

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