

LA CRISIS DEL GOLFO Y LA ACTUALIDAD DEL BLOQUEO NAVAL

Exposición previa

Aunque no han faltado autores que consideraran el bloqueo como un método o modo de hostilizar obsoleto en la moderna guerra naval, sustituido ventajosamente por la colocación de minas o la declaración de "zonas de guerra" (Ronzitti, Natalino: *The Law of Naval Warfare*, 1988, pp. 9 y 10), el desarrollo de la reciente "crisis del Golfo" ha puesto de manifiesto la rica problemática del bloqueo naval y su actualidad, al tiempo que ha quedado patente la antigüedad de las normas que lo regulan. (G. J. F. Van Hegelsom).

Como es bien conocido, el día 2 de agosto del año 1990 el Ejército de Irak invade Kuwait y ocupa su territorio. Pocos días más tarde (el 8 de agosto), Irak se anexiona Kuwait, declarando la "fusión total y eterna" del país ocupado. Ante tal graves y evidentes infracciones de las normas fundamentales del Derecho internacional (a las que se añaden la retención de ciudadanos extranjeros y el desplazamiento forzoso de algunos de ellos para la protección de objetivos militares, así como medidas de presión sobre misiones y agentes diplomáticos y consulares con infracción de su estatuto e inmunidades reconocidas por el Derecho diplomático), se produce una importante reacción de la Comunidad internacional que se concreta en diversos acuerdos condenatorios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Consejo de la Liga Árabe, Consejo de la OTAN, Unión Europea Occidental, Comunidad Económica Europea o Declaraciones Conjuntas de la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Como ha destacado, certeramente, Remiro Brotons (*La crisis del Golfo y el nuevo orden internacional*, Política Exterior, Otoño, 1990, pp. 90 y ss.) las infracciones iraquíes de normas fundamentales son tan netas que su autor no ha podido devolver el argumento a quienes lo han denunciado. Y ello porque carece de toda posible justificación la invasión, ocupación y pretendida anexión de Kuwait (siendo rechazables tanto la invocada petición de un inexistente movimiento revolucionario para cambiar el régimen de Kuwait, como la vieja reivindicación del territorio de un Estado perteneciente a la ONU, Liga Árabe y reconocido por Irak en el año 1963) que violó la prohibición del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales contra la soberanía, independencia e integridad territorial de un Estado de la Comunidad internacional.

A esta fundamental infracción se han unido otras violaciones del Derecho internacional humanitario (ciudadanos extranjeros retenidos a la fuerza en Irak: los famosos "rehenes") y del Derecho diplomático (desconocimiento de determinadas inmunidades diplomáticas).

Esta vez el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas funcionó con gran prontitud y el Consejo de Seguridad cumplió con la responsabilidad primordial de este órgano (“mantener la paz y la seguridad internacionales”, asegurando la acción rápida y eficaz de las Naciones Unidas como establece el artículo 24 de la Carta de la ONU). En efecto, el día 2 de agosto del año 1990 (fecha de la invasión de Kuwait por Irak) aprobaba la Resolución 660, por la que —en cumplimiento de los artículos 39 y 40 de la Carta de las Naciones Unidas— condena la invasión de Kuwait por Irak, exige que Irak retire de inmediato e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que estaban situadas el primero de agosto del año 1990 e insta a Irak y a Kuwait a que inicien de inmediato negociaciones intensivas para resolver sus diferencias.

Así, los miembros han asumido la realidad práctica del sistema de seguridad del capítulo VII de la Carta que exige la acción inmediata de la Organización cuando se comete un acto de agresión susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (Pradas Linares). Y se ha registrado un hecho insólito: la práctica unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad (Tato Tejedor), por lo menos en las Resoluciones que determinan el restablecimiento de la integridad territorial de Kuwait.

Remiro Brotons ha destacado la inusual dureza de la Resolución 660 al condenar expresamente el comportamiento de una de las partes (calificándolo como quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales).

Aún cuando no atribuye al Estado invasor la condición de agresor (Aparicio Gallego), la calificación está implícita en la condena, pues la Carta de las Naciones Unidas cuenta con mecanismos suficientes para el ejercicio de una acción coercitiva en el intento de restablecer el orden jurídico perturbado (Cervera Pery). En este sentido, resulta indudable que la invasión de Kuwait por Irak constituye un acto de agresión comprendido (*dejando aparte sus antecedentes convencionales o sucesivos intentos de definición, citados por Aparicio*) en la fundamental Resolución 3.314 XXIX Asamblea General de las Naciones Unidas (de 14 de diciembre de 1974), que aprueba la definición de agresión. Y ello porque, además de ser perfectamente aplicable la definición de su artículo 1 (“La agresión es el uso de las FAS por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o de cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”), el apartado a) de su artículo 3 caracteriza como “acto de agresión”: “La invasión o el ataque por las FAS de un Estado, del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él”.

Una de las consecuencias de esta calificación es la responsabilidad del Estado invasor-agresor por violación de las normas internacionales (Remiro Brotons, Cervera Pery), crímenes contra la paz, posibles crímenes de guerra y otros delitos internacionales.

Ahora bien, como ha destacado el secretario general de las Naciones Unidas Pérez de Cuéllar, se trata de lograr el retorno de la paz no por el uso unilateral de la fuerza, sino por la implicación de sanciones económicas u otras medidas de la Carta. La acción colectiva decidida por el Consejo de Seguridad ha puesto a prueba las posibilidades reales de las Naciones Unidas para restablecer la paz. Si consigue su propósito será una útil lección para la Comunidad internacional: no es rentable la agresión ni la violación de las normas internacionales, pues hay una vía civilizada para resolver los conflictos conforme a los principios de la racionalidad humana.

No basta ciertamente la condena unánime de los Estados, ni el embargo económico, porque la verdadera piedra de toque es la autorización para el uso de la fuerza o medi-

das de guerra. Para Robert S. MacNamara la visión de un mundo en el cual: las relaciones entre las naciones estén regidas por la Ley, la seguridad nacional esté en función de la seguridad colectiva, y ésta se apoye en un sistema institucional para la resolución de los conflictos, supone:

- 1) La renuncia de las grandes potencias al empleo de la fuerza.
- 2) Su renuncia a las acciones unilaterales para solucionar conflictos regionales.
- 3) Dotar al Consejo de Seguridad de la ONU de atribuciones para solucionar los conflictos regionales por la aplicación de sanciones económicas y, si es necesario, acciones militares decididas colectivamente y ejecutadas por fuerzas multinacionales.

Pérez de Cuéllar expresa su confianza en las medidas del Consejo de Seguridad, que se basan en un sentido de equidad, son la consecuencia de un compromiso colectivo disciplinado y no implican el abandono del esfuerzo diplomáticos para negociar una solución en conformidad con los principios de la Carta.

El 6 de agosto del año 1990, el Consejo de Seguridad de la ONU —“profundamente preocupado” por el incumplimiento de la Resolución 660 y afirmando el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado del Irak contra Kuwait— determina el incumplimiento por Irak de la Resolución 660 y la usurpación de la legítima autoridad del Gobierno de Kuwait, adoptando una serie de medidas calificadas como embargo comercial, financiero, armamentístico y de transporte naval (Remiro Brotons) y exhorta a todos los Estados a que se abstengan de reconocer a cualquier régimen establecido por la potencia ocupante y tomen medidas adecuadas para proteger los bienes del Gobierno legítimo de Kuwait y de sus organismos.

Ha hecho fortuna, incluso en los autores (Remiro, Cervera, Aparicio, Bardaji, Muñiz) que se han ocupado de estudiar la crisis, la utilización del término “embargo” para designar: las sanciones económicas (llamadas así en el preámbulo de la posterior Resolución 665 del Consejo de Seguridad), la interrupción casi total de relaciones comerciales, financieras, militares y de transporte naval como medidas vinculantes que no implican el uso de las FAS (Remiro), 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 relaciones diplomáticas —pues la figura del embargo económico no se considera suficientemente determinada— como medidas que no impliquen el uso de las FAS (Cervera Pery), la interdicción o interceptación de los puestos y costas de Irak (Estados Unidos de América y Reino Unido) o, simplemente, el embargo económico como medida obligatoria que no implica el uso de la fuerza (M. Muñiz.).

Como consecuencia inmediata de esta situación de crisis, los Estados Unidos ponen en marcha una operación de despliegue militar denominada “Escudo del desierto”, con el fin de disuadir a Irak de un ataque a la vecina Arabia Saudí, prohibiendo —mediante la aplicación de la llamada interdicción o interceptación— las relaciones comerciales con Irak, que se convierte de hecho en un bloqueo naval con la participación de otros países que envían buques de guerra a la región del golfo Pérsico. La Unión Soviética suspende inmediatamente el comercio de armas con Irak y acata el embargo decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU. El Consejo de la Liga Arabe, reunido el 3 de agosto, adopta una resolución condenando la agresión de Irak, posteriormente, confirmada por la Reunión de la Cumbre de la Liga en El Cairo el día 10 de agosto, que reconoció y apoyó las medidas adoptadas por Arabia Saudí y otros Estados Arabes del Golfo “que usan del derecho de legítima defensa”. conforme al artículo 2 del Tratado de Defensa

Común y de Cooperación Económica entre los Estados miembros de la Liga Árabe, artículo 51 de la Carta de la ONU y Resolución 661 del Consejo de Seguridad.

Desde otros foros internacionales se producen también condenas que inciden sobre las medidas de embargo económico adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. Así, el Consejo de la OTAN (Bruselas, 6 de agosto), las Declaraciones de la Comunidad Económica Europea (Bruselas, 2, 4, 10 y 21 de agosto y 7 de septiembre) sobre la condena de Irak, sanciones obligatorias y globales, embargos y suspensión de toda cooperación con Irak, así como la decisión de aplicar plena y escrupulosamente el embargo decretado por la ONU. Pero fue la Unión Europea Occidental (UEO), en diversas Comunicaciones del Presidente de su Asamblea (París, 3 y 21 de agosto) y, particularmente en la Reunión del Consejo en París el 21 de agosto, la organización regional que asumió la coordinación de las iniciativas de los países europeos respecto de la crisis del golfo Pérsico (reunión en París de los Jefes de Estado Mayor de los países de la UEO), declarando una "zona de interés común a los fines de ejecución del embargo". Como consecuencia de la reunión del grupo *ad hoc* de coordinación de operaciones navales de los países de la UEO en la región del Golfo para hacer respetar el embargo decidido por la ONU respecto de Irak y del territorio de Kuwait ocupado (ver los Documentos 1.242 y 1.243 de la Asamblea de la UEO, XXXVI Sesión ordinaria, Rapport *La sécurité de l'Europe et les événements survenus au Proche et au Moyen Orient. Deuxième partie. La crise du Kuwait* y Rapport *Les conséquences de l'invasion du Koweït: les opérations dans le Golfe*, 20 septembre 1990)

No menos importantes fueron otras reuniones bilaterales o multilaterales, entre las que destaca la Declaración conjunta de la Unión Soviética y de los Estados Unidos en Moscú (3 de agosto), en que —tras condenar enérgicamente a Irak— exhortan al resto de la comunidad internacional a unirse a las dos grandes potencias para asegurar la interrupción, a nivel internacional, de todos los suministros de armas a Irak adoptar y tomar las medidas posibles para asegurar la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

El Consejo de Seguridad de la ONU, gravemente alarmado por la declaración de Irak sobre la "fusión total y eterna" con Kuwait por el Irak en cualquier forma y por cualquier pretexto, carece de validez jurídica y ha de considerarse nula y sin valor. No obstante Irak convierte a Kuwait en cualquier forma y por cualquier pretexto, carece de validez jurídica y ha de considerarse nula y sin valor. No obstante Irak convierte a Kuwait en su decimonovena provincia, decretando que forma parte de la nación iraquí.

Ante la decisión de Irak de retener a nacionales de determinados países, impidiendo su salida de Irak o Kuwait, obligándoles a residir forzosamente en determinados lugares y proponiéndose utilizarlos para proteger posibles objetivos militares en caso de conflicto armado, el Consejo de Seguridad de la ONU acuerda la Resolución 664, que también se refiere al cierre y violación de sedes e inmunidades diplomáticas en Kuwait, que motivó —más tarde— la adopción por Francia de medidas de represalia contra Irak. En la citada Resolución 662 (18 de agosto) se exige que el Irak permita y facilite la inmediata partida de los nacionales de terceros países que se encuentran en Kuwait y el Irak (los llamados "rehenes"), facilite su asistencia consular y no ponga en peligro su seguridad o salud, así como que el Gobierno del Irak revoque su orden de cerrar las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait y de cancelar la inmunidad de su personal.

En estos días de agosto del año 1990 se suscitan algunas dificultades y diferentes interpretaciones en la ejecución de las sanciones económicas impuestas a Irak por la Reso-

lución 661 del Consejo de Seguridad, en virtud del Capítulo VII de la Carta. Algunos países recuerdan, con razón, a los Estados Unidos y al Reino Unido (que mantienen realmente un bloqueo en el Golfo, bajo la denominación de interdicción o interceptación), las diferencias entre el embargo económico y la institución de un bloqueo, medida que implica el uso de la fuerza, nunca acordado de forma expresa por las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

Para resolver este problema, el Consejo de Seguridad de la ONU acuerda la Resolución 665 (de 25 de agosto), donde insta a los Estados que, cooperando con Kuwait, están desplegando fuerzas marítimas en la región, a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo de la Resolución 661. Pide además que los Estados interesados coordinen su acción utilizando el mecanismo del Comité de Estado Mayor.

Para Aparicio Gallego esta Resolución 665 significa un paso más en el embargo y en ella el Consejo de Seguridad toma dos acuerdos de gran trascendencia:

- a) Que se detenga todo el transporte marítimo que entre y salga, a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos, y asegurar la aplicación estricta de la Resolución 661.
- b) Que, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, se utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias para que se cumpla lo antes expuesto.

La Resolución 666 del Consejo de Seguridad (13 de septiembre), motivada por consideraciones humanitarias, contempla la necesidad de suministros de alimentos a la población civil de Irak y Kuwait (IV Convenio de Ginebra del año 1949, para la protección de la población civil), particularmente aquellas personas especialmente vulnerables como los niños menores de 15 años, mujeres encintas o que deben permanecer en cama, enfermos o ancianos. Establece la conveniencia de obtener información de la situación alimentaria de Irak y Kuwait, para —en su caso— organizar, con la cooperación del Comité Internacional de la Cruz Roja, el envío de suministros de alimentos y su supervisión. Recuerda que la Resolución 661 no se aplica a los productos de uso estrictamente sanitario, que deben ser exportados bajo la estricta supervisión del Estado exportador u organismos humanitarios.

A la vista de nuevas violaciones del Derecho internacional (Convenciones de Viena sobre las relaciones diplomáticas y consulares) por Irak el Consejo de Seguridad acuerda la Resolución 667 (16 de septiembre) condenando enérgicamente los actos agresivos de Irak contra los locales y personal diplomático de Kuwait, exigiendo la liberación inmediata de los nacionales de terceros países retenidos contra su voluntad (los "rehenes") y la protección de la seguridad del personal y locales diplomáticos y consulares.

La Declaración conjunta de los Estados Unidos y la Unión Soviética, publicada después de la reunión de Helsinki (9 de septiembre) entre Bush y Gorbachov, después de reiterar la condena de la postura de Irak, admite que la Resolución 661 autoriza, en circunstancias humanitarias, la importación de productos alimenticios por Irak y Kuwait, debiendo ser precisadas tales circunstancias humanitarias y realizado un control estricto para asegurar que son atendidas las necesidades humanitarias, particularmente las de los niños.

La firme postura soviética tuvo su expresión en la dura intervención del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad de la ONU, que llegó a calificar como "acto terrorista" la invasión de Kuwait por Irak, expresando su confianza en la autoridad de la ONU y apoyando nuevas medidas contra Irak. Al mismo tiempo la Unión Soviética trata de combinar las presiones militares sobre Irak con intensos esfuerzos diplomáticos para obtener la retirada de las tropas iraquíes de Kuwait y evitar la guerra, apoyando en el Consejo de Seguridad los acuerdos sobre el uso de la fuerza mínima para hacer cumplir las sanciones impuestas contra el agresor.

El día 25 de septiembre, el Consejo de Seguridad aprueba su octava condena contra Irak, acordando la Resolución 669 por la que se decreta el embargo aéreo contra el país infractor. La Resolución contiene una serie de medidas de excepcional gravedad como "penúltimo" paso para castigar la agresión a un miembro de la ONU, antes de decidir la intervención militar. Se decreta así el embargo aéreo (prohibiendo el aterrizaje de cualquier avión iraquí o kuwaití en cualquier país del mundo con destino a la nación sancionada), se autoriza el apresamiento o detención de buques con bandera iraquí que violen el embargo marítimo y se "congelan" todos los activos de Irak en el exterior. Finalmente, se plantean nuevas acciones más contundentes o potencialmente más graves, según el Capítulo VII de la Carta, lo que sólo puede implicar la intervención militar.

La Resolución 670 del Consejo de Seguridad de la ONU, que hace la novena de las acordadas contra Irak, condena a este país a pagar todas las pérdidas, daños y perjuicios causados a Kuwait, a terceros Estados y a sus nacionales y empresas, con motivo de invasión y ocupación ilegal de Kuwait.

Desde el punto de vista de la estrategia de la crisis, se han desarrollado las fases de la misma relativas a la expresión del desafío y materialización de la crisis propiamente dicha, se han consolidado las de decisión en la respuesta y la de voluntad de negociación para evitar en lo posible la escalada hacia un conflicto abierto, partiendo en esta voluntad de negociación de una posición de fuerza respaldada por un despliegue militar todavía no concluido dada la entidad de las fuerzas en conflicto (Tato Tejedor). No cabe duda que, con el uso incondicional de las FAS de las grandes potencias autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, se podría poner fin a la ocupación de Kuwait y restablecer el Derecho internacional violado. Pero el problema es el alto precio (pérdidas materiales, posible utilización de armas químicas, bacteriológicas o armas de destrucción masiva, ataques indiscriminados a Israel y países árabes del radio de acción del Golfo, destrucción de instalaciones petrolíferas, daños duraderos al medio ambiente, terrorismo e impacto negativo en la economía mundial) que habría que pagar en una intervención armada; y esto es lo que detiene a la Comunidad internacional, caracterizando su reacción desde el 2 de agosto de 1990 por una combinación de esfuerzos diplomáticos, utilización del mínimo de fuerza necesario para hacer cumplir las sanciones económicas decretadas por el Consejo de Seguridad y amenaza de una intervención armada conforme a los preceptos de la Carta.

Como consecuencia de este dilatado proceso y ante el incumplimiento por Irak de las obligaciones contenidas en la Resolución 660 (retirada inmediata e incondicional de Kuwait) y siguientes (Resoluciones 661, 662, 664, 665, 667, 669, 670, 674 y 677, todas del año 1990) en flagrante confrontación con el Consejo de Seguridad, éste aprueba la Resolución 678 (de 29 de noviembre) que autoriza el uso de la fuerza contra Irak, si éste país no cumple con tales Resoluciones antes del 15 de febrero del año 1991, lo que significa la decimosegunda condena a Irak unida a un ultimátum para retirarse de Kuwait. El incumplimiento no significa automáticamente la guerra, sino la autorización para el

empleo de la fuerza para hacer cumplir las Resoluciones del Consejo de Seguridad, concediendo a Irak una oportunidad final, como muestra de buena voluntad y actuando siempre bajo el Capítulo VII de la Carta. De esta forma la Resolución 678 "autoriza a los Estados miembros para que cooperen con el Gobierno de Kuwait, a menos que Irak haya cumplido las Resoluciones antes del 15 de enero, en la utilización de todos los medios necesarios para hacer cumplir la Resolución 660 y todas las siguientes y restaurar la paz y seguridad internacionales en la zona"

El Gobierno español expresó, a los pocos días, su pleno respaldo la Resolución 678 del Consejo de Seguridad, "que se inscribe en el planteamiento que España siempre ha defendido de que la crisis del Golfo debe encontrar solución dentro del marco jurídico defendido por las Naciones Unidas".

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 18 de diciembre del año 1990 una Resolución contra Irak, en la que se condenan las violaciones de derechos cometidas sobre los kuwaitíes y extranjeros en territorio ocupado por las fuerzas iraquíes. Se invocan en la Resolución dos tipos de preceptos. En primer lugar, se condenan particularmente las detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones, desapariciones y secuestros, con violación de la carta y los instrumentos internacionales para la protección de los Derechos Humanos (Declaración Universal de 1949 y Pactos Internacionales de 1966). En segundo lugar se afirma la aplicación a los habitantes de Kuwait del IV Convenio de Ginebra sobre protección de la población civil en casos de conflicto armado y la obligación de Irak —como parte en este Convenio— de observar estas disposiciones de Derecho Internacional humanitario.

En la madrugada del día 17 de enero, finalizado el plazo concedido en la Resolución 678, se produce la intervención armada de las fuerzas multinacionales contra Irak.

El concepto de bloqueo naval ante los actuales conflictos armados en la mar y el Derecho internacional humanitario

Debemos recordar que que el único texto convencional que regula el bloqueo naval es la Declaración de París de 1856, con independencia de alguna regulación parcial (VII Convención de La Haya de 1907 sobre minas submarinas automáticas de contacto), el valor de algunos textos (Declaración Naval de Londres de 1909) como Derecho Consuetudinario o la incidencia que puedan tener en la institución las normas internacionales de Derecho internacional humanitario dirigidas a la protección de la población civil (IV Convenio de Ginebra del año 1949 y su Protocolo Adicional I del año 1977) o las que regulan los espacios marítimos (Convenios de Ginebra del año 1958 o Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar del año 1982). No es pues infrecuente que numerosos autores consideren que la mayoría de las normas sobre el bloqueo naval se han quedado obsoletas, aún cuando se apliquen en conflictos limitados (G. J. F. Van Geggelsom), son frecuentemente ignoradas en los conflictos (J. F. McNulty, F. Kalshoven) o constituyen un método de guerra obsoleto, sustituido con ventaja por el uso de las minas o la institución de las zonas de guerra (Natalino Ronzitti).

Hemos definido el bloqueo, tomando los elementos del concepto del Derecho clásico de la guerra marítima y añadiéndole algunas limitaciones propias de los textos del moderno Derecho internacional humanitario (Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales del año 1977), como un medio de hostilizar propio de la guerra marítima consistente 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 la parte adversa, que puede ser establecida legítimamente —incluso frente a los Estados neutrales, como limitación esencial de su libertad comercial en caso de conflicto armado— si es formalmente declarada, notificada, efectiva, no se dirige contra la población civil como tal y respeta las reglas del Derecho internacional humanitario.

Las circunstancias de la guerra moderna (total y económica) han conducido a una deformación del bloqueo naval que, en la práctica, se ejerce a larga distancia o se transforma en la declaración unilateral de zonas de guerra o de exclusión, en las que se prohíbe todo tipo de navegación (incluso neutral) en la alta mar con la amenaza de destrucción inmediata.

Sería deseable que los Estados asumieran la obligación de no establecer un bloqueo naval cuando exista riesgo de causar sufrimientos inútiles a la población civil, privándola de productos alimenticios y de suministros médicos esenciales, así como de otros elementos necesarios para la supervivencia. De forma que el bloqueo sólo pueda ser considerado lícito cuando esté dirigido exclusivamente contra los combatientes.

Un bloqueo naval dirigido a impedir la importación de alimentos, con el fin de conseguir el cese de las hostilidades utilizando el método de hacer pasar hambre a la población civil, está prohibido por el artículo 54.1 del Protocolo I. Los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil sólo pueden ser atacados, destruidos, capturados o inutilizados en el curso de una acción de bloqueo naval, si se utilizan exclusivamente como medio de subsistencia por los miembros de las FAS y si se usan en apoyo directo de una acción militar.

Ampliando las excepciones que permitían la entrada y posterior salida de un buque mercante en un puerto bloqueado por necesidad urgente o consideraciones que permitían la entrada y posterior salida de un buque mercante en un puerto bloqueado por necesidad urgente o consideraciones de humanidad y el paso de alimentos y medicinas con destino a determinadas categorías de la población civil especialmente protegidas (IV Convenio de Ginebra del año 1949), los artículos 69.2 y 70 del Protocolo I permiten el paso de las acciones de socorro a través de una zona marítima bloqueada.

Las “sanciones económicas” acordadas en la Resolución 661 del Consejo de Seguridad de la ONU

Las diversas medidas sancionadoras contenidas en la aludida Resolución 661, calificadas —como hemos visto— de “embargo económico” por algunos autores, afectan directamente a la utilización de buques en relación con el transporte de los productos objeto de embargo o interrupción de relaciones económicas con Irak o Kuwait. Ahora bien, ¿el despliegue de buques de guerra en la zona para mantener la efectividad de estas sanciones económicas, constituye o no un auténtico bloqueo naval?

Realmente la actividad de los buques de guerra en misiones de “interceptación” o “interdicción” (Estados Unidos, Reino Unido) no se diferencia gran cosa de un bloqueo naval: prohibición de todo tráfico marítimo —incluso neutral— con los puertos y costas de los países sancionados (Irak y territorio de Kuwait), mantenida de forma efectiva por fuerzas navales y aéreas, formalmente declarada, notificada y respetuosa con las reglas del Derecho internacional humanitario (se exceptúan del embargo los suministros médicos o alimentarios por razones de humanidad). Sin embargo, la Resolución 661 no utiliza la palabra “bloqueo” en ningún momento, limitándose a decidir que todos los Estados

impedirán las actividades de importación, exportación, transbordo, transacciones, transferencias, venta o suministro de productos o bienes prohibidos. Falta el requisito fundamental del bloqueo naval que, como medio de hostilizar propio de la guerra marítima, implica la existencia de un conflicto armado. No olvidemos que el bloqueo es (o puede ser) un acto de agresión, conforme el artículo 3c de la Resolución 3.314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Por otra parte, es claro que la Resolución 661 ha querido mantenerse dentro de “las medidas que no impliquen el uso de la fuerza” para hacer efectivas sus Resoluciones, a que alude el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Y ello, en nuestra opinión, porque evita cuidadosamente la utilización de la expresión “bloqueo”, empleada por el artículo 42 de la Carta para ejemplificar las acciones necesarias para mantener o restablecer la paz, que son “medidas que implican el uso de la fuerza”, según interpretación conjunta de ambos artículos (41 y 42 de la Carta). La Resolución 661 hace mención, genéricamente, al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de las sanciones económicas planteó, inmediatamente, la legitimidad del uso de la fuerza para detener en la alta mar a cualquier buque mercante de pabellón distinto al del buque “interceptación”, pues sin esas facultades el “embargo económico” resultaría altamente ineficaz. No ha faltado quien opine (María Muñoz) que este uso de la fuerza, no autorizado por el Consejo de Seguridad, convertiría el “embargo económico” en bloqueo, implicando un acto de agresión. Esta fue, sin duda, la posición de Irak que consideró enemigo a todo país que participe en el “bloqueo militar”, considerando que “quienes se sumaron al embargo... están en el lado contrario”. Tales declaraciones no han implicado, sin embargo, ninguna declaración de guerra ni —en la mayor parte de los caos— la ruptura de relaciones diplomáticas.

Remiro Brotons pone en duda la legalidad de estas medidas de bloqueo encubierto (interceptación o interdicción) llevadas a cabo en los primeros momentos del embargo, pues los Estados no pueden sustituir al Consejo de Seguridad en sus competencias y deberían promover ante el mismo la adopción de las acciones necesarias para la efectividad de un embargo en tiempo de paz.

Por otra parte, se ha alegado la situación de “legítima defensa colectiva” del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para justificar esta interpretación extensiva de la Resolución 661 como bloqueo autorizado por el Derecho internacional. Es evidente que Kuwait se encuentra en situación de legítima defensa ante la invasión y pretendida anexión de su territorio, pero también es cierto que corresponde al Consejo de Seguridad la adopción de medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Por ello, el “derecho inmanente de legítima defensa colectiva” invocado por terceros países aliados de Kuwait que intervienen en la ejecución de las sanciones económicas decretadas por el Consejo de Seguridad, no puede ir más lejos de los términos de sus resoluciones. No olvidemos que la prohibición general del uso de la fuerza (artículo 2.3 de la Carta) es una regla imperativa del Derecho internacional.

Las “medidas proporcionadas” autorizadas por la Resolución 665 para la aplicación de las disposiciones relativas al transporte marítimo

La Resolución 665 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas trata de resolver el difícil problema, autorizando un uso mínimo y proporcionado de la fuerza necesaria para efectuar las sanciones económicas (acordadas en la Resolución 661), sin decretar al bloqueo que, como medida de fuerza, estaría comprendido en el artículo 42 de la Carta.

Se legitiman así "... las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la Resolución 661". En su texto se califican éstas como "sanciones económicas" y se alude genéricamente al Capítulo VII de la Carta. Formalmente, al menos, no se ha dado el paso del artículo 41 al 42 de la Carta de la ONU. La Resolución 665 "hace toda una pirueta para evitar la alusión al uso de la fuerza" (Remiro).

Es preciso preguntarse estas "medidas proporcionadas" que autoriza la Resolución 665 convierten las "sanciones económicas" o "embargo", claramente residenciado en el artículo 41 de la Carta, en el bloqueo a que hace alusión el artículo 42 como medida que implica el uso de la fuerza. Apunta Cervera Pery que, si desde el punto de vista de Irak se trata de un bloqueo, desde "otras perspectivas" puede considerarse un embargo o tal vez un bloqueo pacífico como medida tendente a la preservación de la paz y la seguridad internacional. Ahora bien, para este autor como el bloqueo es sólo admisible en relación con una guerra declarada, ha de acudirse al eufemismo lingüístico, para salvar las formas. La ambigüedad de los términos empleados por la Resolución 665 ha dificultado la interpretación sobre la naturaleza de las medidas que autoriza. Así, el mínimo de fuerza aplicable para la fiscalización de buques decretada contra Irak, "se parece más al bloqueo que al simple embargo" (Ramón Luis Acuña), se autoriza el uso de la fuerza para hacer cumplir el embargo (Rafael L. Bardajai), permite el uso de la fuerza por las unidades navales desplegadas en el área para hacer cumplir el embargo (embajadores de los países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU), se trata del uso de la fuerza que permite el artículo 42 de la Carta, limitado en la Resolución 665 al apoyo de las sanciones económicas impuestas a Irak (Aparicio Gallego) o "estamos ante un bloqueo naval autorizado, pero no impuesto, por el Consejo... La forma en que se permite a las unidades navales recurrir la fuerza para asegurar la aplicación estricta del embargo es un canto a la prudencia y a la morigeración..." (Remiro Brotons).

Aunque se habla indistintamente de bloqueo o embargo, se precisa —en numerosas ocasiones— que el Consejo de Seguridad apoya jurídicamente las sanciones contra Irak en el artículo 41 de la Carta y, únicamente, si fracasa el "embargo" se podría pasar de las sanciones económicas al uso de la fuerza (artículo 42). En la reunión de Jefes de Estado Mayor de los Estados miembros de la UEO (27 de agosto del año 1990) se emplea la palabra "embargo", término que se utiliza por el Grupo *ad hoc* de coordinación de representantes de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UEO (París, 31 de agosto 1990): "... la coordinación de operaciones navales de países de la UEO en a región del Golfo para hacer respetar el embargo acordado por la ONU..., sobre la base de la Resolución 665". En este mismo sentido, Remiro destaca el espíritu restrictivo que anima la autorización del recurso a la fuerza, señalando que el número 2 de la misma resolución insiste en que se recurra al máximo a medidas políticas y diplomáticas para asegurar el cumplimiento del embargo y que las medidas coercitivas quedan bajo la autoridad y control del Consejo de Seguridad.

Realmente, como dice Aparicio Gallego, se legitima a los buques de guerra desplegados en la zona para registrar a los buques mercantes de cualquier nacionalidad (sin respetar las limitaciones del Derecho del mar) y supone la legitimación del uso de la fuerza necesaria para garantizar el cumplimiento del embargo.

A pesar de todo ello, ¿estamos ante un bloqueo naval? en principio la inexistencia de una situación de guerra o conflicto armado de carácter internacional nos inclina a una

respuesta negativa. Naturalmente no se trata de la ausencia del mero requisito formal de la declaración de guerra, pues los conflictos armados pueden existir sin que se cumpla esta exigencia (propia del Derecho de La Haya de principios de siglo y definitivamente arrumbada después de la Segunda Guerra Mundial: artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto del año 1949). E incluso no faltan autores que dudan de la licitud actual de una declaración de guerra, a la vista de la prohibición general del uso o amenaza de la fuerza (artículo 2.4. de la Carta de la ONU), habiendo sido sustituida por la "declaración pública" de legítima defensa a que alude la Resolución 3.784 V Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de noviembre del año 1950 (Fernández Flores).

Así pues, no cabe duda que no nos encontramos ante el bloqueo regulado en el Derecho de la guerra naval y, por tanto, no se producen algunos de sus efectos más significativos. De esta forma, la violación de estas sanciones económicas mediante el transporte marítimo no se castiga con la captura y presa del buque y de su cargamento, en el sentido de que tal buque y cargamento son confiscables (o incluso pueden ser destruidas en el supuesto excepcional del artículo 49 de la Declaración Naval de Londres de 1909), después de haber sido juzgadas por un Tribunal de Presas Marítimas.

Existen además, fuera del tiempo de guerra o conflicto armado, dos instituciones que guardan relación con el contenido de las Resoluciones 661 y 665 del Consejo de Seguridad. Se trata del llamado "bloqueo pacífico" y del "bloqueo como medida necesaria para mantener la paz y la seguridad internacional" del artículo 42 de la Carta de la ONU.

Cervera Pery alude a las sanciones internacionales, excluido el uso de la fuerza en la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional, como la retorsión, la represalia, la autodefensa y autoprotección, considerando que el "bloqueo pacífico" —modalidad de la represalia— es una medida coactiva en alta mar realizada por buques de guerra en época de paz. Para nosotros el bloqueo es un modo de hostilizar propio de la guerra marítima y, por tanto, no es legítimo el llamado "bloqueo pacífico", al que —históricamente— han acudido las potencias marítimas para solucionar coactivamente los conflictos internacionales (OPPENHEIM). Este tipo de bloqueo constituye un acto de agresión (Resolución 3.314 de la Asamblea General de la ONU del año 1974). Podría incluirse el bloqueo entre los supuestos de "intervención" de un Estado contra otro, dentro de las situaciones de crisis o de emergencia, es decir: conflictos internacionales (sin lucha armada generalizada) que no suponen el estado de guerra o conflicto armado.

Azcárraga define el bloqueo pacífico como aquella medida coactiva ejercida por un Estado contra otro, sin que exista entre ellos el estado de guerra, y que consisten en interceptar, por la acción de sus fuerzas navales, las comunicaciones marítimas con los puertos y el litoral del Estado que es objeto de tal medida. Así pues, la naturaleza de esta institución reside en que se trata de una medida unilateral de uno o varios Estados contra otro, en situaciones de crisis que no implican conflicto armado, constituyendo una modalidad de la intervención. La ilegitimidad del bloqueo pacífico deriva de la vulneración del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas (prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza) y por ello "el bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las FAS de otro Estado" se caracteriza como acto de agresión (Resolución 3.314 citada).

Después de lo dicho, debemos concluir que existen esenciales diferencias entre las "medidas proporcionadas para detener el transporte marítimo" (Resolución 665) y el "bloqueo pacífico", sin que se pueda compartir la tesis de que estamos ante un "bloqueo pacífico autorizado o legalizado por las Naciones Unidas, pues —justamente— este bloqueo es el previsto expresamente en el artículo 42 de la Carta.

Y ya dentro de los preceptos de la Carta, debemos interrogarnos si la Resolución 665 encuentra su fundamento en el bloqueo, como acción legítima necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, previsto en el artículo 42 de la Carta. Hemos visto como los términos ambiguos de la citada Resolución han propiciado la interpretación de que se trata de un auténtico bloqueo o medida de fuerza que sólo puede encontrar justificación en el mencionado artículo 42.

Algunos autores estiman que, cualquiera que sea su denominación, estamos ante un "bloqueo naval", "un embargo global apoyado por un bloqueo naval", "un bloqueo naval —y posteriormente un embargo y bloqueo aéreo, según la Resolución 669— autorizado, que no implica el recurso a las FAS" (Remiro).

Ahora bien, si la Resolución 665 no utiliza la palabra "bloqueo", evitándola cuidadosamente, es porque el Consejo de Seguridad ha querido mantenerse en el campo de las "medidas que no implican el uso de las FAS" (artículo 41) y no dar el salto decisivo al artículo 42, que menciona específicamente el bloqueo por vía de ejemplo significativo.

En su cautelosa marcha por el Capítulo VII de la Carta (acción en caso de amenazas a la paz, quebramientos de la paz o actos de agresión), el Consejo de Seguridad —sin citar expresamente los artículos 41 y 42— ha dado pasos sucesivos para acercarse gradualmente a la autorización para el uso de las FAS, seguramente para propiciar una salida pacífica de la crisis mediante la retirada de Irak del territorio de Kuwait. Así, se acordaron sanciones económicas (Resolución 661), medidas proporcionadas para su ejecución, que no implican el uso de las FAS (Resolución 665) y, finalmente, a partir del 15 de enero del año 1991, la acción necesaria (incluida la intervención armada) para hacer cumplir las Resoluciones citadas y restablecer la paz y seguridad internacionales en la zona (Resolución 678).

En definitiva, el difícil equilibrio en que se mantiene el Consejo de Seguridad le ha llevado a autorizar (en la Resolución 665) "medidas proporcionadas para la aplicación de las sanciones económicas en el ámbito del transporte marítimo", que no implican el bloqueo a que alude el artículo 42 de la Carta. Ciertamente que serán aplicables, de forma analógica, algunas de las reglas del bloqueo naval (institución del Derecho de la guerra naval o conflictos armados en el mar) o del "derecho de visita" regulado en el artículo 22 del Convenio internacional de 29 de abril de 1958 (Ginebra) sobre el altamar o artículo 110 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar —1982—.

En ambos textos se determinan los supuestos que legitiman el "derecho de visita" sobre un buque extranjero (que no goce de inmunidad) en alta mar, extendiéndose a "los actos de injerencia que se ejecuten en ejercicio de facultades conferidas por un tratado". Este Tratado puede ser, sin duda, la Carta de las Naciones Unidas, en cuanto se autoriza al Consejo de Seguridad para decidir que medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII de la Carta).

Con independencia de las referencias que hace la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar a la Carta (artículos 279 y 298 c), los términos de la Resolución 665 no son diferentes a los que emplea el artículo 110 de la Convención (derecho de visita). Así, la Resolución 665 autoriza las medidas proporcionadas necesarias para:

- a) Detener a todo el transporte marítimo que entre y salga.
- b) Inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos.
- c) Asegurar la aplicación estricta de la Resolución 661 sobre el transporte marítimo.

Y, en el ejercicio del derecho de visita (artículo 110 citado), el buque de guerra podrá verificar el derecho del buque a enarbolar su pabellón, enviando una lancha al buque sospechoso, examinar sus documentos y proseguir el examen a bordo del buque, con todas las consideraciones posibles.

Ahora bien, ¿cuáles son los límites de la Resolución 665? creo que las medidas proporcionadas se autorizan sólo para la aplicación estricta de la Resolución 661 y por ello comprenden todas acciones necesarias para la detención, visita y pesquisa a bordo del buque visitado, la orden de cambio de rumbo e incluso el control del buque para conducirlo a un puerto determinado. En relación con estas acciones, sería legítimo el uso mínimo y proporcionado de la fuerza necesaria para detener al buque, enviar una dotación de presa a bordo del mismo con objeto de inspeccionar y verificar sus cargamentos o escoltarlo hasta el puerto a donde debe dirigirse en ejecución de la Resolución 661. Los disparos de aviso, intimidación o, en último extremo, el disparo directo para inmovilizar al buque que hace omiso de la orden de detenerse o se opone a la visita, estarían comprendidos entre las "medidas proporcionadas necesarias" para el cumplimiento de la Resolución 661. Pero quedarían excluidas de la aplicación analógica otras fases del derecho de captura en la guerra naval, como la presa marítima y, por su destrucción (excepcional incluso en tiempos de guerra, según la Declaración Naval de Londres de 1909, artículos 48 a 54). No se autoriza pues la confiscación o apropiación por el captor del buque y de su mercancía, cumplida la exigencia de su enjuiciamiento por un Tribunal de Presas.

Este mismo sentido limitador, se aprecia en los objetivos establecidos para los buques de guerra españoles que patrullan la zona en una misión de paz y de cumplimiento de las sanciones acordadas por el Consejo de Seguridad, según criterio del Gobierno español. Estos objetivos son: garantizar la afectividad de las sanciones impuestas a Irak, asegurar el libre tránsito de los buques por la zona, coordinar una posible evacuación de los ciudadanos occidentales que se encuentren en la zona y proteger los intereses de los países afectados, entre ellos España, inspeccionando los mercantes que se dirijan a Irak, advirtiéndoles de las medidas en vigor y señalando cualquier violación de la Resolución 661. Más concretamente: garantizar que los buques españoles cumplan el embargo decretado por las Naciones Unidas y desempeñar funciones de vigilancia y control del tráfico marítimo (exploración de los espacios marítimos asignados, detección, localización, interceptación e identificación de los buques mercantes) respecto a los buques de otros países con destino o provenientes de Irak o Kuwait, a los que se advertirá de la necesidad de cumplir el embargo (Nuñez Lacaci y Torrente Sánchez).

Otro de los problemas que plantea la ejecución de las sanciones económicas decididas por el Consejo de Seguridad es el alcance de las "normas o reglas de enfrentamiento para situaciones de crisis o de emergencia" que regulan la conducta a seguir por los mandos de unidades navales. Frecuentemente se hace referencia en ellas al concepto de "autodefensa anticipada" o "legítima defensa preventiva", que algunos países (Estados Unidos de América pretenden fundamentar en el "Caso Caroline", 1837), en la Jurisprudencia del Tribunal de Nüremberg y en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque el citado artículo habla de "ataque armado" (y no del temor a un ataque armado) a ningún Estado se le puede exigir que espere para reaccionar a la existencia de un ataque inicial que —con los armamentos actuales podría destruir su capacidad de resistencia. Sin embargo, la doctrina internacional se muestra reacia a admitir el mismo concepto de "legítima defensa preventiva" y que éste sirva para fundamentar el establecimiento de Areas de Exclusión Marítimas (MEA) o Zonas de Operaciones Marítimas (MOZ). No se comparte, en efecto, la afirmación de que el conflicto entre estas áreas y

zonas con el principio de libertad de los mares en tiempo de paz, se resuelva haciendo prevalecer al principio de autodefensa, al tratarse nada menos que de la propia supervivencia (los casos del navío USS *Stark* y del *Vicennes* son bien ilustrativos de esta posición norteamericana). Hay que reconocer, sin embargo, que en ocasiones la amenaza presenta “una necesidad instantánea y total de defensa propia, sin posibilidad de elección de medios y sin tiempo para la deliberación” “Caso Caroline”. Así, se suele considerar en las reglas de enfrentamiento que constituye un “intento hostil” (que podría poner en marcha todas medidas de defensa de un buque) el hecho de que una aeronave o buque detectado por radar no conteste con la señal adecuada que lo identifique (“contacto radar no identificado, posiblemente hostil”), si —además— se detecta el paso del radar de “exploración” al modo de “seguimiento”, con los sistemas de dirección de tiro “enganchados” posible blanco.

Ahora bien, ninguna norma internacional autoriza —en tiempo de paz— el ataque sin previo aviso a un buque mercante, aún dentro de la MEA o MOZ declaradas de forma unilateral por un Estado y que ofrecen considerables dificultades para su legitimación. Podría pensarse en supuestos de legítima defensa o autoprotección, pero esta pretendida justificación carecería de fuerza legal ante la penetración de un buque no combatiente que no constituye peligro alguno para la integridad del buque alertado.

Los espacios marítimos y la ejecución de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Destaca Remiro Brotons la deliberada laxitud con que se define el área geográfica donde puede llevarse a cabo el bloqueo, según la Resolución 665 del Consejo de Seguridad. En efecto, se hace únicamente referencia a los Estados miembros “que están desplegando fuerzas marítimas en la región” o a “todo transporte marítimo que entre o salga”.

Conviene recordar que diversos preceptos (artículos 88,138,141, de 240 a y 301) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar establecen la utilización del mar con fines pacíficos. Estas disposiciones, según el común sentir de la Doctrina, no pueden ser interpretadas como una prohibición especial de utilizar la alta mar para una acción armada, distinta de la prohibición general del uso o amenaza de la fuerza contenida en el artículo 2.4, de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, el desarrollo del moderno Derecho del mar tiene una gran incidencia al regular de modo concreto el estatuto de los diversos espacios marítimos, donde se aplican las Resoluciones del Consejo de Seguridad. Así, la región en la que se autorizan las medidas proporcionadas no puede ser otra que la alta mar, las aguas interiores y mar territorial del Irak, Kuwait y otros países situados en la zona que cooperan con el Gobierno de Kuwait. Al referirnos al alta mar creemos que se encuentra comprendida —a efectos del cumplimiento de las Resoluciones de la ONU— la Zona Económica; Exclusiva de los diferentes Estados de la región.

Por otra parte, debemos preguntarnos si estarán comprendidas las aguas interiores (puertos) o mar territorial de otros países de la zona, susceptibles de ser utilizados por Irak. Remiro se pronuncia de forma afirmativa, creyendo que los autores de las Resoluciones tenían el pensamiento puesto en el puerto jordano de Aqaba. Compartimos esta postura pues, aunque el Estado ribereño tiene la soberanía plena sobre estos espacios marítimos, no puede ser considerado paso o tránsito inocuo el realizado contraviniendo una Resolución de las Naciones Unidas, que todo país (también el Estado ribereño) tiene obligación de acatar. En este sentido, el artículo 19.2 a de la Convención de las

Naciones Unidas sobre el Derecho del mar considera perjudicial cualquier amenaza o uso de la fuerza contra el Estado ribereño o que de cualquier otra forma viole los principios de Derecho internacional incorporados a la Carta de las Naciones Unidas. Y es evidente que las sanciones económicas han de ser cumplimentadas por todos los Estados, pues "todos los Estados impedirán..." (las actividades económicas con Irak) y se "exhorta a todos los Estados..., a que actúen en estricta conformidad con las disposiciones de la presente Resolución" (Resolución 661). No sería pues lícito que un Estado facilitare el paso inocente por su mar territorial de buques que tratasen de violar las sanciones económicas acordadas por la ONU.

Otro espacio marítimo afectado por las Resoluciones de las Naciones Unidas es el estrecho de Ormuz, que pone en comunicación el golfo Pérsico y el golfo de Omán, siendo indudable su condición de estrecho "utilizado para la navegación internacional" a que aluden los artículos 37 y siguientes de la Convención sobre el Derecho del mar (Cervera Pery). Sin embargo, el derecho al paso en tránsito —algo más que el derecho de paso inocente o inocuo —no puede ser obstáculo para la ejecución de las sanciones económicas acordadas por el Consejo de Seguridad y, de esta forma, los países ribereños del estrecho (Irán y Omán) no deben impedir la actuación de los buques de los Estados miembros de la ONU que cooperan con el Gobierno de Kuwait desplegando fuerzas marítimas en la región. Tampoco constituye obstáculo la existencia en la zona de "mares cerrados o semicerrados", como el propio golfo Pérsico, por lo que se refiere a las normas sobre cooperación de sus Estados ribereños contenidas en los artículos 122 y 123 de la Convención sobre Derecho del mar. Quizás no sea ocioso advertir que Irak, Kuwait, Omán y Bahrein han ratificado la citada Convención y que Irán, Qatar, Emiratos Arabes Unidos y Arabia Saudí la han firmado, sin ratificarla posteriormente.

El bloqueo naval y la autorización del uso de la fuerza acordado en la Resolución 678 del Consejo de Seguridad

Recordemos que la Resolución 678 autoriza a los Estados miembros para que cooperen con el Gobierno de Kuwait, a menos que Irak haya cumplido las Resoluciones antes del 15 de enero, en la utilización de todos los medios necesarios para hacer cumplir la Resolución 660 y todas las siguientes y restaurar la paz y seguridad internacional en la zona. Dado el texto de la Resolución, se ha interpretado que se trata de una autorización para el uso de la fuerza ("todos los medios necesario") dirigida a los Estados miembros (que cooperan con el Gobierno de Kuwait), que se justifica por el artículo 42 de la Carta y no una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, a la que aluden los artículos 43 y siguientes de la Carta. La distinción no es ociosa pues las operaciones de *Peace Keeping* de las Naciones Unidas tienen sus propias reglas y sólo en algunos aspectos son aplicables las reglas del Derecho de los conflictos armados (A. J. T. Dörenberg). Estas operaciones han sido tratadas de forma monográfica en el XI Congreso Internacional de la Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la guerre, celebrado en Edimburgo (septiembre del año 1988). Por el contrario, en el caso de la agresión de Irak a Kuwait actúan fuerzas multinacionales de los Estados miembros autorizadas por la ONU en virtud de la Resolución 678.

Ahora bien, el comienzo de la intervención armada y el uso de la fuerza ¿afectan a la ejecución de las sanciones económicas decretadas en las Resoluciones 661 y 665, convirtiendo estas "medidas proporcionadas" en un auténtico bloqueo naval? No cabe duda, en primer lugar, que la Resolución 678 se fundamenta en el artículo 42 de la Carta, que

emplea —por vía de ejemplo— el término “bloqueo”. Ciertamente que este bloqueo autorizado (y no ejecutado) por el Consejo de Seguridad no es propiamente el “bloqueo-agresión” (prohibido por la Resolución 3.314 de la Asamblea General de la ONU) ni mucho menos el bloqueo naval al que se refieren —como medio de hostilizar— los instrumentos internacionales que regulan los conflictos armados en la mar (Declaración de París o Declaración Naval de Londres de 1909).

Por otra parte, algunos de los Estados que toman parte en la ejecución de las sanciones económicas acordadas en las Resoluciones 661 y 665, como España y Bélgica, no intervienen directamente en las acciones militares contra Irak, limitando su aportación a las misiones de vigilar la postura de que estas unidades navales continúan con la ejecución de su misión de paz en los mismos términos que antes del comienzo de las operaciones militares en la madrugada del día 17 de enero de 1991. Ciertamente, España no está en guerra y ni siquiera se han roto las relaciones diplomáticas con Irak. Los tiempos de guerra, a que alude la Constitución española (artículo 15), han sido definidos en el artículo 14 del Código Penal Militar, sin que la situación actual reúna ninguno de sus requisitos: declaración formal de guerra, movilización para una guerra inminente o ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera (Fernández Flores, Serrano Alberca, Higuera Guimera).

Por otra parte, el uso de la fuerza no ha sido ordenado sino sólo autorizado por el Consejo de Seguridad (Remiro) y ello legaliza la actuación de los países que han interpretado que la intervención armada era un medio necesario para cumplir las Resoluciones de las Naciones Unidas. En definitiva España, en ejecución de la Resolución 678, presta colaboración y apoyo —según su propio criterio— a la fuerza multilateral que participa en las hostilidades. Y esta ayuda, en cuanto se limite a facilitar apoyos logísticos en territorio español a los países que protagonizan el conflicto armado, no puede considerarse como una acción de guerra. Otra cosa sería la participación en operaciones genéricas de apoyo a los países implicados directamente en acciones ofensivas contra Irak.

España no ha querido dar el salto cualitativo de los artículos 41 al 42 de la Carta de las Naciones Unidas autorizados por la Resolución 678 y parece que su actuación en el conflicto se concreta en el control de la zona asignada (escorta de refuerzos anfibios o logísticos, evacuaciones médicas o de refugiados), operaciones de coordinación y control de tráfico marítimo y continuación de operaciones necesarias para el mantenimiento del embargo acordado. ¿Estas actividades implican la participación en un bloqueo naval autorizado? estimo que no habría inconveniente alguno en llamarle de esta forma, si se precisa que no se trata del bloqueo naval que hemos definido como medio de hostilizar propio de la guerra marítima. Las circunstancias que lo rodean (conflicto armado) y el propio texto de la Resolución 678 me inclinan a sostener que su fundamento se encuentra en el artículo 42 de la Carta. La consecuencia es la inaplicación de algunas de las fases del derecho de captura, como la presa, confiscación, apropiación o destrucción de los buques que traten de violar el bloqueo o de sus cargamentos. En muchos aspectos no se diferencia este bloqueo de la ejecución de las “medidas proporcionadas” autorizadas por la Resolución 665. Y ello por que España ha entendido así su participación limitada en las acciones necesarias para restablecer la paz y seguridad internacionales en la zona. Aunque realmente no se puede hablar de neutralidad en una acción autorizada por el Consejo de Seguridad conforme al artículo 42 de la Carta, habría que hacer una aplicación analógica de sus normas para valorar la implicación de España en el conflicto a través de su control de la zona, apoyo logístico a la fuerza multinacional que interviene en el conflicto y operaciones de coordinación y control del tráfico marítimo.

Los deberes de los Estados neutrales en la guerra marítima son la abstención y la imparcialidad, aunque su valor es diferente pues puede faltar la imparcialidad sin perder el estatuto de neutral, mientras que el deber de abstención implica que no puede realizar ningún acto de hostilidad (Fernández Flores). Del mismo modo la participación limitada en operaciones de apoyo al uso de la fuerza autorizado por las Naciones Unidas, no significa ser parte en el conflicto.

Como conclusión hay que poner de manifiesto que la regulación del bloqueo naval como medio de hostilizar propio de la guerra marítima no se puede aplicar íntegramente, utilizando la vía analógica, al bloqueo previsto en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas (acción necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, que puede implicar el uso proporcionado de la fuerza), por tratarse de dos instituciones esencialmente distintas en su planteamiento, ejecución y consecuencias.