

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.