armadas, diciendo que las fuerzas terrestres aplican la «estrategia de la ocupación», las fuerzas navales la «estrategia del bloqueo» y las fuerzas aéreas

la «estrategia de la destrucción». De acuerdo con esta simplificación, la estrategia genérica aérea, la destrucción, produce cierta sensación de rechazo al confrontarla con la finalidad perseguida por el embargo y el bloqueo, en particular con el principio de daño mínimo.

No obstante, siendo una de las principales características de las fuerzas aeroespaciales la flexibilidad, es indudable que pueden y deben adaptarse a las exigencias de estas nuevas formas de actuación. Por tanto, en lógica derivación de los principios que rigen el empleo de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis o conflicto no declarado, los de empleo de las fuerzas aeroespaciales, sin olvidar los tradicionales, podrían concretarse en los cinco siguientes: selección de objetivos, adecuación de medios, conocimiento del adversario, acción combinada y seguridad.

La «selección de objetivos» es «efecto» del principio del nivel inmediato superior, el principio del objetivo. La selección de objetivos a batir, el umbral de las acciones a ejecutar, debe realizarse con la máxima prudencia, evaluando con precisión las ventajas e inconvenientes con respecto al principio del daño mínimo.

La escasez de medios aéreos y la gran cantidad de objetivos susceptibles de ser batidos por las fuerzas aéreas, incrementados con la necesidad de reiterar muchos de los ataques efectuados, imponen una minuciosa selección del sistema de objetivos y de éstos entre sí, con el fin de determinar aquellos cuya destrucción tenga la máxima trascendencia en las operaciones, tanto para el adversario, como para el atacante. Pero sin olvidar en ningún instante que es imperativo evitar todo daño innecesario a la población civil.

El principio de la «adecuación de medios» es consecuencia de la exigencia de daño mínimo impuesta por el nivel superior y exige la máxima precisión en las acciones aéreas emprendidas. Esta precisión se alcanza a través de los distintos sistemas y métodos de navegación, del reconocimiento, de los sistemas de tiro y, sobre todo, con el entrenamiento de las tripulaciones.

El «conocimiento del adversario» consiste en la adquisición y estudio de la información de todos los medios militares y posibilidades del adversario, en relación con la preparación y desarrollo de las operaciones de embargo o bloqueo. Esta información tiene por objeto conocer los medios del adversario en cantidad y calidad, su despliegue, la actividad que mantiene e, incluso, sus intenciones y las condiciones del medio ambiente en que se

desenvuelve. Para obtener esa vital información sobre el adversario, uno de los cometidos de las fuerzas aeroespaciales será el reconocimiento aéreo.

El principio de «acción combinada» significa concurrencia a un mismo fin de los esfuerzos de cuantos intervienen en las operaciones. Si a nivel político-estratégico es imprescindible el principio de cooperación para llevar a cabo actividades de embargo y/o de bloqueo por la comunidad internacional, a nivel militar es imperativo aplicar el principio de la acción combinada. En definitiva, conocerse para entenderse, comunicarse e integrarse en un sistema militar combinado es la única manera de alcanzar y mantener los objetivos asignados en el marco de las condiciones impuestas por el Órgano de Seguridad de la Comunidad de Naciones.

El concepto de «seguridad», aplicado a las fuerzas aéreas como uno de los principios de empleo en las operaciones de embargo y bloqueo, como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos, tiene un carácter preventivo esencial para la supervivencia de la propia fuerza aérea, así como del resto de Fuerzas Armadas y de la población civil.

Al considerar el ataque aéreo como una de las mayores amenazas existentes contra la seguridad, se hace preciso desarrollar un sistema integrado por: un subsistema de información veraz y precisa sobre el adversario o adversarios, mediante acciones de reconocimiento aeroespacial; un subsistema de defensa aérea activa del que forman parte armas antiaéreas y caza-interceptadores; un subsistema de alerta y control contra acciones aeroespaciales, y, un subsistema de defensa pasiva de instalaciones y aeronaves.

Cometidos de las fuerzas aeroespaciales en embargo-bloqueo

Al abrirse casi de repente las posibilidades de dominio sobre el aire-espacio, no se sintió la humanidad sobrecogida, sino que le pareció un resultado natural del progreso ininterrumpido con que por entonces se soñaba. A la alegría de saber que las alas pensadas por los hombres podría surcar los cielos hasta límites insospechados siguió el recelo de que sólo se hubiera ampliado el terreno para futuros combates. Pero el aire-espacio no es sólo lugar para el combate aéreo, ya que desde él se influye directamente en la tierra y en el mar.

El aire-espacio es como un mar que envuelve el mundo; tiene rutas marcadas, «puertos» que son encrucijadas de la geografía, y zonas inmensas donde no cruzan las aves. Pero con relación al aire-espacio no hay naciones interiores o exteriores, zonas marítimas o continentales, como con respecto al océano, ni es posible relegarlo al simple papel de foso como a la mar, porque nunca lo es. Todas las tierras y mares del mundo sufren la amenaza de que el aire que las cubre sea zona de aproximación del adversario y campo de batalla, y siempre ese aire-espacio es camino que hay que defender.

Como con relación al aire-espacio no hay costa inaccesible ni espacios congelados mucho tiempo, toda nación tiene que atender a su propia defensa en toda su extensión. Lo mismo que desde la mar, puede llegar por el aire el adversario, pero con la gran ventaja que proporciona al atacante la posibilidad de actuar en muchos más lugares. Esto ha impuesto una idea táctica de réplica a los ataques llegados desde el aire-espacio que han de tener y tienen las defensas de todos los países.

Hay, pues, un mínimo en la postura estratégica aérea de un Estado que no se corresponde con el mínimo análogo con relación a la mar. El mínimo en la estrategia marítima puede aproximarse a cero y hasta anularse en el caso de países interiores; en cambio, el mínimo con relación al aire-espacio ha de estar siempre muy lejos de la anulación, y las naciones que carecen de posibilidades para realizar tal esfuerzo tienen que resignarse a estar bajo la órbita de otros Estados que sean capaces de defender todo su territorio. En consecuencia, presentar el bloqueo como una acción eminentemente marítima, puede ser un grave error en muchos casos.

La actitud estratégica ofensiva se traduce en dos ideas tácticas sucesivas: el ataque desde el aire y la ocupación tras ese ataque. La posibilidad de tener tales ideas estratégicas y la capacidad de ejecutarlas es un índice que marca la plena personalidad político-estratégica de un Estado. Pero no porque en esas ideas tácticas se condense toda la actuación militar de un país, sino porque quien es capaz de llevarlas a la práctica con probabilidades de triunfo es porque posee fuerzas suficientes y debidamente articuladas para actuar y puede hacer del aire, en lugar de una puerta por la que puede aparecer un enemigo capaz de inmovilizar la guerra, un camino más para acudir a la lucha, con la posibilidad de extender la batalla a todo el territorio del contrario.

Estas ideas genéricas sobre la potencialidad operativa de fuerzas aeroespaciales son la base y fundamento de los cometidos que pueden

desarrollar en el embargo y bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos. Tales cometidos son parte, una pequeña parte, de los que en su totalidad pueden ejecutar tales fuerzas aeroespaciales en un conflicto bélico declarado. Al Órgano de Seguridad de la ONU corresponderá, en cada caso, asignar los cometidos específicos, así como el grado de destrucción aplicable. Los que a continuación se exponen, tienen su campo de aplicación desde estados de precrisis hasta estados prebélicos y los inicios de una guerra declarada.

Las fuerzas aeroespaciales, como parte integrante de las Fuerzas Armadas desplegadas en la zona de operaciones, emplean sus medios de acuerdo con su doctrina básica, complementada con la doctrina específica que rigen las operaciones de embargo y bloqueo como formas de actuación de la Comunidad Internacional de Naciones.

Los cometidos más importantes en este tipo de operaciones serán los de disuasión, acciones humanitarias, intervención del tránsito aéreo, reconocimiento aéreo, defensa aérea, superioridad aérea local, interdicción y apoyo. Los cinco primeros pueden ser ejecutados en las operaciones de embargo y todos ellos en el bloqueo. Decimos «pueden ser», no «deben ser».

La «disuasión» es un cometido esencial de las fuerzas aeroespaciales en las operaciones de embargo o bloqueo para evitar la escalada del conflicto. La idea de la disuasión es tan vieja como la guerra misma; aplica el principio del «vale más prevenir que curar». No es la disuasión, pues, un instrumento para la guerra, sino un eficaz medio de mantener la paz; una paz descafeinada, todo lo precaria que se quiera, pero paz, al fin y a la postre. La disuasión no somete al enemigo a un control fijo, lo limita psicológicamente: «el miedo guarda la viña».

En este orden de ideas las fuerzas aéreas tienen un poder disuasorio insustituible. La capacidad de destrucción de sus sistemas de armas, unida a su gran poder de penetración, es temible en todo tipo de conflicto, por lo que constituyen un poder disuasorio de importancia capital. Sus armas son capaces de batir cualquier tipo de objetivo en cualquier punto del territorio del adversario, sin necesidad de ocuparlo.

La rapidez y contundencia en la actuación de la fuerza aérea son la mejor garantía de que el adversario se verá abocado a desistir ante la idea de iniciar las hostilidades, o provocar una escalada en las mismas, o renunciará a continuarlas después de recibir la acción de represalia de unas fuerzas

aéreas con la adecuada entidad y calidad. Este efecto es lo que llamamos disuasión.

Las «acciones humanitarias» han de perseguir otros fines y servir directamente al bienestar y a las adecuadas relaciones de convivencia humana; llegarán a crear un ambiente de respeto y simpatía hacia quienes las lleven a cabo. Entre tales acciones pueden citarse las de búsqueda y salvamento, abastecimientos y aprovisionamientos de la población civil y aeroevacuaciones. Las ventajas más destacables de este tipo de acciones son la rapidez y la oportunidad cuando las efectúan las fuerzas aéreas. La forma de acción aérea aplicable será la de transporte.

La «intervención del tránsito aéreo» se alcanza tanto mediante la capacidad para impedir o negar la utilización del espacio aéreo de la zona de operaciones, a cualquier aeronave militar o civil que no esté debidamente autorizada, como haciendo posible o facilitando la utilización de dicho espacio aéreo a toda aeronave militar o civil autorizada.

Para realizar ambas funciones es necesario disponer no sólo de unas armas capaces de impedir la utilización de dicho espacio aéreo, sino también de unos medios que permitan organizar y dirigir la circulación aérea total, con plena eficacia y seguridad. Tales medios se agrupan en un sistema para el control operativo aéreo militar, que desempeña a su vez las funciones propias del sistema de alerta y control de la defensa aérea.

Asimismo, dicho sistema coordinará no sólo la ejecución de la circulación aérea, sino también dictando normas por las cuales han de regularse la actividad electrónica, —frecuencias radio; medidas, contramedidas e identificación electrónica;— la vigilancia radar, las telecomunicaciones, etc., para todas las fuerzas y elementos cuando tengan que utilizar el espacio aéreo de la zona de operaciones.

El «reconocimiento aeroespacial» tiene gran importancia, ya que de esta información dependerá la concepción, desarrollo y ejecución de los planes de operaciones de embargo y bloqueo. Para que con el reconocimiento aéreo se pueda obtener una información eficaz habrá que tener en cuenta los siguientes criterios de obtención: precedencia oportuna, puesto que la información será útil si precede oportunamente al planeamiento o a la ejecución de las acciones u operaciones a realizar; continuidad, para establecer comparaciones y deducir consecuencias, manteniendo en todo momento un conocimiento actualizado del enemigo y, por último, el secreto en la actividad de reconocimiento, para no proporcionar indicios y anular nuestra posible sorpresa.



La «defensa aérea» es una parte esencial en la cobertura de las Fuerzas Armadas desplegadas para operaciones, así como de la población civil, y por ello debe estar activada permanentemente. Para ello requiere la constitución y mantenimiento de un completo sistema operativo aéreo, dotado o integrado por todos aquellos medios y armas que hagan posible atender a los múltiples problemas que plantean la vigilancia, detección, identificación y, en su caso, desvío o destrucción de un posible enemigo aeroespacial.

De esta forma, el sistema operativo aéreo, en su función de defensa aeroespacial, contribuye a la disuasión y proporciona seguridad. La defensa aérea contribuye al bloqueo, negando el uso de los caminos del aire-espacio al adversario.

La superioridad aérea local tiene por finalidad crear una condición de superioridad táctica aérea allí donde sea necesario efectuar una operación militar, aérea o no, y en el momento requerido. En las operaciones de embargo-bloqueo, donde las fuerzas de la ONU actúen en una situación de preguerra, puede hacerse necesario, en circunstancias excepcionales, que las fuerzas aéreas creen una situación aérea de ventaja táctica que represente un grado de dominio del aire y proporcione la libertad de acción necesaria para realizar operaciones militares, pero con carácter limitado: en el tiempo, al período en el cual tendrán lugar las operaciones; en el lugar, a la zona o espacio donde se vayan a desarrollar éstas, y en el nivel de la misma, al grado de seguridad y libertad de acción que se necesite.

El carácter táctico, local y limitado de este tipo de superioridad aérea, hace que ésta sea una excelente manera, no sólo de apoyar a otras operaciones aéreas, sino también de prestar este apoyo a concretas operaciones militares en superficie.

Por el carácter limitado que en todos los aspectos tiene la superioridad aérea local, los objetivos a batir en la conquista de la misma serán únicamente aquellos del poder militar, y en particular del poder aéreo enemigo y no del potencial, que representen un peligro capaz de impedir, o al menos interferir, las operaciones aéreas propias a realizar en beneficio de las operaciones que éstas traten de apoyar o proteger.

Por lo tanto, aviones, radares, bases y aeródromos, artillería y misiles superficie-aire y toda la gama de armas como misiles tierra-tierra, cuyo alcance puede poner en peligro la actuación de las fuerzas aéreas en la zona de que se trate y durante el tiempo fijado, serán los objetivos más destacados para obtener la superioridad local.

La «interdicción» es la manifestación más clara de la intervención de los medios aeroespaciales en las operaciones de bloqueo terrestre y marítimo, así como la defensa aérea y la superioridad aérea local lo son en las comunicaciones a través del aire-espacio. Los objetivos a batir serán las vías de comunicación y transporte terrestres y marítimas, así como los medios militares que por ellas circulan.

El objeto de la interdicción aérea es evitar que el adversario se abastezca en el lugar y momento oportuno y durante el tiempo requerido, imposibilitándole para llevar a cabo operaciones sostenidas y efectivas, reduciendo su capacidad de combate en la defensiva propia y su capacidad de resistencia en la ofensiva.

Para sostener su esfuerzo el adversario necesita personal, material y abastecimientos, así como líneas de comunicación, terrestres, marítimas y aéreas, que ha de establecer para mantener un flujo continuo que alimente la batalla en superficie. Personal, material y abastecimientos se mueven a través de esas líneas hasta los puntos de concentración, y de aquí a la zona de combate.

Las operaciones de interdicción aérea tienen por finalidad impedir este flujo por medio de la destrucción, haciéndolo más lento o deteniéndolo, para neutralizar la efectividad de las reservas enemigas y comprometer a las fuerzas que se están empeñando en combate.

Los grados de interdicción varían de acuerdo con el área a interdecir, con las posibilidades del enemigo y con los objetivos militares propios. Generalmente se admiten cuatro grados que, de mayor a menor, son los siguientes: aislamiento del campo de batalla, destrucción o neutralización, acción de demora y hostigamiento. En las operaciones de embargo, ninguna de estas acciones es aplicable; sin embargo, en el bloqueo y en fases críticas de un conflicto sí podrían aplicarse los grados menores de interdicción, es decir, acción de demora y hostigamiento.

Las operaciones de interdicción, en su grado de acción de demora, se podrán llevar a cabo cuando únicamente se desean conseguir efectos limitados, con el fin de ganar tiempo para que nuestras fuerzas puedan acumular medios que les permita consolidar sus posiciones, y/o para impedir que el adversario pueda montar una ofensiva en gran escala. Los objetivos más importantes a batir serán los centros neurálgicos de su sistema logístico: transportes, abastecimientos, mantenimiento, combustibles, etc., así como las fuerzas de superficie que actúen como reservas o se trasladen a la zona de los combates.

La interdicción, en su grado de hostigamiento, tiene por finalidad perturbar las actividades logísticas y reducir los movimientos del adversario. El efecto del hostigamiento será obligar al enemigo a adoptar medidas defensivas que le fuercen a consumir tiempo y limitar la libertad de acción de sus fuerzas, por las precauciones que se vea obligado a tomar.

El «apoyo aéreo» es otro de los cometidos de las fuerzas aeroespaciales en las operaciones de bloqueo, en el caso de que las fuerzas de superficie necesitaran la colaboración de las fuerzas aéreas para repeler ataques del enemigo a las fuerzas terrestres o marítimas propias. Las fuerzas aéreas, en este tipo de acciones, se emplean contra objetivos que afecten de modo inmediato a los combates en superficie o cuando las fuerzas terrestres o navales propias combatan con insuficiencia de apoyo de sus armas orgánicas, por escasez, falta de potencia o alcance de las mismas.

Los medios aeroespaciales en el embargo-bloqueo

Para alcanzar el fin propuesto a través de los cometidos señalados a las fuerzas aeroespaciales, los medios asignados a ésta se componen de:

- Fuerzas Aéreas y Fuerzas Espaciales.
- Fuerzas Antiaeroespaciales.
- Vigilancia, detección, identificación y conducción.
- Instalaciones y medios de apoyo operativo y logístico.
- Infraestructura radioeléctrica y de telecomunicaciones.

Reglas de Enfrentamiento (RDE)

Las operaciones de embargo y bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos son extremadamente delicadas puesto que, si no se conciben, desarrollan y ejecutan con la máxima prudencia y en estrecha cooperación y coordinación entre todas las naciones implicadas, podrían ocasionar conflictos internos. En consecuencia, es preceptivo disponer en esta doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas en este tipo de operaciones, aunque sea una doctrina sencilla y muy flexible, de unas RDE en las que se establezca unas normas de actuación que especifiquen con claridad en que circunstancias deben emplearse las armas.

Las RDE aplicables a las fuerzas aeroespaciales constituyen una serie de normas para la identificación, interceptación, intervención y enfrentamiento con las aeronaves adversarias. Uno de los condicionantes que se imponen es que dichas reglas deben estar de acuerdo, en cualquier circunstancia, con las leyes internacionales y el derecho soberano de actuar en defensa propia y no deberán provocar una situación más peligrosa que la que se intenta salvaguardar.

De la estricta aplicación de estas reglas de enfrentamiento depende, en gran medida, el éxito político-estratégico de las operaciones de embargo o bloqueo. No será ocioso recordar el derribo ocasionado por un caza soviético a un avión de transporte japonés en las proximidades de la península de Kamchatka. Si un caso similar se hubiese dado en el conflicto del Golfo, con el derribo accidental de un avión iraquí durante la fase previa a la declaración de hostilidades, ese hecho podría haber ocasionado un conflicto internacional de alcances insospechados.

Reflexiones a modo de conclusión

Los recientes acontecimientos ocurridos en la antigua Yugoslavia durante 1995 han puesto de manifiesto, de una manera palpable, la necesidad de una doctrina de actuación de la comunidad internacional en los conflictos, a través de operaciones de embargo y bloqueo; operaciones que, si tienen siempre una finalidad pacífica, no siempre los instrumentos utilizables para llevarlas a cabo son «pacíficos».

Desde los inicios del conflicto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó una decisión razonable, que fue asignar a las fuerzas allí desplegadas la misión de garantizar a la población civil la ayuda humanitaria mínima exigida, mantener la seguridad en áreas críticas, controlar el espacio aéreo bosnio y asegurar un grado de bloqueo que permitiera rebajar y, a medio plazo eliminar, el conflicto bélico allí desatado.

La resolución 824 de mayo de 1993 establecía unas «zonas de seguridad»; complementando esta decisión, la resolución 836 de junio del mismo año autorizó a la ONU, a través del Consejo de Seguridad, a usar todas las medidas necesarias, incluidas las acciones bélicas, para defenderlas. Como consecuencia de esta última resolución, en febrero de 1994 se llevaron a cabo acciones de represalia con ataques aéreos a objetivos muy seleccionados, a requerimientos de la ONU.

A finales de mayo de 1995, estos ataques aéreos tienen que reiterarse, y en ellos intervienen por primera vez fuerzas aéreas de caza y ataque españolas. Las hemerotecas están a disposición de todos aquellos que quieran acudir a ellas; de la lectura de los artículos dedicados a comentar estos hechos bélicos se extrae un denominador común: la ONU y su Consejo de Seguridad no tienen una doctrina que les permita decidir y actuar en los conflictos internacionales de forma clara, sencilla y flexible.

Cuando se decide llevar a cabo alguna represalia se hace, o parece hacerse, sin que el principio de cooperación y solidaridad se haya impuesto entre las naciones implicadas. En consecuencia, la falta de una estrategia política claramente definida y aceptada tiene una influencia negativa directa en la explotación del éxito de las operaciones militares, en particular de las aéreas.

Si se pretende que el prestigio internacional de la ONU se incremente, así como el de su Consejo de Seguridad, es preceptivo dejar firmemente asentado cuál es la finalidad perseguida y cómo se pretende alcanzarla. Las violaciones a los derechos intangibles de la persona humana, a la dignidad de la persona humana, como principios universales que a todos nos incumben, requieren decisiones solidarias muy meditadas, en lugar de actuaciones improvisadas o cargadas de parcialidad.

Corolario de lo anterior es que en estas reflexiones no se ha tratado de analizar hechos puntuales, aunque aparentemente hayan tenido una gran trascendencia, —como pudo ser la actuación decisiva de las fuerzas aéreas en la guerra del Golfo. Hemos considerado más importante presentar un esbozo de doctrina de actuación de la ONU y su Consejo de Seguridad en las operaciones de embargo y bloqueo, basándonos en la experiencia reciente.

CAPÍTULO QUINTO

BLOQUEO Y EMBARGO. CASOS RECIENTES. RESULTADOS

BLOQUEO Y EMBARGO. CASOS RECIENTES. RESULTADOS

Por ALEJANDRO YÁÑEZ RODRÍGUEZ

Introducción

Antes de iniciar el estudio de casos recientes que consideremos más interesantes, convendría hacer algunas consideraciones tendentes a la fijación de los conceptos que más adelante nos permitirán realizar el correcto análisis de los hechos, así como establecer conclusiones de tipo práctico.

No cabe duda de que la intención de privar al enemigo de los medios de resistencia o respuesta es tan antigua como la propia sociedad humana y resulta más fácil de realizar cuando no existen normas internacionales que regulen el uso de la fuerza.

La Declaración de París de 1856, los seis Convenios de La Haya de 1907 e incluso la Declaración Naval de Londres de 1909 pueden ser considerados como obsoletos ante los profundos cambios habidos con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

No parece exagerado decir que la actualización del Derecho de la Guerra Marítima, o de las reglas internacionales sobre el uso de la fuerza en los conflictos armados en la mar, han sido sistemáticamente marginados.

La actitud del Comité Internacional de la Cruz Roja ha sido más convincente, pero siempre y únicamente dirigida hacia el Derecho Internacional Humanitario, para prohibir o al menos restringir el uso de ciertas armas por sus efectos nocivos o indiscriminados.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, se limitó a tratar del uso de la alta mar con fines pacíficos, por lo que el derecho aplicado a los conflictos en la mar prácticamente no existe.

Antes de adentrarnos en análisis concretos, será conveniente establecer unas definiciones de «bloqueo» y de «embargo», para de esta forma poder disponer de elementos de comparación o medida que nos permitan obtener conclusiones.

También será conveniente estudiar, aunque de forma somera, las diferencias entre ambos conceptos, examinando las componentes que los conforman, con la finalidad de, una vez convenientemente analizadas, deducir las causas del éxito o fracaso en los casos que estudiaremos.

Dedicaremos una particular atención al caso de la antigua República de Yugoslavia, por su actualidad.

El bloqueo

El «bloqueo» es un término militar, de procedencia germánica, que significa la incomunicación de un lugar con finalidad bélica, económica o política.

Únicamente existen normas internacionales cuando se trata de bloqueo marítimo de guerra, acordado por un beligerante contra otro e impuesto a los neutrales.

Se trata pues de la actuación de las fuerzas marítimas de un beligerante con la finalidad de impedir toda comunicación marítima con una parte o la totalidad de la costa del otro beligerante.

La evolución de los medios y métodos de hostilizar y la creciente interdependencia política y económica de los Estados son factores que han incidido, de forme restrictiva, en la práctica del bloqueo, por la necesidad del obligatorio cumplimiento de determinados requisitos para que sea considerado como legal.

Entre el sinnúmero de definiciones existentes adoptaremos, a los efectos de éste trabajo, por precisa y completa la de Rodríguez Villasante, que define el bloqueo como: medio de hostilizar, propio de la guerra marítima, que consiste en la prohibición impuesta por un Estado beligerante, y mantenida de forma efectiva por sus fuerzas navales y aéreas, de todo tráfico marítimo con un determinado puerto o costa enemiga u ocupada por el

enemigo. Es doctrina universalmente aceptada que, para que el bloqueo sea legítimo, ha de ser formalmente declarado, notificado y efectivo, no dirigido contra la población civil y no afectar al paso en tránsito de los neutrales por los estrechos utilizados por la navegación internacional.

La definición adoptada contiene una serie de conceptos que será conveniente analizar en detalle.

La guerra marítima ha sido objeto de numerosas definiciones en cuyo análisis no entraremos. Para el trabajo que nos ocupa, elegimos la de Fernández-Flores, que la define como la que se lleva a efecto, con fuerzas fundamentalmente navales, contra cualesquiera objetivos militares.

Esta definición entraña el problema de definir qué es un objetivo militar. Entenderemos como tal aquél cuya obtención ha sido asignada por un gobierno a sus Fuerzas Armadas.

El aspecto más importante, desde un punto de vista operativo, es el mantenimiento efectivo, que siempre estará condicionado por la capacidad del declarante para ejercer el dominio, o al menos el control, de la mar en el espacio marítimo correspondiente.

El embargo

El *Diccionario de la Real Academia*, a los efectos que nos interesan, asigna las siguientes acepciones:

- Retención, traba o secuestro de bienes por mandamiento de juez o autoridad competente.
- Prohibición del comercio y transporte de armas y otros efectos útiles para la guerra decretada por un gobierno.

En nuestra búsqueda de definiciones hemos dado con el contenido del artículo 41 de la Carta Fundacional de las Naciones Unidas. En él, y sin ánimo alguno de establecer una definición, se indican las medidas que el Consejo de Seguridad podría decidir y que, según el citado artículo, no implican el uso de la fuerza.

Basándonos en su contenido, definiremos el embargo como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de las relaciones diplomáticas. Esta definición coincide casi literalmente con la de Cervera Pery y es coherente con la apreciación de la mayoría de los expertos.

La definición es clara, pero su aplicación práctica, sin el empleo de cierta dosis de fuerza, no lo es tanto. Suena a bloqueo «pacífico», concepto con el que la doctrina clásica del Derecho Internacional ha sido siempre más que reticente, justificándolo únicamente como medida acordada por la comunidad internacional para preservar la paz o hacer respetar los derechos humanos.

Diferencias esenciales entre bloqueo y embargo

A nuestro juicio, la diferencia más importante es la de la condición pacífica y preventiva del embargo frente al acto hostil que supone el bloqueo.

El embargo es, al menos en teoría, una medida precautoria tomada para conseguir solucionar el problema sin necesidad del empleo de la fuerza. No pertenece a la guerra marítima, según la definición adoptada, y podría considerarse como una especie de guerra económica.

La realidad, como más adelante veremos, nos enseña que ningún embargo ha surtido el efecto deseado y que en la práctica ha habido que aplicar, de forma más o menos solapada, cierta dosis de fuerza; es decir, ha sido necesario llegar a un bloqueo más o menos encubierto.

Eficacia del bloqueo

En este punto estudiaremos exclusivamente la eficacia del bloqueo, que es componente necesaria de su legalidad.

Los factores a considerar son los siguientes:

- Políticoeconómicos: incidencia del bloqueo en la economía mundial. Capacidad de supervivencia del bloqueado.
- Militares: disponibilidad de medios y capacidad de reacción del bloqueado.

La incidencia de un bloqueo en la economía mundial es factor determinante de su éxito, por lo que debe ser seriamente ponderada antes de tomar una decisión que podría ser precipitada, ya que el intentar privar a una parte importante de países de materias o productos de primera necesidad provocaría una reacción unánime que haría fracasar el intento.

La capacidad de supervivencia del bloqueado debe ser estudiada a la luz de su autonomía económica y de su dependencia del tráfico marítimo, a su

vez íntimamente ligado a su situación geográfica. De serlo incorrectamente, el bloqueo se convertiría en una simple perturbación a terceros sin compensación práctica para la finalidad deseada y el esfuerzo realizado.

Los factores militares deben ser estudiados a la luz del siguiente axioma: no se puede declarar un bloqueo si no se puede garantizar el dominio de la mar o al menos su control.

Para poder continuar este trabajo, será necesario establecer una definición de estos conceptos. A los únicos efectos de este estudio los definiremos de la siguiente manera:

- Dominio de la mar: libertad de acción, en espacios marítimos determinados, conseguida mediante la disponibilidad de fuerza y habilidad política necesarias.
- Control de la mar: capacidad de limitar, a conveniencia propia, las acciones marítimas de otros países en espacios marítimos determinados.

No cabe duda de que los modernos medios de detección e identificación, el alcance y selectividad de las armas y la aviación embarcada han modificado substancialmente la realización práctica del bloqueo.

Ya no es necesario el clásico cinturón de unidades, prácticamente acordadas, para conseguir la impermeabilización. Por ello, ha reaparecido pujantemente el concepto, hasta no hace mucho denostado por inoperante, del bloqueo a distancia, establecido sobre vías de acceso alejadas de la costa enemiga.

Para que el bloqueo sea operativamente viable hay que estudiar con detenimiento los medios disponibles, la distancia a las bases y el apoyo logístico necesario. Esto y la capacidad de reacción militar del adversario serán los factores condicionantes para determinar, desde un punto de vista estrictamente operativo, la posibilidad de obtener el dominio o al menos el control de la mar. Para la realización del estudio es indispensable disponer de un eficaz Servicio de Inteligencia.

Una vez realizadas estas consideraciones previas y establecidas las definiciones de bloqueo y embargo, es llegado el momento de estudiar algunos casos concretos y de actualidad. Nos referiremos someramente a los conflictos de Rodesia e Irak y pondremos un particular énfasis en el estudio del conflicto de la antigua República de Yugoslavia.

Los casos de Rodesia e Irak

Ante la invasión de Kuwait por el Ejército iraquí, en agosto de 1990, la reacción de la comunidad internacional fue unánime; las Naciones Unidas, la Comunidad Económica Europea, etc., condenaron tanto la agresión injustificada, como la violación de derechos humanitarios y diplomáticos.

La reacción del Consejo de Seguridad no se hizo esperar y mediante la resolución 660 exigió la inmediata e incondicional retirada de las tropas invasoras.

Ante el incumplimiento de la mencionada resolución, el día 6 de agosto el Consejo de Seguridad adoptó la 661, que establecía una serie de medidas calificadas como embargo comercial, financiero, armamentístico y de transporte naval. Como resultado de esta resolución Estados Unidos y el Reino Unido establecieron un bloqueo, eufemísticamente calificado de interdicción o interceptación, que nunca fue acordado por las Naciones Unidas, ya que sistemáticamente han eludido el uso del concepto bloqueo, por ser generalmente aceptado como acto de agresión y por lo tanto incompatible con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.

Ante la ineficacia de las resoluciones mencionadas, el 29 de noviembre, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 678, que autoriza el uso de la fuerza para hacer efectivas las sanciones acordadas. Nótese que el incumplimiento no significa la guerra, sino que es solamente el motivo de autorización del uso de la fuerza para imponer el cumplimiento de las resoluciones.

Muchos tratadistas calificaron esta resolución de histórica y sin precedentes. No estaban en lo cierto. No era la primera vez que el Consejo de Seguridad autorizaba el uso de la fuerza en apoyo de sanciones internacionales, ya que 25 años antes autorizó a Gran Bretaña el uso de la fuerza en circunstancias similares.

En 1960 las unidades de la Royal Navy mantenían la llamada *Beira Patrol* como operación establecida para poner en vigor las sanciones contra Rodesia.

El esfuerzo resultó considerable: normalmente se mantenían en patrulla dos fragatas apoyadas por las necesarias unidades auxiliares; debido a lo alejado de las bases, eran precisas 9 fragatas por cada una de las mantenidas en zona. Durante los dos primeros años participaron en el embargo 48 unidades de combate, 8 petroleros y 6 buques auxiliares.

Las circunstancias de la operación eran muy favorables ya que el tráfico marítimo era poco intenso, el objetivo muy limitado, sólo petróleo, y sólo un puerto y no afectaba a la economía mundial. Por otra parte, la coordinación era sencilla, por participar un solo país, y no había amenaza.

Sin embargo, los resultados no fueron satisfactorios. En diciembre de 1965, Gran Bretaña envió un portaaviones en apoyo de las operaciones, que mantuvo un promedio de 15 salidas aéreas al día, hasta que fue sustituido por una patrulla aérea basada en la antigua República malgache.

Es interesante hacer notar que, aunque las sanciones habían merecido unánime aprobación, el Reino Unido nunca designó la operación como bloqueo ni autorizó el uso de la fuerza a sus unidades, hasta que los sucesivos incidentes culminaron en el fracaso de la interceptación del petrolero de bandera griega *Joanna V*. En estas circunstancias, el Reino Unido solicitó, y obtuvo en abril de 1966, del Consejo de Seguridad la autorización para el uso de la fuerza.

Resumiendo: mientras la operación fue embargo, los resultados fueron decepcionantes para el esfuerzo realizado y las favorables condiciones en que se desarrollaba. Únicamente los resultados fueron satisfactorios cuando se autorizó el uso de la fuerza, es decir cuando se realizó un bloqueo aunque fuera encubierto.

El problema de Irak, en 1990, era muy diferente. Los aspectos más importantes de esta diferencia eran:

- Incidencia en la economía mundial.
- Existencia de una importante amenaza.
- Dificultad de coordinación por el gran número de participantes.

¿Cuál fue el resultado del embargo? Otro nuevo fracaso. La vulneración sistemática de las resoluciones del Consejo de Seguridad condujo a la resolución 678 de noviembre de 1990, que autorizó el uso de la fuerza; posteriormente, se desencadenaron las operaciones militares en todos los ámbitos y el resultado fue un nuevo fracaso de la labor pacificadora de las Naciones Unidas.

El caso de la antigua República de Yugoslavia

No es necesario entrar en los antecedentes del conflicto por sobradamente conocidos. Por ello nos limitaremos al problema del embargo declarado para poner en vigor las sanciones decretadas por las Naciones Unidas, su evolución, consecuencias y resultados.

Comencemos por un ligero análisis de las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad para relacionarlas con las operaciones llevadas a cabo para su cumplimiento.

La primera a considerar es la 713, de septiembre de 1991. El Consejo de Seguridad, preocupado porque la situación en Yugoslavia constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y encomiando los esfuerzos realizados por la Comunidad Europea y el apoyo de los participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa para restablecer la paz y el diálogo en Yugoslavia, decide establecer un embargo general y completo de todas las entregas de armamentos y pertrechos militares.

Por la resolución 724 de diciembre de 1991, con objeto de velar por la aplicación efectiva del embargo, se establece un Comité del Consejo de Seguridad para examinar la información recibida de los Estados y recomendar las medidas apropiadas en caso de violación.

La resolución 757 de mayo de 1992 deplora que no se haya cumplido lo dispuesto en la 752, respecto al cese de hostilidades e injerencias internas en Bosnia-Herzegovina, y establece un embargo muchísimo más amplio, ya que únicamente excluye las medicinas y los alimentos y pide a los Estados que recomienden medidas adecuadas para su cumplimiento.

Como resultado de las resoluciones 713 y 757, y a partir del 11 de julio de 1992, se establecen dos operaciones navales paralelas para el cumplimiento del embargo: *Maritime Monitor* de la OTAN y *Sharp Vigilance* de la Unión Europea Occidental (UEO). En cada una de ellas toman parte dos unidades españolas.

La misión encomendada a las unidades navales implicadas en el embargo es muy imprecisa. Su enunciado literal es:

«Llevar a cabo operaciones para comprobar el cumplimiento de las sanciones de la ONU contra la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) establecidas por las resoluciones 713 y 757 mediante la vigilancia, identificación e información del tráfico marítimo en la zona especificada más adelante. La misión no, repito no, incluye la puesta en vigor de las sanciones y el embargo por la fuerza.»

Como resultado de dicha misión se asignó a las unidades navales el siguiente cometido:

«Detener e inspeccionar todos los buques con destino a la antigua República de Yugoslavia (Eslovenia, Croacia, Serbia y Montenegro) para impedir la importación de armas o equipos militares.»

El 16 de noviembre de 1992, el Consejo de Seguridad emitió su resolución 787 en la que, preocupado por las continuas violaciones del embargo, exige el cese inmediato de las injerencias en Bosnia-Herzegovina e incrementa el embargo prohibiendo el transbordo de combustibles de todas clases, equipos relacionados con la producción de energía, hierro, acero, productos químicos, etc., y pide a los Estados que empleen todas las medidas, ajustadas a las circunstancias, que puedan ser necesarias para detener, inspeccionar y verificar las cargas y el destino de todo transporte marítimo hacia la región o desde ella.

Como consecuencia de esta resolución, y a partir del 22 de noviembre, se establecen dos nuevas operaciones: *Maritime Guard* de la OTAN y *Sharp Fence* de la UEO, en cada una de las cuales participan dos unidades españolas.

Al cometido, anteriormente citado, se añadió el de impedir el tránsito marítimo hacia o desde los puertos de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de cualesquiera artículos o productos que no sean suministros médicos o alimentos, a menos que sean específicamente autorizados por el Comité de Sanciones de Naciones Unidas. Recordemos que el citado Comité fue establecido por la resolución 724 de diciembre de 1991.

El 8 de abril de 1993 se emitió la resolución 820, por la que se determina incrementar la puesta en vigor de las sanciones impuestas por anteriores resoluciones y amplía que las medidas apropiadas a las circunstancias pueden ser empleadas en el mar territorial de Serbia y Montenegro.

A partir del 15 de junio de 1993, y como resultado de la mencionada resolución, las dos operaciones que se estaban realizando se refunden en una sola denominada *Sharp Guard*, lo que resuelve prácticamente todos los problemas de coordinación.

Las unidades participantes se agrupan en tres grupos operativos, bajo el mando del Mando Naval de la OTAN en el Sur de Europa; uno en la zona de Montenegro, compuesto por seis unidades, con la misión de impedir la entrada de cualquier tráfico en el mar territorial de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro); otro grupo, compuesto por cuatro unidades, en la zona de Otranto y con la misión de imponer el embargo de armas a todos los Estados de la antigua Yugoslavia; y un tercer grupo, compuesto por nueve unidades, con la responsabilidad de tránsitos, adiestramientos y visitas portuarias para descanso de las dotaciones. Es decir,

19 unidades en permanencia. Con independencia de la mencionada operación, pero en apoyo de la misma, se mantienen uno o dos portaaviones bajo mando nacional.

Los cometidos asignados en la nueva operación, además de los anteriormente citados, son:

- Impedir la entrada de cualquier tráfico marítimo comercial en el mar territorial de la República Federal de Yugoslavia, excepto cuando sea autorizado, caso por caso, por el Comité de Sanciones.
- Detener, y si fuera preciso apresar, todo buque de la bandera de la mencionada República o que pertenezca, o haya sido consignado a/o por una persona física o jurídica de dicha República.

Durante el período comprendido entre el 15 de junio de 1993 y el 15 de diciembre de 1994, los resultados obtenidos por la fuerza internacional ejecutante de la operación *Sharp Guard* son los siguientes: 49.235 buques interrogados, 3.758 visitados y 1.008 desviados. Dichas cantidades reducidas a valores mensuales son: 2.736 interrogados, 209 visitados y 56 desviados, lo que da una idea bastante aproximada de la escasa dependencia del país embargado respecto al tráfico marítimo.

La contribución española, durante el mismo período, ha sido de 13 unidades navales, y sus resultados a lo largo de los 18 meses han sido: 2.639 buques interrogados, 136 visitados y 23 desviados.

Análisis

Tras la somera exposición de las operaciones establecidas para llevar a efecto las sanciones impuestas por la ONU, realizaremos un análisis de las mismas para, posteriormente, poder obtener conclusiones de su eficacia.

También será conveniente analizar el articulado de la Carta de las Naciones Unidas que sea de aplicación al trabajo que estamos realizando.

Tras tres largos años de conflicto, la situación política es prácticamente la misma y los resultados de las medidas adoptadas han sido decepcionantes en relación con la finalidad deseada, y el sufrimiento de la población civil se ha agudizado considerablemente.

A nuestro juicio, el motivo del fracaso ha sido la mala apreciación de alguno de los factores componentes de la eficacia del bloqueo, tales como: la capacidad de supervivencia ante el embargo o bloqueo, debido a la escasa dependencia del tráfico marítimo, y a la preponderancia y permeabilidad de las fronteras terrestres.

Aunque la misión asignada inicialmente a las unidades navales es ambigua y reiterativa en la prohibición del uso de la fuerza para poner en vigor las sanciones, las sucesivas resoluciones han permitido asignar unos cometidos cada vez más concretos y concluyentes, hasta llegar a la autorización de detener y si fuera preciso apresar, aunque la resolución de la ONU dice confiscar a los infractores. No hay que olvidar que el apresamiento es una acción típica del bloqueo y exige el empleo de la fuerza con todas sus consecuencias.

El número de barcos desviados representa la casi totalidad de los infractores y su escaso número demuestra la escasa dependencia del embargado en relación con el tráfico marítimo.

Sin embargo, el esfuerzo ha sido notable, debido al interés de gran número de naciones y organizaciones internacionales en participar en la ejecución de las resoluciones de las Naciones Unidas; a nuestro juicio, el número de unidades participantes ha sido excesivo y, en ocasiones, la relación entre el tiempo de permanencia en zona y el coste de mantenimiento, inapropiada, como también lo ha sido la relación entre unidades empleadas y barcos desviados.

La organización también ha sido compleja, hasta que las dos operaciones paralelas y coincidentes se han resumido en una sola. El establecimiento de las reglas de enfrentamiento también ha resultado difícil debido a los problemas para aunar los pareceres del gran número de participantes.

Ello ha causado frecuentes retrasos que, en circunstancias menos favorables, habrían resultado inadmisibles. La ausencia de amenaza ha sido condicionante para la solución de estos problemas.

Como muestra de los problemas de coordinación, podemos referirnos a los casos de Grecia y de Estados Unidos. Grecia no ha aceptado para sus unidades navales las normas de enfrentamiento más avanzadas, como pueden ser el hostigamiento, el fuego que no sea de advertencia, el ataque, salvo que vaya precedido de acto hostil, e incluso el operar dentro del mar territorial de la República Federal de Yugoslavia.

Por su parte, Estados Unidos también se apartan del consenso internacional y no aplican las normas más conflictivas a los buques que transportan armas dirigidas exclusivamente al Gobierno de Bosnia-Herzegovina, a menos que las armas sean antiaéreas, antibuque, o de destrucción masiva o el buque transporte mercancías que violen las sanciones económicas.

En relación con el articulado de la Carta de las Naciones Unidas, que justifica la intervención en el problema yugoeslavo, es necesario considerar lo siguiente:

- Es manifiesta la ambigüedad del artículo 42 cuando se refiere a que, en el caso de que las medidas que no impliquen el uso de la fuerza (preventivas) puedan ser inadecuadas o hayan demostrado serlo, se podrá ejercer la acción necesaria. Pero lo más sorprendente, a nuestro juicio, es cuando se enuncian, como acciones similares, acciones tan dispares como son las demostraciones y los bloqueos.
- Tal comparación nos resulta inaceptable. Considerando la acepción que hemos adoptado para definir el bloqueo, no de forma caprichosa sino coherente con la percepción general, éste es un medio de hostilizar propio de un Estado beligerante, por lo que estimamos que no debe ser declarado ni ejercido por el Consejo de Seguridad. Es sintomática la sistemática evitación de este concepto en todas las resoluciones del mencionado consejo, aunque luego se autorice el uso de medidas que en la práctica significan un auténtico bloqueo no declarado y por lo tanto ilegal.

Esta situación ambigua, este uso de las medidas «que sean necesarias», esta sensación de falta de claridad es lo que produce las discrepancias entre las naciones participantes a la hora de aceptar las reglas de enfrentamiento y lo que transforma las operaciones en un híbrido de bloqueo y embargo que dificulta enormemente la consecución de la coordinación necesaria.

La situación puede llegar a complicarse más aún. La necesidad de seguridad de las unidades participantes podría conducir inexorablemente a la puesta en vigor, aunque de forma solapada, del polémico concepto de la autodefensa anticipada o incluso al establecimiento de zonas marítimas de exclusión, con el grave perjuicio a terceros que ello podría causar.

Conclusiones

Como resumen de todo lo expuesto podemos preguntarnos si en los casos estudiados, y más concretamente en el caso de Yugoslavia, las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad han servido para conseguir la finalidad deseada por las Naciones Unidas. La respuesta es evidentemente negativa. Aunque desde un punto de vista estrictamente técnico el embargo, o bloqueo no declarado, ha sido satisfactorio, como medida pre-

ventiva o coercitiva ha resultado un fracaso y desde el punto de vista económico excesivamente oneroso.

Y finalmente, haremos unas reflexiones sobre la capacidad de las organizaciones internacionales, y más concretamente las Naciones Unidas, en relación con las declaraciones de embargos y bloqueos. En el caso del embargo no parece haber ninguna objeción a su declaración. Se trata de una medida preventiva o precautoria y, a nuestro juicio, totalmente coherente con el Derecho Internacional y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.

Otra cosa muy diferente es su eficacia. A los ejemplos estudiados podríamos añadir un sinnúmero de otros y todos nos conducirían a la misma conclusión: salvo en casos muy concretos de manifiesta falta de peso político y económico o de gran vinculación del embargado con el comercio marítimo, el embargo resulta ineficaz.

La experiencia ha demostrado que, para que resulte técnicamente eficaz, es necesaria la autorización de una serie de medidas cuyo mero enunciado, al implicar el uso de la fuerza, tenga un efecto disuasorio adecuado, sin que sea necesario llegar a su empleo efectivo.

Cosideramos el caso del bloqueo como totalmente diferente. Su eficacia está sobradamente probada siempre que hayan sido adecuadamente ponderados los factores determinantes que hemos estudiado.

A la luz de la comunidad internacional, considerando que la finalidad de las organizaciones de este tipo es tutelar la paz mundial, y centrándonos más concretamente en la Organización de las Naciones Unidas y en el espíritu de su Carta Fundacional, concluimos que la mencionada Organización no es competente para la declaración de un bloqueo, por enmascarado que se presente, por tratarse de acto hostil propio de beligerante.

Para finalizar, parece conveniente hacer mención al denominado *Manual de San Remo de 1994*, considerado por muchos expertos como la expresión actualizada del Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en la mar, que califica la figura del bloqueo como «método de guerra» y mantiene los criterios clásicos de la necesidad de declaración, la notificación y la eficacia como componentes necesarios de la legalidad del bloqueo.

CAPÍTULO SEXTO

CUESTIONES JURISDICCIONALES

CUESTIONES JURISDICCIONALES

Por LUIS FERNANDO VIGIER GLARÍA

Bajo el epígrafe «Cuestiones Jurisdiccionales» se aporta un trabajo monográfico que aborda la problemática que presenta la adopción de medidas internacionales de bloqueo sobre una zona geográfica concreta. El presente estudio no parte de la consideración más generalizada de la normativa internacional procedente en la materia, que es objeto de otro estudio, sino que, consecuente con su título, procura esbozar la cuestión en un sentido puramente romanista de *iuris-dictio*, esto es, la dicción del derecho por los órganos que son, o deben ser, competentes en la materia. Consciente de que la cuestión afrontada se refiere a un común esfuerzo de diferentes organizaciones nacionales, con distintas concepciones jurídicas sobre unos mismos institutos, parte el trabajo por mostrar escepticismo sobre la figura del «bloqueo pacífico», por carecer de los requisitos que legal y doctrinalmente tipifican al bloqueo.

El hecho de ser contemplado dentro del «Derecho de la Guerra» y el carecer de notas tan determinantes como el uso de la fuerza, o la previa declaración de beligerancia, cuestionan su legalidad —y desde luego su «efectividad»— a la luz de la Declaración de Derecho Marítimo de París de 16 de abril de 1856. Aún considerando lo impropio de la figura, nos rendimos a la realidad de los hechos y a su aceptación por la comunidad internacional como medida de presión reconocida por la propia Carta de las Naciones Unidas, y se pasa a tratar con mayor detenimiento el denominado «derecho de presa», al que consideramos consecuencia directa del bloqueo.

Al tratar de este instituto, se ofrece una descripción de los diversos sistemas jurisdiccionales y administrativos que en los diversos países asumen la misión de determinar la bondad o improcedencia de las presas efectuadas por sus buques de guerra, así como los diversos procedimientos aplicables y los efectos que producen las pertinentes resoluciones. Se ofrecen unas notas comunes a los diversos procedimientos, pasando seguidamente a contemplar la realidad de los hechos en las operaciones internacionales emprendidas, concretamente en Yugoslavia.

El trabajo efectúa una diferenciación entre las normas que, por lo que toca al embargo, afectan a España, y las que se refieren al bloqueo. Las primeras no presentan mayor problema a nuestro juicio por recoger el propio derecho interno las resoluciones de las Naciones Unidas, y así se enumeran toda una serie de Reales Decretos que recogen las medidas nacionales del embargo. No sucede así con el bloqueo acordado por Naciones Unidas y ejecutado por sus países miembros, al que se juzga sumamente indefinido y, consecuentemente, virtual productor de responsabilidades —siquiera sean meramente civiles— para los Estados miembros que participan en el esfuerzo pacificador. Se cita un caso práctico referido a la fragata *Baleares* y a una actual reclamación ante el Tribunal Marítimo Central.

Se tratan los aspectos formales del derecho de presa, que a nuestro juicio no se cumplen en la intervención comentada, alegando una incorrecta «conducción de la presa», puesto que los buques detenidos no son conducidos en todo su itinerario por el buque captor sino entregados a unidades navales militares de otro país aliado; se entiende que jurisdicción implica soberanía y la puesta a disposición del capturado en favor de un Comité Internacional implicaría una dejación, al no ser contemplado por el Derecho Interno. También se trata del «uso de la fuerza», que se utiliza de hecho pero con límites imprecisos, pues cada comunidad nacional imparte a sus unidades el grado hasta el que están dispuestos a llegar, sin darse unidad de criterios.

Se considera imprescindible armonizar las concepciones nacionales en la materia, entendiéndose que la propia resolución supranacional que acuerda una intervención de este tipo debiera designar la autoridad encargada de juzgar la presa, conjugando los intereses de los encargados de mantener el bloqueo con los derechos de quienes puedan resultar perjudicados. Se concluye el trabajo con unas percepciones personales del tema para conseguir ambos objetivos.

Primeras conclusiones

Cuando en un futuro —que aún se me antoja muy lejano— se acometa decididamente la labor de unificar normas que regulen la materia que nos ocupa, y en particular las relativas al derecho de presa, pienso que el hilo conductor que puede y debe llevarnos a ello debe ser la progresiva actitud positiva de las naciones que, haciendo un verdadero esfuerzo de generosidad, superen sus tendencias nacionalistas en beneficio de una superior autoridad supranacional. No otro fue el escollo sufrido por el deseado Tribunal Internacional de Presas previsto por el XII Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907, que nunca llegó a constituirse por la oposición británica, temerosa del predominio de las tesis continentales en la materia, y sin que tan útil idea haya vuelto a ser tomada en consideración.

La cuestión jurisdiccional que nos ocupa evidencia sus profundas lagunas y deficiencias en la época actual y, más concretamente, en los sucesivos acaecimientos producidos desde la Segunda Guerra Mundial, presentándose realidades de nuevo cuño nacidas de la evolución de la situación internacional, que pretenden encontrar sus aspectos formales de regulación jurídica en institutos que, por su propia naturaleza y concepción, son bien distintos a las actuales situaciones.

Así, el bloqueo, concebido en el Derecho Internacional como acto de fuerza propio e integrante del «Derecho de la Guerra», pasa en los momentos actuales a configurarse como «medida de presión» ajena a la situación de guerra (que le es consustancial), ante el temor —por otra parte, justificado y propio de una sociedad cada vez más civilizada y responsable— de tener que acudir a una previa declaración de beligerancia.

Los «bloqueos» más recientes del Golfo, Serbia, Malvinas, Cuba, Haití, etc., nos muestran todo un abanico de situaciones de presión sobre zonas geográficas determinadas de extensión nacional, ejercida por potencia nacional o autoridad supranacional, que se vale de medios nacionales en su ejecución. Estos «bloqueos» (entrecorillados a mi juicio), que carecen de los previos y tradicionales requisitos legales, se asientan y toman carta de naturaleza en nuestros días, incorporando nuevos elementos como el «bloqueo aéreo» (que entiendo no puede considerarse en sí mismo como forma real y efectiva del bloqueo, sino, a lo más, como medida complementaria [1] y de refuerzo del real bloqueo que es el marítimo) o sustra-

(1) *Dizionario de diritto dei Conflitti Armati* (Veri). Considera bloqueo la operación naval con el concurso de Fuerzas Aéreas.

yendo elementos propios del bloqueo, cual es el recurso al empleo de la fuerza por las unidades intervinientes (2), que, al quedar vedado, vulnera palmariamente el artículo 4 de la Declaración de Derecho Marítimo de París de 16 de abril de 1856 (3), convirtiendo a la potencia ejecutora en una suerte policial organizadora del tráfico marítimo.

El tema que afrontamos, con la lógica limitación que implica un trabajo de la presente extensión y pretensiones, afecta actualmente y de forma muy directa a España, tras una dilatada época de neutralidad y aislacionismo. Nuestra actual y plena incorporación a todos los foros internacionales, a las organizaciones de esta índole y a sus mecanismos de defensa, determina un decidido compromiso con las responsabilidades occidentales, que se plasma en numerosos casos actuales de colaboración internacional: ONUCA, Angola, Golfo, Bosnia,... Nuestra incorporación a estos avatares determina que también nuestro país experimente la necesidad acuciante de que las normas jurídicas a las que sujeta su actuación internacional sean lo más correctas posibles y se despejen dudas, vacíos legales o interpretaciones inadecuadas de las normas existentes.

Como veremos, al hilo de la exposición del presente trabajo y a la vista de las resoluciones jurisdiccionales y administrativas de los Tribunales de Presas, cualesquiera que sean la forma o módulo que adopten, la materia no es unívoca. Desde los conceptos tratados hasta los procedimientos seguidos son dispares y los vacíos legales que, a nuestro juicio, se evidencian determinan la necesidad urgente de resolver ciertos aspectos, siquiera sea a nivel de los propios derechos nacionales. Pienso que un primer paso pudiera ser el ir configurando órganos jurisdiccionales o administrativos nacionales que, con independencia de la previa declaración de guerra, juzguen de la oportunidad o idoneidad de las presas efectuadas por sus buques de guerra, determinar el procedimiento a seguir con todas las garantías constitucionales establecidas y declarar aplicable como derecho sustantivo las normas que, con carácter de generalidad, determine la comunidad internacional para cada situación de intervención declarada y, supletoriamente, las normas nacionales.

-
- (2) Los bloqueos han de ser efectivos, es decir ejercidos por una fuerza suficiente para «impedir realmente» el acceso a la costa del enemigo (principio de efectividad).
- (3) Caso de Yugoslavia. La misión literal consiste en «conduct operations to monitor compliance with un sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia & Montenegro) in accordance with unscr 713 & 757 by surveillance, identification and reporting of maritime traffic in the area specified bellow. The mision does not —repeat does not— include the enforcement of the saction and embargo.»

Segundas conclusiones

Al objeto de llegar finalmente a unas conclusiones sobre la materia que nos ocupa, parecería procedente efectuar un somero repaso sobre la legalidad existente en materia de presas en los países de nuestro entorno, concretándonos en el presupuesto de que «toda presa debe ser juzgada» y efectuando consideraciones sobre la organización de la jurisdicción de presas en sus distintas concepciones, la competencia y procedimiento que resultan de aplicación, el derecho sustantivo pertinente y los efectos producidos por sus fallos. Completaremos este pequeño repaso con otras consideraciones sobre el propio derecho de presa en España, para finalizar obteniendo elementos comunes a todos ellos, extrayendo unas personales conclusiones de la bondad de un sistema completo, si alguno lo merece.

Es probablemente Charles Rosseau, al tratar de la guerra y neutralidad, el autor que dedica un estudio más exhaustivo y documentado sobre el tema, al menos en relación con el objeto de este trabajo; otros, de indiscutible autoridad en sus parcelas, lo acometen desde la perspectiva del Derecho de la Guerra o del Derecho Marítimo (4). Rosseau analiza el derecho de presa efectuando un estudio de las componentes jurisdiccionales en Inglaterra, Francia e Italia.

Partiendo de la base, que todos los tratadistas apuntan, de que la guerra marítima pretende vencer por todos los medios la resistencia del enemigo, no parece extraño que la propiedad privada no sea respetada por los beligerantes, si bien esta privación de propiedad no debe resultar arbitraria, sino ajustada a Derecho, estableciéndose unos órganos que decidan sobre la bondad o no de su práctica, así como unos procedimientos que, seguidos por las Partes, eviten la indefensión ante dichas situaciones de hecho. No debe olvidarse que el ejercicio de estos derechos se produce en un marco de excepción, cual es el conflicto bélico, lo que conlleva determinadas limitaciones fácilmente colegibles. Los principios inspiradores tampoco son homogéneos, sino que traducen, en muchos de los casos, los propios intereses nacionales por encima de criterios comunes. Así, Estados Unidos, poseedor de una importante flota comercial, no ha visto con simpatía este derecho de presa, más por propios intereses e imposibilitado de prestar total cobertura a sus buques mercantes que por defender a ultranza la libertad de los mares y la propiedad privada.

(4) FERNÁNDEZ FLORES, *Del Derecho de la Guerra* y VIGIER DE TORRES, *Curso de Derecho Marítimo*.

Es el principio de soberanía nacional el que determina que cada Estado nacional se declare competente para conocer de las presas de sus buques de guerra, considerando Basdevant que es:

«La puesta en práctica “en forma jurisdiccional” del control por parte de un Estado del ejercicio de uno de sus servicios públicos, cual es el servicio de Defensa Nacional en el mar.»

La citada definición, en nuestros días, puede no ser muy correcta, ya que este ejercicio del derecho de presa se vinculaba a la Defensa Nacional, cosa que no siempre ocurre en la actualidad, en la que pueden defenderse intereses supranacionales o resoluciones adoptadas por sus órganos competentes. Lo que sí es cierto, y no parece cuestionarse, es que la declaración formal de adaptación a la norma debe efectuarse jurisdiccionalmente, es decir, por órganos de la jurisdicción.

Son muy variados los criterios organizativos que se siguen en cuanto a los llamados Tribunales de Presa. Algunos de ellos siguen el criterio de someter a la competencia de la jurisdicción ordinaria su conocimiento. Así, Estados Unidos confiere competencia a los Tribunales de Distrito para conocer en primera instancia y al Tribunal Supremo en grado de apelación. Se han contemplado los supuestos de presas efectuadas por buques aliados que conducen a los buques que capturan a puertos norteamericanos para la celebración del oportuno juicio. Este precedente, que data de 1943, pudiera proporcionar antecedentes jurisdiccionales, hoy en día, a la competencia de presas italiana, para juzgar sobre las presas efectuadas por buques de la comunidad internacional entregados a sus patrulleras. Sistema similar de sometimiento a la jurisdicción ordinaria es el de Inglaterra, que atribuye competencia en primera instancia a un tribunal unipersonal, generalmente de la jurisdicción ordinaria, mientras que en grado de apelación es el Comité Judicial del Consejo Privado, quien con carácter unitario resuelve no sólo de las apelaciones de los distintos órganos jurisdiccionales de la antigua metrópoli, sino de los fallos de los órganos jurisdiccionales del Imperio y del Commonwealth.

Otros países mantienen un sistema *sui generis*, cual es el «caso francés», en el que no existe vinculación alguna con la autoridad judicial, pero tampoco con autoridad administrativa, y ello por que no cabe recurso de casación contra los fallos en primera instancia, pero sí un recurso de apelación ante el jefe del Estado. «El Consejo de Presa,» órgano competente en primera instancia, se constituye de oficio y con carácter permanente al inicio de cada conflicto bélico y agrupa siete miembros (un consejero de Estado

—residente—, dos oficiales letrados, dos representantes del Ministerio de Marina y dos del Ministerio de Asuntos Exteriores).

Una tercera forma de organización jurisdiccional sería la de jurisdicción especial que siguen la mayor parte de los países europeos —con las salvedades apuntadas por el modelo francés que han quedado someramente expuestas— en las que estas misiones sí se confieren a un tribunal especial. Así, en Italia desde 1940, con un Tribunal de Presas en el que cuatro de sus ocho miembros eran magistrados y cuyos fallos eran inapelables; y en Alemania con unos Tribunales de Presas cuyos fallos eran revisables en grado de apelación por el Tribunal Supremo de Presas de Berlín.

Para cerrar esta somera visión de la organización jurisdiccional, y sin perjuicio de volver a ello en su momento, bástenos decir que, por lo que toca a España, la jurisdicción en materia de presas es ejercida por los llamados Tribunales de Presas, constituidos en las respectivas demarcaciones marítimas (departamentos marítimos o zonas marítimas) en virtud de Real Orden de 17 de diciembre de 1912. Estos Tribunales resolvían en primera instancia; en grado de apelación la competencia venía atribuida al denominado Tribunal Superior de Presas Marítimas, creado por Ley de 20 de enero de 1939. El indicado Tribunal Superior de Presas Marítimas se encontraba compuesto por un presidente (libremente elegido por el Gobierno) —Ley de 25 de noviembre de 1944— y cuatro vocales representantes de la Armada y del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como por un secretario relator. Por Decreto 2739/1967, de 9 de noviembre, sus funciones han pasado a ser ejercidas por el Tribunal Marítimo Central que, con independencia de estas funciones, desempeña desde la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, que lo crea, las propias de órgano central jurisdiccional en materia de remolques, auxilios y salvamentos marítimos, resolviendo de los expedientes que instruyen en esta materia los jueces marítimos permanentes.

Como vemos en este somero resumen efectuado, el abanico de órganos jurisdiccionales existentes entre los países de nuestro entorno cultural es muy variado, con predominio más o menos claro del elemento administrativo o jurisdiccional. Como veremos seguidamente, al tratar de los procedimientos aplicables y de la trascendencia de sus fallos en cuanto a vinculación del propio Estado, y descartado —al menos por el momento— la posibilidad ideal de llegar a la creación de un Tribunal Internacional de Presas que unifique los dispares criterios nacionales existentes en la materia, bueno sería que España aprovechase esta coyuntura histórica de su plena incorporación al concierto internacional para revisar la organización de sus Tribunales de Presas, así como el procedimiento y la normativa aplicables.

No siendo este el momento de afrontarlo, ni el propósito de este artículo, pienso que la cuestión puede ser perfectamente reconducible mediante los actuales Tribunales Militares Territoriales, cuya composición y especialidad garantiza, dentro de nuestro orden constitucional, el sometimiento de estas cuestiones a órganos jurisdiccionales, con sus instancias y recursos en los que las Partes pueden hacer valer sus legítimos derechos e intereses.

Terceras conclusiones

Continuando con la exposición de las cuestiones vigentes en materia de presas, debemos reseñar, siquiera sea de pasada por lo conocido, la normativa jurídica que la dicha jurisdicción aplica, así como el procedimiento a que se atiende. Respecto a lo «primero», no es ocioso señalar que son dos los sistemas procesales seguidos, uno que se atiende fundamentalmente al Derecho Internacional y el otro que considera que la propia normativa estatal es la de aplicación, aunque tanto uno como otro sistema admiten determinadas excepciones. El caso más claro de aplicación del Derecho Internacional viene representado por el sistema británico que, no obstante, en ocasiones aplica su propio Derecho Nacional.

En el polo opuesto, Francia y Alemania confieren mayor virtualidad al Derecho Interno y sólo subsidiariamente se aplica la legislación internacional sobre la materia. Sin embargo, en el sistema francés, la normativa aplicada no es inmutable, sino que para cada caso, para cada conflicto bélico, se determina la prioridad de sus fuentes por los comisarios de Gobierno. Rousseau cita cómo en el asunto del Porto, las fuentes del derecho aplicable eran los convenios y tratados internacionales ratificados por Francia (que, como se ve, siendo Derecho Internacional se convierten de esta forma en Derecho Interno), las leyes propias, los decretos, las instrucciones militares, los textos de Derecho Antiguo, ciertas disposiciones extranjeras y finalmente el principio de equidad. También el Consejo de Presas se basa en los tratados internacionales generales o especiales y en los principios generales del Derecho de Gentes comúnmente admitido.

Respecto al «procedimiento» seguido por estas jurisdicciones varían también de un país a otro, y así, mientras que en unos países la amplitud de su competencia hace que esta jurisdicción pueda ser considerada como la competente en la materia en sí y en todas aquellas que de la misma se derivan, en otros por el contrario siguen un criterio muy restrictivo y tan sólo juzgan la bondad de la presa dejando a otros órganos jurisdiccionales y administrativos el pronunciarse sobre cuestiones que traen su causa en la misma. Como ejemplo más elocuente de jurisdicción amplia debemos

destacar la «británica» que no sólo juzga de la validez de la presa sino de las demandas indemnizatorias de terceros, invadiendo hasta facultades reglamentarias de la Administración tales como la «reglamentación» de embargo de mercancías y regulación de la normativa aplicable al tráfico comercial con el enemigo.

El procedimiento seguido es a la vez oral y escrito, estableciéndose la *litis* entre la Corona, que siempre es la parte demandada, y el capturado, que por ser demandante, debe asumir la carga de la prueba quedando casi con generalidad vedada esta posibilidad a los súbditos enemigos. En Italia también se sigue un criterio muy amplio fallando la jurisdicción sobre todas las cuestiones incidentales que de su conocimiento resulten.

Sistema distinto por lo restrictivo de sus contenidos es el «francés», de estructura marcadamente administrativa y que se caracteriza por la necesidad de agotar el solicitante la previa vía de esta naturaleza ante el ministro de Marina para sus demandas indemnizatorias. El procedimiento se materializa en un expediente escrito, bajo el principio procesal de contradicción de las Partes y publicidad de sus contenidos, y el Consejo de Presas resuelve de forma motivada. Esta jurisdicción es muy restrictiva, a diferencia del modelo inglés y, sabiéndose una jurisdicción de excepción, sólo se pronuncia sobre las presas marítimas, validez de capturas de barcos y confiscación de mercancías, demandas indemnizatorias por los daños causados y las cuestiones derivadas de los actos de represalia.

Sistematizando el tema con Azcárraga (5), podemos generalizar que el procedimiento más usual, con ligeros matices diferenciales, sigue tres fases o trámites:

- a) «La preparatoria o de instrucción», de mucha y necesaria utilidad, que lógicamente se encuentra en todos los sistemas de enjuiciamiento de presas, y que suele ser ejercida por un funcionario especial o por una comisión local.
- b) «La del juicio propiamente dicho» en primera instancia; ante esta jurisdicción competente el captor es demandado, y el capturado demandante, que tratará de demostrar por todos los medios a su alcance su inocencia.
- c) Con carácter eventual, y no necesariamente, la del «recurso de apelación» ante un Tribunal Superior, que determinará la validez o nulidad de la presa de modo definitivo.

(5) *Derecho Internacional Marítimo.*

La sentencia que se dicte ha de ser ejecutada vendiendo el buque o las mercancías en pública subasta, o, si ya fueron objeto de venta por cualquier razón, como no navegabilidad, naturaleza perecedera del flete u otra, mediante la atribución definitiva del precio.

Cuestión distinta es la relativa a la forma en que debe atribuirse el producto de la presa, siguiéndose criterios variados que tienen su origen en el corso, sistema en que se atribuía a los corsarios el producto como retribución o premio de su hazaña. Desde aquí, los sistemas son variados: desde los que lo atribuyen al Tesoro Público hasta los que los asignan a organismos de caridad o beneficencia. Sin embargo, se sigue generalmente con algún premio para la tripulación captora, distribuyéndose la cuota asignada entre jefe, oficiales y resto de la tripulación interviniente.

Las cuestiones, tratadas de forma somera en lo hasta ahora contemplado, y por los que toca a España, tienen un reflejo actual y palpitante en nuestra intervención en el bloqueo de la que fue república yugoeslava, propiciado por las Naciones Unidas. España, en su actual papel de potencia mundial de segundo orden, resulta una fiel y eficaz colaboradora de estas resoluciones, convirtiendo en normas jurídicas los postulados de las Naciones Unidas y aportando un decidido apoyo militar a las misiones encomendadas para hacer efectivo el embargo general y completo de todas las entregas de armamento y pertrechos militares a Yugoslavia, impuesto en virtud de la resolución 713 de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 1991, y posteriores, (números 721, de 27 de noviembre; 724, de 15 de diciembre, 727 de 8 de enero de 1.992, 740, de 7 de febrero, 743, de 21 de febrero, 749, de 7 de abril y 752, de 15 de mayo del mismo año).

Es en cumplimiento de la resolución 757, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en 30 de mayo de 1992, y siguiendo sus directrices de impedir actividades comerciales con Serbia y Montenegro (República Federativa de Yugoslavia), el contexto en el que aparecen medidas nacionales como son el Real Decreto 597/1992, de 5 de junio, del Ministerio de Economía y Hacienda, por el que se someten a autorización determinadas transacciones entre España y la dicha República Federativa de Yugoslavia (transferencia de fondos, valores, cuentas y otros activos financieros, pagos o transferencias por residentes en España en favor de personas físicas o jurídicas residentes en Yugoslavia), excluyéndose operaciones de tal naturaleza que tengan como objetivo el pago de exportaciones españolas de productos de carácter médico, farmacéutico o alimentario.

También, la Orden de 30 de octubre de 1992 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, observando la realidad del incremento de exportaciones comunitarias a los países limítrofes de las citadas Repúblicas; lo que hacía presumir que se estaba desvirtuando la finalidad del embargo acordado, establece autorización previa para todas las exportaciones de productos originarios o procedentes de España destinados a las Repúblicas de Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia. La Orden de 9 de junio de 1992 del mismo Ministerio también incide en el embargo económico-comercial de las indicadas Repúblicas, prohibiendo la importación de productos originarios de las mismas o la exportación de productos nacionales.

En todos los casos se salvan, con las formalidades pertinentes, los productos alimenticios y médicos. También la Orden de 24 de mayo de 1993 regula el régimen de intercambios comerciales, prohibiendo en su artículo 3 la introducción en España de mercancías o productos «originarios de», «procedente de», o «transbordado en» las zonas protegidas de las Naciones Unidas en la República de Croacia y de las zonas de la República de Bosnia-Herzegovina bajo el control de las fuerzas de los serbios de Bosnia. Como se ve, lo expuesto evidencia la participación normativa en el pretendido efectivo embargo.

Por lo que toca al bloqueo acordado por las Naciones Unidas, debemos resaltar la contribución española al mismo, contribución prestada por 13 unidades navales, que en un plazo de año y medio han intervenido de forma muy positiva, desviando 23 buques, interrogando 2.639 y visitando 136, todo ello dentro de la zona de su responsabilidad. Aquí se nos presentan dos cuestiones a contemplar: «la primera», relacionada con la pertinencia de la denominación «bloqueo», concepto que, si bien pertinente y ortodoxo en el contexto de una situación de guerra entre países formalmente declarada, no parece igual cuando de cumplimiento de resolución internacional se trata.

El hecho de ser configurado el bloqueo como acto de agresión determina su incompatibilidad, *prima facie*, con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas. La historia de los «bloqueos pacíficos» —valga el contrasentido terminológico— se nos demuestra generalmente por su «ineficacia», término que se contrapone al de «eficaz», que exige el artículo 4 de la Declaración de Derecho Marítimo de París de 16 de abril de 1856 anteriormente aludido, y es que, privado el bloqueo del elemento fuerza, se encuentra falto de la vía compulsiva que le es consustancial. Por ello, aún cuando en nuestros días la comunidad internacional acude a la utilización de este

medio coactivo como fórmula disuasoria, las naciones y organismos huyen con frecuencia, al menos terminológicamente, de su invocación.

Tuvo que ser una valiente resolución (la 678, de 29 de noviembre) de las Naciones Unidas la que autorizase el uso de la fuerza como forma de dar eficacia al embargo acordado en la llamada «guerra del Golfo», cuyos precedentes hay que buscarlos un cuarto de siglo antes en similar autorización prestada por la comunidad internacional a los buques británicos. En lo que toca al conflicto yugoeslavo, formalmente, como ha quedado expuesto, se proscribía el uso de la fuerza, según el tenor literal antes transcrito (nota a pie de página), si bien es evidente que es precisa la utilización de algún grado de fuerza, no sólo por propia defensa de las unidades navales involucradas, sino también por la necesidad efectiva de su uso para asegurar un grado de cumplimiento de las misiones encomendadas.

Es la resolución 820/1993, de 20 de abril, de Naciones Unidas, la que adopta medidas severas para la eficacia del embargo. El grado de fuerza a emplear será el que políticamente se determine para cada nación interviniente, en el marco de las instrucciones impartidas a los comandantes de las unidades, los cuales, según cada contingencia y en el marco de su responsabilidad de mando, usarán de las que juzguen apropiadas. No corresponde a este artículo, que sólo pretende tratar de aspectos jurídicos de la cuestión monográfica tratada, el hacer otras valoraciones que no sean las de reafirmar que para la existencia real de un bloqueo se requiere un mínimo de fuerza, con la finalidad de no desvirtuar el concepto, ya que la otra exigencia, la de ser contemplado en el marco de una situación bélica, ha quedado «superada», siquiera sea apellidando al bloqueo como «bloqueo impropio» o «bloqueo pacífico», pero que se consagra en la práctica de la realidad internacional de este último siglo.

Otra cuestión que también motiva a la reflexión es la relativa a la responsabilidad que asumen los Estados intervinientes encuadrados en misiones internacionales y como consecuencia de los actos de ejecución que realizan en cumplimiento del mandato internacional. No puede ocultarse, por obvio, que en el bloqueo acordado por la comunidad internacional, los buques de guerra intervinientes deben adoptar medidas que pueden irrogar perjuicios a terceros. Así, la práctica del derecho de visita puede determinar que un buque sea desviado de su rumbo, siendo obligado a permanecer en puerto por un tiempo más o menos dilatado hasta que se realice su efectivo reconocimiento.

Son evidentes los perjuicios económicos que ello supone para su armador. En la práctica, nuestros buques de guerra conducen en determinadas ocasiones a los buques apresados, con su correspondiente dotación de presa, a puertos italianos (concretamente al de Brindisi) o hacen entrega de los mismos a unidades armadas italianas que los convoyan a puerto propio, para evitar que las unidades de la fuerza internacional se aparten del teatro de operaciones.

La entrega del buque se efectúa poniéndolo a disposición del Comité creado por la Organización de Naciones Unidas, que cuida de lo relativo a la determinación de lo correcto de la «presa». Aquí también se presenta una diferencia notable con el clásico derecho de presa, que lo unía al concepto de soberanía, exigiendo el juicio de presa por un tribunal u organismo nacional, sustituyéndose por una concepción internacional de la materia, que supera la más restrictiva de las nacionalidades. Las operaciones se efectúan «en nombre de las Naciones Unidas» y las intimaciones, requerimientos, notificaciones y visitas que se efectúan siguen a la misma invocación formal de la autoridad supranacional que lo acuerda, de la que las fuerzas navales nacionales no son más que simples o meras ejecutoras.

Dicho así, lisa y llanamente, las autoridades nacionales parecerían en principio excluidas de responsabilidad por las actuaciones que efectuasen. Sin embargo, ello no creemos que sea absolutamente cierto, aún cuando la realidad de los hechos nos demuestra que hasta el momento actual no se haya presentado ante el Ministerio de Defensa ninguna reclamación por la actuación de nuestros buques de guerra en la zona. Entendemos que la misión que desempeñan nuestras unidades navales (y por extensión las aéreas) no es una misión ciega a las directrices de las propias autoridades y las decisiones de los comandantes de los buques. Cada país aporta un grado interpretativo de la norma acordada o filosofía general de la cuestión a la forma en que debe desarrollarse su misión. Buena prueba de ello tenemos en las reservas efectuadas por Estados Unidos en algunas materias propias del bloqueo, que determinaron que sus unidades navales fuesen asignadas a zonas en las que sus reservas no se contraponían al interés general de la operación.

Así visto, es incuestionable que el Estado nacional no solamente actúa «por cuenta y riesgo de « (léase Naciones Unidas), sino que, al introducir elementos propios de decisión, deviene, a nuestro juicio, corresponsable en mayor o menor medida de los perjuicios irrogados a terceros. La relación jurídico-procesal que se me antojaría correcta sería la responsabilidad civil

directa de la autoridad supranacional y la subsidiaria del Estado, cuyo pabellón enarbole el buque de guerra captor.

Si bien, como anteriormente decíamos, no tenemos noticia de que esta idea aportada haya tenido lugar, por el momento, como consecuencia de nuestra actuación armada en el bloqueo comentado, si se ha producido otro tipo de reclamación que reafirma mi idea de que el hecho de actuar por cuenta de Naciones Unidas no supone la total exculpación y responsabilidad de las naciones intervinientes ante eventuales reclamaciones. Así, en fechas pasadas y con motivo de la actuación de la fragata *Baleares* en aguas del Adriático, con mar en calma, se produjo una parada de máquinas del navío que le impidió continuar con su misión. Remolcado al puerto de Brindisi por remolcador italiano, su armador presentó una reclamación administrativa (¡nada menos que del 15% del valor del buque!) ante el Ministerio de Defensa español.

Como quiera que la acción de salvamento prescribe a los dos años del hecho causante, el armador del remolcador ha promovido reclamación ante el Tribunal Marítimo Central en solicitud de lo que entiende su derecho, tramitándose en el momento actual por un instructor el oportuno expediente de asistencia marítima. La indicada reclamación entendemos que no debe prosperar a tenor de las pretensiones del actor, por cuanto que la Ley de Asistencia y Salvamento veda de tal posibilidad a los buques de guerra, pero sí prosperaría como remolque, dando lugar a una consecuente responsabilidad patrimonial de la Administración Militar española. El hecho de que el Almirantazgo inglés haya designado un bufete de abogados para defender sus intereses, como consecuencia de su intervención en esta crisis, sirve para reiterarnos el hecho evidenciado.

Entendemos, al hilo de la exposición, que el presente trabajo no sólo debe referirse a exponer las normas jurídicas que, siendo vigentes, regulan las situaciones planteadas, sino que modestamente deben colaborar a crear o evidenciar la inquietud ante situaciones atípicas que deben merecer la atención del legislador. Así, visto que la intervención nacional en situaciones de crisis propiciadas por la ONU no excluye omnímodamente su responsabilidad, entendemos la necesidad de que:

- a) Se configure el derecho de presa, no sólo como parte del «Derecho de la Guerra», sino también en relación con situaciones de beligerancia no declaradas constitutivas de crisis o intervención internacional, al amparo del espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.
- b) Se configure una «primera instancia» del juicio de presa de índole internacional, bien de carácter administrativo o jurisdiccional.

La unidad de esta primera instancia, desempeñada por órgano designado *ad hoc* para una eventual intervención supranacional, tendría no sólo la ventaja de garantizar los derechos eventuales de terceros, sino también la de unificar los variados criterios nacionales a la hora de interpretar los principios. La propia resolución de Naciones Unidas que declarase las medidas a adoptar podría designar el órgano con competencia para sustanciar esta primera instancia, y ello sin perjuicio de que en grado de apelación fuesen los órganos nacionales correspondientes los que se pronunciasen. En el supuesto de que se estuviese por el criterio tradicional de mantener la concepción de soberanía nacional unida al de juicio de presa, entiendo que nada obstaculizaría que la propia resolución supranacional designase la competencia en tal materia de un país concreto, facilitando al mismo los criterios para determinar la bondad de la presa, con el fin de evitar que la improvisación o la falta de criterios determine la improcedencia de la misma, a tenor de cuanto seguidamente señalamos.

La presa, como acertadamente señalan numerosos tratadistas de Derecho Internacional y Derecho Marítimo, tiene un aspecto eminentemente formal, a veces digamos verdaderamente rituario, y la no observancia de estas formas y signos determina su improcedencia. Por ello, no es cuestión baladí la recomendación que constantemente se formula, desde las más variadas instancias de que los marinos de guerra que intervengan en estas acciones se encuentren muy familiarizados con la documentación relativa al buque y a la carga que deben llevar a bordo los buques visitados.

Practicada la visita por un oficial del buque de guerra captor, acompañado de una pequeña escolta de dos o tres hombres, comprobará si el barco es o no susceptible de captura, procediéndose a la práctica de una encuesta («pesquisa» o «enquete») de los diversos documentos relativos a la nacionalidad del barco, a su propietario, a la misión que lleva, a la índole de su cargamento, a su destino y al carácter de los tripulantes. Todas las vicisitudes y resultados de la visita (que debe ejercitarse sin utilizar actitudes violentas con la oficialidad y tripulación del buque visitado) deberán figurar preceptivamente en el *Diario de Navegación* del mismo, en unión de las protestas que su capitán, en su caso, formule.

Si la visita y posterior encuesta no pueden practicarse en el mismo lugar —lo que sería deseable con la finalidad de evitar perjuicios al buque mercante y a terceros— podría acordarse por el buque de guerra el cambio de su derrota «hacia puerto nacional», tras efectuar determinadas formalidades, cuales son el cierre de escotillas, el lacrado de la documentación

existente y el aseguramiento de los efectos que luego constituirán material probatorio. A bordo del mercante y bajo mando de un oficial o suboficial, se constituirá una dotación de presa, que amarinará el buque hasta el lugar y momento en que se practique el definitivo reconocimiento. El buque capturado llevará la bandera de guerra del captor a tope del palo mayor y el pabellón nacional del captor en popa en vez del propio del buque capturado. El buque declarado confiscado llevará pabellón del captor en el palo y conservará a popa el suyo propio.

Como se ve por lo anteriormente expuesto, las formalidades son muy variadas: las unas nacidas de la perentoria necesidad de asegurar desde un primer momento la existencia de los elementos probatorios, las otras nacidas del concepto soberanía y estatuto del buque de guerra. Todas estas cuestiones, por su inobservancia, han llevado en numerosos casos a la declaración de «mala presa».

Especial mención debe hacerse a la denominada «conducción de la presa», que, como antes indicábamos, se hará por el propio buque captor o la dotación de presa designada con instrucciones muy concretas. Perdónesenos el hacer nuevo hincapié en este extremo por las consecuencias frustrantes que su inobservancia produce y por su problemática de ejecución efectiva en operaciones como las que en la actualidad desempeñan nuestras unidades navales en el Adriático. Decimos de la problemática en las «presas» efectuadas en estas operaciones navales de bloqueo como la que tratamos:

1. Por el hecho de que el buque capturado no es conducido a puerto nacional, sino que se conduce a puerto aliado no interviniente en la captura.
2. Porque la «conducción de presa» no se efectúa en la forma clásica y prevista internacionalmente. No existe una verdadera continuidad de la conducción ya que, como vimos anteriormente, los buques apresados se entregan a patrulleras italianas que, a su vez, los conducen a puertos propios y a disposición de la organización internacional competente.
3. Porque las intimaciones y requerimientos no se practican en nombre del Estado que enarbola el pabellón captor, sino de la «comunidad internacional», por lo que prácticamente se introduce un factor de duda razonable en cuanto a la procedencia o no de utilizar pabellón nacional en el buque apresado, que supone «sometimiento a jurisdicción de tal país».

Por todo ello, y las anteriores razones que ahora damos por reproducidas en cuanto son aplicables, es por lo que al principio de este pequeño trabajo decíamos que actualmente, y de forma más reiterada desde la Segunda Guerra Mundial, se presentan realidades de nuevo cuño, nacidas de la evolución de la situación internacional, que pretenden encontrar encaje formal en institutos que, por su propia naturaleza, son bien distintos, y el forzar el concepto no puede producir más que desorientación en su aplicación, falta de criterios unitarios y, por lo que al motivo de este trabajo importa, antijuricidad —a nuestro juicio— de los actos que se practican a su abrigo. Entendemos que, de la misma forma que las variantes situaciones internacionales han venido poniendo «apellidos» al bloqueo para evidenciar sus notas diferenciadoras («bloqueo ficticio», «bloqueo por crucero», «de piedras», «de minas», *per notificationem*, «total», «continental», «pacífico»...) no ha ocurrido de igual forma con el derecho de presa, acto de hostilidad en puridad sólo contemplado en el bloqueo propio.

Bueno sería el también apellidar al derecho de presa con el bloqueo del que traiga causa, para así reconocer sus peculiaridades en el propio juicio de presa que luego deba legitimarlo. No queríamos cerrar este tema relativo a la presa sin efectuar unas consideraciones que por su actualidad inciden directamente en el propio ejercicio del derecho y en las consecuencias jurídicas y económicas que de él resulten. El *Manual de Oxford* sobre las leyes de la guerra naval, que rigen las relaciones entre beligerantes, fue aprobado por el Instituto del Derecho Internacional en el año 1913 y ha sido considerado hasta nuestros tiempos como la expresión de la normativa jurídica aplicable.

El tiempo transcurrido desde entonces y la necesidad de adaptar sus normas a las realidades internacionales actuales llevó a un grupo de expertos navales e internacionalistas a efectuar una serie de estudios entre 1988 y 1994, con un amplio apoyo de la Cruz Roja. Los estudios pretenden actualizar el Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en la mar, y suponen una verdadera evolución doctrinal en la materia.

Dada la autoridad de los tratadistas en la materia y su aceptación internacional, no nos resistimos a comentar el pensamiento actual respecto al tema que nos ocupa.

Respecto al bloqueo

- Se sigue configurando dentro de la rúbrica «métodos de guerra».
- La imposición de un bloqueo deberá declararse y notificarse a todos los beligerantes y Estados neutrales.

- La declaración deberá especificar momento, zona, duración, ubicación, extensión y plazo en el que los buques de los Estados neutrales deberán abandonar la línea costera bloqueada.
- Todo bloqueo debe ser efectivo. La efectividad del bloqueo es una cuestión de hecho.
- La fuerza encargada del mantenimiento del bloqueo podrá tomar posición a la distancia que determinen las exigencias militares.
- El bloqueo podrá hacerse cumplir y mantenerse mediante una combinación de métodos y medios legítimos de guerra, siempre que esta combinación no traiga aparejados actos incompatibles con las normas establecidas en este documento.
- Podrán ser capturados los buques mercantes que se presuma estén violando el bloqueo en base a fundamentos razonables y comprobables. Podrán ser objeto de ataque los buques mercantes que, a pesar de la previa advertencia, se resistan de forma inequívoca a la captura.
- El bloqueo no debe impedir el acceso a los puertos y costas de los Estados neutrales.
- El bloqueo debe aplicarse imparcialmente a los buques de todos los Estados.
- La cesación, levantamiento temporal, restablecimiento ampliación u otra alteración de un bloqueo deberá declararse y notificarse.
- Consagra la prohibición de bloqueos que sólo pretendan la hambruna de la población civil y reitera principios de Derecho Humanitario: heridos, enfermos, suministros médicos...
- Se cierra el tema estableciendo que ninguna de las disposiciones se entenderá derogatoria del Derecho Consuetudinario que asiste al beligerante de controlar a los buques y aeronaves neutrales que se encuentren en las inmediaciones del teatro de operaciones navales.

Comentario

De la transcripción doctrinal efectuada se evidencia la persistencia en nuestros días de algunas cuestiones que ya venían siendo evidenciales anteriormente:

1. Que el bloqueo sigue siendo considerado «método de guerra» en pureza de concepto, y sus otros empleos lógicamente determinan la no concreción a la situación *de facto* contemplado.
2. Se insiste en la «efectividad» del bloqueo abundando en que es una cuestión de hecho. Así pues un bloqueo con previa renuncia al uso de la fuerza será otra cosa (otro apellido) pero nunca un bloqueo.

3. La declaración de bloqueo implica la «declaración» de que va a usarse la fuerza. Resulta un contrasentido declarar el bloqueo por la norma jurídica que lo acuerda (resolución de las Naciones Unidas) con especial renuncia al uso de la fuerza, para luego, autorizarla mediante normas pertinentes a los comandantes de las unidades, normas no públicas, no difundidas y distintas a veces para los buques de guerra de unos y otros países intervinientes.
4. Autoriza la captura de buques mercantes estableciendo «presunciones de violación del bloqueo» aunque estas presunciones no las deja a un libre arbitrio sino que las concreta en los casos con «fundamentos razonables y comprobables».

Consigna una presunción:

«El hecho de que un buque mercante enarbole el pabellón de un Estado enemigo... constituye *prima facie* prueba de su carácter no neutral.»

Respecto a la presa

Se reconocen doctrinalmente como motivos de captura.

De buques empeñados en las siguientes actividades:

- Los que se presume, en base a fundamentos razonables, que transportan contrabando de guerra o que han incurrido en violación de un bloqueo cuando, previa advertencia, rehusaran, de forma intencional e inequívoca, a detenerse, o se resistieran del mismo modo a su visita, registro y captura.
- Participen en acciones de guerra a favor de los intereses del enemigo.
- Actúen como auxiliares de las Fuerzas Armadas del enemigo.
- Se incorporen o presten asistencia al sistema de inteligencia del enemigo.
- Naveguen convoyados con buques de guerra del enemigo.

De buques que, como resultado de la visita u otros procedimientos, se constate que:

- Están empeñados en transporte de contrabando.

El concepto de «contrabando» debe entenderse a la luz de la Declaración Naval de Londres de 26 de febrero de 1909, Declaración no ratificada pero que tiene el valor de uso y práctica internacional en su doble aspecto de contrabando de guerra absoluto (los que son de único y exclusivo interés militar y que no constituyen *numerus clausus* por

cuanto que los beligerantes pueden —y de hecho así se hace con frecuencia— disminuir o aumentar la lista de efectos constitutivos de contrabando) y el «condicional» (también reconocidos por el artículo 24 de la citada Declaración Naval de Londres) y que se refieren a elementos que pueden o no tener uso o destino bélico (calzado, vehículos...). La definición que se aporta es la de «conjunto de bienes cuyo destino definitivo sea un territorio controlado por el enemigo y que puedan ser susceptibles de uso en un conflicto armado».

Considera que las listas de contrabando que los beligerantes deben publicar deben ser razonablemente específicas y que las no señaladas se consideran ineludiblemente «mercaderías libres» y como tales exentas de incautación. En todo caso considera como tales una serie de ellas nacidas del Derecho Humanitario, así como las que pudieran haberse excluido en virtud de tratado internacional o convenio entre los beligerantes, dando una norma interpretativa del denominado «contrabando condicional» al decir «que no existan importantes fundamentos para creer que estos bienes puedan afectarse a otros propósitos, o que el enemigo pueda lograr una ventaja militar concreta al sustituirlo por artículos propios que de esta manera quedarían disponibles para su afectación a fines militares».

- Participan de una travesía emprendida con miras al transporte de pasajeros que integran las Fuerzas Armadas del enemigo.

Se nos antoja que, al menos sistemáticamente, el consignar esta circunstancia dentro de las causas que justifican el apresamiento del buque no sea muy correcta aunque su efecto práctico sea el mismo. Consideramos que en el presente existe además de un elemento objetivo causal, cual es el real transporte de Fuerzas Armadas enemigas, un elemento concurrente de dolo específico comprendido entre las enunciadas como «tácticas de engaño, ardidés de guerra y perfidia». Esta última integra «los actos que inspiran confianza de un adversario para inducirlo a creer que tiene derecho, o que está obligado a prestar protección conforme a las normas del Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados, con el propósito de defraudar dicha confianza...»

Debe señalarse también el énfasis que se pone al impedir la «destrucción» del buque neutral capturado, limitándose al caso «de que exista plena convicción de que no puede trasladarse a puerto beligerante, ni ser desviado de su curso ni liberado en debida forma. No podría dis-

ponerse la destrucción de ningún buque por transportar contrabando, a menos que éste, medido en términos de su valor, peso, volumen o flete, represente más de la mitad de la carga. La destrucción se someterá a juicio».

Cuartas conclusiones

Conclusiones

La rúbrica «Cuestiones Jurisdiccionales» que encabeza este trabajo en el tema *El embargo y el bloqueo como forma de actuación de la comunidad internacional en los conflictos* ha quedado desarrollada creyendo haber cumplido las directrices impartidas.

Este pequeño estudio forzosamente debería partir de la legalidad existente, en sus concepciones clásicas de aplicación, para llegar a ver su posible aplicación o no a los actos acordados por la comunidad internacional. Considerando al bloqueo como el paso siguiente de la efectividad del embargo entra inexorablemente en juego el «derecho de presa» como consecuencia lógica y práctica de aquél. Admitida y reconocida la facultad que asiste a la comunidad internacional para acudir a estos medios en ejecución de sus resoluciones, la cuestión que se plantea y analiza es la de si estos institutos cumplen con los elementos que les son propios, concluyéndose por estimar se trata de un bloqueo *sui generis* válido en cuanto a su legalidad pero difuso en cuanto a sus contenidos.

Mayores problemas se evidencian en cuanto a la forma de aplicación de la institución del derecho de presa, concebido clásicamente y mantenido hasta nuestro días como consecuencia e integrante de situación bélica declarada. El problema de juzgar la presa nos lleva a considerar la necesidad de instrumentalizar, por la propia resolución internacional que contemple la intervención, el órgano competente y procedimiento aplicable, conjugando todo ello con el principio de soberanía del buque captor. Ha quedado también esbozada la responsabilidad que entiendo asumen las naciones intervinientes por su actuación en la materia. Si estas opiniones llegan a ser compartidas, o al menos interesar algo al lector, se habrá cumplido el principal objetivo de este pequeño trabajo.

CONCLUSIONES

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.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: D. GABRIEL MAÑUECO DE LECEA
Embajador.

Secretario 1º: D. ALEJANDRO CUERDA ORTEGA
Capitán de navío.

Secretario 2º: D. CARLOS ARMADA DE SARRIA
Coronel de Infantería.

Vocales: D. RICARDO ÁLVAREZ-MALDONADO MUELA
Almirante.

D. DOMINGO GALDÓN DOMENECH
Coronel de Aviación.

D. JOSÉ ANTONIO JÁUDENES LAMEIRO
General Auditor.

D. JOSÉ LUIS RIPOLL GUTIÉRREZ
Capitán de navío.

D. LUIS FERNANDO VIGIER GLARÍA
Coronel Auditor.

D. ALEJANDRO YÁÑEZ RODRÍGUEZ
Almirante.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

ABSTRACT

The International Community has often used force to overcome hostile attitudes causing conflicts that affected the international security. Among them, Embargo and blockade are rapid response measures.

The Paper refers to recent times due to local conflicts arising after the Cold War and the subsequent Great Powers lack of international control. At the same time, UN has recovered its preponderance control over collective security. UN's biggest autonomy arises from veto restrictions of Security Council Permanent Members.

This provides the Security Council with the necessary freedom to apply planned coercitive measures to cope with violations of rights and principles. Embargo and blockade are among those measures.

However, there are reasonable doubts about these measures legitimacy and effectiveness. Nevertheless, they have been accepted by public opinion which refuses to commit forces in open conflicts.

Recent experiences have proved that the effective outcome of blockade by peaceful means depends on the assignment of enormous personal, material and budgetary resources during long periods of time. Moreover, such measures are hardly established and maintained and they are constantly violated. Today's blockade hasn't got such an aim and it is not legally regulated.

Some experts of the Spanish Institute of Strategic Studies have developed this Paper on such an issue from different points of view. The outcome of this study is hereby presented.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
Coordinación de los trabajos.....	14
<i>Capítulo I</i>	
CONCEPTO Y CLASES DE BLOQUEO Y EMBARGO. PRECISIONES Y DIFERENCIACIONES. LA LEGALIDAD INTERNACIONAL.....	19
Conceptos, límites y requisitos del bloqueo.....	21
El bloqueo pacífico. Los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas. Actuaciones del Consejo de Seguridad.....	29
Conclusiones.....	37
<i>Capítulo II</i>	
EL BLOQUEO, EL EMBARGO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL	39
Bloqueo y embargo.....	41
Bloqueo naval y bloqueo marítimo internacional.....	42
Conflictos internacionales sin declaración de guerra.....	46
El bloqueo y el nuevo orden internacional.....	47
El embargo.....	51
Ventajas e inconvenientes.....	54
Aplicación del embargo y del bloqueo en el caso de España.....	58
Bibliografía.....	59

Capítulo III

LA FUERZA NAVAL Y EL BLOQUEO MARÍTIMO EN OPERACIONES DE PAZ.....	61
El bloqueo marítimo en operaciones de paz.....	63
— <i>Los medios navales</i>	64
— <i>Las misiones</i>	67
— <i>Las unidades navales en el bloqueo</i>	68
Reglas de enfrentamiento y riesgos de las operaciones de paz	70
El futuro del bloqueo marítimo en las operaciones de paz.....	76
— <i>Mando y control</i>	77
— <i>Información</i>	79
Conclusiones	80
Bibliografía.....	81

Capítulo IV

EL EMBARGO Y EL BLOQUEO DESDE UNA PERSPECTIVA AÉREA.....	83
Introducción	85
La comunidad internacional en los conflictos recientes	88
Aspectos doctrinales del embargo y el bloqueo.....	89
Los conceptos del embargo y el bloqueo.....	90
Principios de actuación en el embargo y el bloqueo.....	92
— <i>Principios aplicables en el nivel político-estratégico</i>	92
— <i>Principios aplicables en el nivel estratégico-táctico</i>	94
Cometidos de las fuerzas aeroespaciales en el embargo-bloqueo	96
Los medios aeroespaciales en el embargo-bloqueo.....	102
Reglas de Enfrentamientos (RDE)	102
Reflexiones a modo de conclusión.....	103

Capítulo V

BLOQUEO Y EMBARGO. CASOS RECIENTES. RESULTADOS..	105
Introducción	107
El bloqueo.....	108

El embargo	109
Diferencias esenciales entre bloqueo y embargo	110
Eficacia del bloqueo	110
Los casos de Rodesia e Irak	112
El caso de la antigua República de Yugoslavia	113
— <i>Análisis</i>	116
Conclusiones	118
 <i>Capítulo VI</i>	
CUESTIONES JURISDICCIONALES.....	121
Primeras conclusiones.....	125
Segundas conclusiones.....	127
Terceras conclusiones	130
— <i>Respecto al bloqueo</i>	139
— <i>Comentario</i>	140
— <i>Respecto a la presa</i>	141
Cuartas conclusiones	143
— <i>Conclusiones</i>	143
CONCLUSIONES	145
Eficacia	148
Aplicación a España	152
Justificación del bloqueo	153
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	155
ABSTRACT.....	157
ÍNDICE.....	159

CUADERNOS DE ESTRATEGIA DEL CESEDEN

- | Nº | TÍTULO |
|-----|---|
| 01 | La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad para la defensa estratégica. |
| 02 | La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional. |
| 03 | La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única. |
| 04 | Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional. |
| 05 | La Unión Europea Occidental. |
| 06 | Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental. |
| 07 | Los transportes en la raya de Portugal. |
| 08 | Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos. |
| 09 | <i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética. |
| 10 | La batalla del año 2000 (las operaciones en el espacio estratégico de interés nacional). |
| 11 | La gestión de los programas de tecnologías avanzadas. |
| *12 | La batalla del año 2000 en el espacio. |
| 13 | Cobertura de la demanda tecnológica de las necesidades de la Defensa Nacional. |
| 14 | Ideas y tendencias en la economía internacional y en la española. |
| *15 | Identidad y solidaridad nacional. |
| 16 | Implicaciones económicas del Acta Única 1992. |
| 17 | Investigación de fenómenos belígenos. Método analítico factorial. |
| 18 | Las telecomunicaciones en Europa en la década de los 90. |
| *19 | La profesión militar desde la perspectiva social y ética. |
| 20 | El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo. |

- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.
- *22 La política española de armamento frente a la nueva situación internacional.
- 23 Estrategia finisecular española. México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Militar Profesional.
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociada en Viena.
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- 27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- 29 Sugerencias a la Ley y Reglamento de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de inteligencia operacional.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este de la CSBM.
- 34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en su política de defensa.
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles editados entre 1980-1990 relacionados con las FAS.
- 39 Las fronteras del mundo hispánico.
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica.

Nº

TÍTULO

- 41 Estructura tecnológica e industrial de Defensa ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.
- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido.
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- 51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- 54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur.
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- 58 La sociedad y la Defensa Civil.
- 59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.

*Agotado

- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- 66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- 68 La aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- 69 Análisis factorial de las causas que originan los conflictos bélicos.
- 70 Las conversaciones Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- 75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- 78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- 79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés para la defensa.
- 82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo del siglo XXI.



9 788478 234776

Colección Cuadernos de Estrategia

