

EL BLOQUEO NAVAL EN UN MUNDO SIN GUERRA

Pedro María PINTO Y SANCRISTÓVAL



Planteamiento de la cuestión



ANDO por conocidas en este entorno las peculiaridades de la guerra naval respecto de la terrestre (1), podemos decir, impropia pero gráficamente, que el bloqueo naval no es más que un sitio en la mar y, de hecho, no en pocas ocasiones (2) el bloqueo naval y el asedio terrestre se imponen de modo simultáneo, pues se trata en definitiva de una prohibición de paso impuesta por la fuerza con el objetivo de hacer la vida lo más incómoda posible al sitiado. Sin embargo, aunque la regla general es que el bloqueo para que sea efectivo ha de ser total, esto es, no limitado al tráfico marítimo, no siempre este y el sitio han de ir de la mano, porque en ocasiones el interés militar que se persigue es exclusivamente marítimo y lo que se trata de lograr es solo la negación de este tráfico (3).

El art. 3 c) del Anexo de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas recoge expresamente como acto típico de agresión el bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado. El sintagma «bloqueo naval» es una de esas expresiones que no precisan explicación para que cualquiera perciba, aun de modo

(1) Descritas con singular fortuna por FERNÁNDEZ FADÓN, F. (2009): *Piratería en Somalia: «Mares fallidos» y consideraciones de la historia marítima*, Documento de trabajo 10/2009. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid, pp. 15-16.

(2) Marsella (49 a de C.), Constantinopla (1453), Málaga (1487), Cartagena de Indias (1815), Montevideo, El Callao (1824), Gibraltar (1779), Manila (1898).

(3) Como el bloqueo del estrecho de Gibraltar (1936), de desenlace crucial para el devenir de la Guerra, en el que no era tan importante hostilizar a las fuerzas africanas como impedir su paso al territorio peninsular.

puramente intuitivo, cuál es su contenido esencial: la negación mediante el uso de la fuerza del tráfico marítimo en un puerto o costa determinados. Se comprende que una acción como la descrita se inscriba necesariamente en un contexto bélico, por lo que es preciso preguntarse si acaso es lícito —desde el punto de vista del Derecho Internacional— imponer un bloqueo en circunstancias que no encajan en la noción clásica de la guerra (4), esto es, en situaciones de conflicto armado no internacional (en adelante, NIAC). Para tratar esta cuestión, necesitamos previamente hacer una precisión terminológica, porque el bloqueo naval ha sucumbido a la pulsión eufemística de la corrección política en términos correlativos a los experimentados por la guerra (5), de manera que corrientemente se llama uso de la fuerza para la implementación de embargos a acciones que objetivamente encajan en lo que tradicionalmente se denominaba bloqueo naval. En realidad, el cambio tiene mucho de lampedusiano, puesto que tanto el embargo como el bloqueo son la acción y efecto de impedir la entrada y salida de buques de un puerto o área marítima determinados. Desde mi punto de vista, nada impediría seguir hablando de bloqueo naval para hacer referencia a esta acción de fuerza, y de hecho en este artículo lo haré, como por otro lado es corriente en el campo doctrinal, en el naval y en el periodístico, pero es forzoso reconocer que, en la política y el Derecho Internacional contemporáneos, el deseo de evitar las connotaciones bélicas del término motivan —con alguna excepción— su constante sustitución por nociones sinónimas en principio desprovistas de carga semántica negativa.

(4) Pues, por pura lógica, ha de desecharse por absurda la hipótesis de imponerlo en situación no conflictiva, dado que el simple establecimiento del bloqueo supondría, si no hubiese surgido ya, la generación de un conflicto armado mediante ese mismo acto de agresión.

(5) Como es sabido, la guerra ha desaparecido virtualmente del ordenamiento jurídico internacional y, desde luego, del español (hasta el extremo de que la Ley Orgánica de Defensa Nacional no la menciona en todo su texto articulado, ni tan siquiera cuando tiene que referirse a la autorización de las Cortes Generales al Rey para declararla, ocasión en la que da un rodeo sintáctico que no puede sino entenderse deliberado para esquivar la mención a la guerra).

Lo que todo el mundo entiende como guerra ha sido sustituido por la noción de conflicto armado. Naturalmente, eso no impide que en el lenguaje común, político y periodístico se siga hablando de ella, pero en el jurídico se menciona en exclusiva como conflictos armados. El fenómeno no deja de ser un tanto paradójico, porque siendo la guerra una noción que desaparece por llevar implícita la carga semántica de ilicitud, sin embargo la definición de su sustituto, el conflicto armado, es puramente fáctica, porque se trata de una noción ideada para satisfacer la vis expansiva del Derecho Internacional Humanitario, y hacerlo aplicable en cualquier situación bélica, abstracción hecha de si se ha formalizado o no como tal. En cierto modo, frente a la afirmación utópica de la renuncia al uso y amenaza de la fuerza expresada en el art. 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas —y sus párrafos concordantes del preámbulo—, el art. 2 común a los Convenios de Ginebra supone un baño de realismo político: dado que la actividad bélica es inevitable, al menos tratemos de asegurar la aplicación del *ius in bello* incluso si el *bellum* no se ha declarado como tal.

Sea como fuere, la discusión tiene su razón de ser en la medida en que el bloqueo figura expresamente mencionado entre las medidas de fuerza que la Carta de las Naciones Unidas prevé como de posible aplicación en el restablecimiento de la paz. En efecto, la Carta, en su Capítulo VII, enuncia las medidas que puede adoptar el Consejo de Seguridad cuando la paz se ve amenazada o quebrantada, así como reconoce el derecho a la legítima defensa individual o colectiva (6). Como es natural, las posibles medidas se enuncian en el Capítulo VII de una manera escalonada, y entre las relacionadas en el art. 42 como constitutivas de uso de la fuerza armada está expresamente el bloqueo naval, lo que hace cuestionable, como decía anteriormente, la posibilidad de establecer un bloqueo naval en escenarios que no encajan en la definición tradicional de la guerra, a lo que prestaré atención, no sin antes tratar la justificación del bloqueo en el Derecho Internacional histórico.

La legitimidad del bloqueo en el Derecho histórico

La legitimidad del bloqueo naval se determina por los mismos criterios que cualquier otra acción de guerra, de modo que su tratamiento sistemático no surge hasta mediados del siglo XIX, como en general el Derecho Internacional Humanitario convencional, al socaire del espíritu postsolferiniano.

Un primer esfuerzo codificador lo constituye la Declaración de París relativa a determinadas reglas de Derecho Marítimo en tiempo de guerra, de 16 de abril de 1856, que prohíbe el corso e incluye otras medidas muy interesantes para la limitación de las operaciones navales, pero en cuanto al bloqueo no contiene en realidad nada más que la definición de que para obligar debe ser efectivo, es decir, mantenido por una fuerza suficiente para impedir realmente el acceso al litoral enemigo, prohibiendo los bloqueos de papel que tantos quebraderos de cabeza habían venido dando a los buques neutrales.

El siguiente instrumento relevante es la Declaración de Londres que, aun no firmada por ninguno de los plenipotenciarios asistentes a la Conferencia de 1909, es considerada por muchos la expresión de un Derecho consuetudinario acerca del bloqueo naval en tiempo de guerra. En los veintiún artículos que le dedica, contiene una regulación bastante completa, naturalmente aplicable al bloqueo como acción de fuerza en un entorno bélico. La prueba del algodón del acierto de esta regulación convencional nonata hay que buscarla en la

(6) Indebidamente mencionada al final del Capítulo VII como una suerte de cláusula residual, y digo indebidamente porque a mi entender es la clave de bóveda de cualquier modelo de respuesta a una agresión; a fin de cuentas, el resto de las medidas del Capítulo VII no son sino mecanismos formalizados para hacer efectiva esa legítima defensa.

incorporación de muy buena parte de su contenido al Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en el mar, último intento recopilador del Derecho consuetudinario aplicable a la guerra naval llevado a cabo bajo la égida del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (7). En él se contempla detalladamente el bloqueo, pues si fue expresamente declarado como operación naval legítima por el art. 42 de la Carta, era también obvio que no podía quedar al margen de la regulación de todos los demás medios de hostilización que progresivamente se fue construyendo tras la constitución de la ONU.

Si bien el Manual no es norma jurídica positiva, se fundamenta declaradamente en el Derecho convencional vigente y en la práctica de los Estados, con específica referencia a la Carta de las Naciones Unidas, al Convenio de Jamaica y a otros instrumentos normativos de corte ambiental, por lo que, con todas las cautelas con que se puede hablar de certeza y estabilidad en las fuentes del Derecho Internacional, parece haber un consenso generalizado en el valor, como expresión consuetudinaria, del Manual de San Remo, que de hecho es aplicado y citado en la vida diaria de los Estados Mayores navales como fuente, si no del Derecho, sí de autoridad. Pues bien, la Sección II de la Parte IV del Manual de San Remo contiene el régimen jurídico consuetudinario de este medio legítimo de acción bélica naval, del que se extrae la conclusión —que me parece obvia— de que el bloqueo solo es internacionalmente lícito en la medida en que se mantiene con respeto de los requerimientos mínimos exigidos por el Derecho Internacional Humanitario, pues nada autoriza a pensar que por medio del bloqueo se pueda hacer lo que no sería posible con cualquier otra acción ofensiva. Sin embargo, no falta (8) quien sostiene que la cuestión no es tan clara (9).

(7) Una interesante descripción del contexto histórico y el proceso de elaboración del Manual puede encontrarse en DOSWALD-BECK, L. (1995): «El Manual de San Remo sobre el Derecho Internacional aplicable a los Conflictos Armados en el Mar», *Comité Internacional de la Cruz Roja*, núm. 309, disponible en español en <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlgr.htm>.

(8) DREW, P. J. (2019): «Can We Starve the Civilians? Exploring the Dichotomy between the Traditional Law of Maritime Blockade and Humanitarian Initiatives». *International Law Studies*, vol. 95, USNWC, pp. 317-319.

(9) Hoy en día es imposible prescindir del principio de distinción, pero, en términos exclusivos de proporcionalidad y necesidad militar, no carece de interés, si nos estamos planteando la licitud de un bloqueo indiscriminado, la reflexión que sugiere la lectura de LÓPEZ DÍAZ, J. A. (2019): «Starvation: la operación que pudo evitar el vuelo del *Enola Gay*», en *Cuadernos de Pensamiento Naval*, núm. 26, pp. 51 a 65.

El bloqueo en el conflicto armado gestionado por el Consejo de Seguridad

Ya hemos visto que entre los medios expresamente mencionados por el art. 42 de la Carta como medidas legítimas de uso de la fuerza —siempre bajo el paraguas de su monopolista— está el bloqueo naval. Se ha dicho en alguna ocasión (10) que el bloqueo ha dejado de ser solo cosa de los almirantes, porque desde el fin de la Primera Guerra Mundial ha estado siempre entremezclado con medidas políticas por medio de las que los países procuran la consecución de sus objetivos de esta naturaleza. Y es que la acción bélica contemporánea, haciendo buena la celeberrima cita de Clausewitz, es cada vez más un modo de hacer efectiva la influencia de cada actor en el concierto de las naciones. El más agresivo, desde luego, pero no el único ni necesariamente el más eficaz, pues con frecuencia la victoria militar puede perder trascendencia a la luz de consideraciones diplomáticas, económicas, políticas o incluso de opinión pública doméstica o internacional. Por eso, el art. 42 citado menciona el bloqueo como medida de uso de la fuerza tras haber relacionado en el precedente otras medidas de corte económico, y por eso también, en todas las ocasiones contemporáneas en que se ha llevado a cabo un bloqueo, ha recibido el nombre formal de embargo o cuarentena. En efecto, cuando el Consejo de Seguridad impuso sanciones —en concreto, en la Resolución 875 (1993) de 16 de octubre— contra la Junta Militar que depuso al presidente Aristide en Haití, se cuidó en denominar embargo y no bloqueo a la medida, con este circunloquio:

«Exhorta a los Estados Miembros a que, con carácter nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, y en cooperación con el Gobierno legítimo de Haití, adopten, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, las medidas proporcionadas a las circunstancias del caso y que sean necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones de las Resoluciones 841 (1993) y 873 (1993), relativas al suministro de petróleo o productos de petróleo o de armas y material conexo de todo tipo y, en particular, para detener todo el tráfico marítimo hacia Haití en tanto resulte necesario a fin de inspeccionar y verificar la carga y su destino.»

Naturalmente, la idea se entendía con toda claridad, y de hecho toda la prensa del momento y cualquier artículo doctrinal coetáneo o posterior se refiere al bloqueo de Haití como tal con absoluta naturalidad. Del mismo modo, la Operación MARITIME GUARD fue unánimemente interpretada como un bloqueo naval (marítimo y fluvial, en este caso), pese a que su

(10) RADER, K. A. (1996): *Blockades and cyberblocks: in search of doctrinal purity*. School of Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, p. 2.



Operación MARITIME GUARD. (Foto: www.wikipedia.org)

Resolución de cabecera —la 787 (1992)— se limitase a prohibir la entrada de buques con determinada carga a Serbia y Montenegro, como tampoco la imposición de sanciones económicas contra Irak en agosto de 1990 recibió la consideración oficial de bloqueo. Ni siquiera tras la apertura de las hostilidades en enero de 1991, y esto es lo más llamativo, se quiso llamar bloqueo al bloqueo, prefiriéndose hablar, como se haría en 1992 en la antigua Yugoslavia, de implementar un embargo con el auxilio de la fuerza militar (naval). Ni, por supuesto, la Resolución 1970 (2011) estableció otra cosa que un embargo de armas, pese a lo cual se habla sin ambages del bloqueo de Libia.

De todo ello se desprende un divorcio semántico entre los mundos real y oficial, pues la palabra *bloqueo* parece proscrita del lenguaje jurídico, aunque fuera de él se emplea con toda naturalidad. En realidad, la cuestión tiene no poco de exclusivamente terminológica, pues no se tiene inconveniente en implementar medidas de fuerza para hacer efectiva una prohibición de tráfico marítimo, pero sí existe una resistencia fortísima a emplear una terminología propia del conflicto armado. Llama mucho la atención que incluso en las resoluciones que más acremente criticaron la invasión de Kuwait por Irak y legitimaron el uso de la fuerza para revertir las cosas al estado anterior a ella, el Consejo de Seguridad se negase —pues la omisión no puede deberse a descui-

do o inadvertencia—, aun habiéndola definido como quebrantamiento de la paz, a calificarla como acto de agresión.

En realidad, lo que ocurre es que tanto el bloqueo como el embargo son dos géneros de una misma especie: las operaciones de interdicción marítima, como medio de hacer efectiva la negación del mar a los elementos hostiles o adversos, es decir, de restringir o impedir cierto tráfico marítimo con la finalidad de infligir un daño en la economía o evitar el suministro de material que pudiera reforzar la capacidad bélica del adversario. A esta visión del bloqueo y el embargo bajo el denominador común de la interdicción marítima contribuye no poco el hecho de que, como ya he dicho, el bloqueo no pueda ser total ni aun en caso de conflicto armado abiertamente establecido o, lo que es lo mismo, que tanto en un caso como en otro la interdicción ha de ser selectiva, por lo que a la postre la diferenciación entre los dos tipos de operaciones de interdicción es meramente accesoría, pues se define no en función de las actividades concretas en que la operación consiste, ni tan siquiera en el grado de fuerza legítimamente aplicable (toda la que resulte proporcionada, suele autorizar el Consejo de Seguridad), sino exclusivamente por razón del material cuyo tráfico se pretende restringir.

Esta concepción del bloqueo y la implementación del embargo como especies del género interdicción es, a mi entender, compatible con nuestro *Concepto de Operaciones Navales 2015* que, aunque enuncia las operaciones de interdicción marítima dentro del capítulo de las «Operaciones de Seguridad Marítima» y no en el de la «Disuasión y Defensa» ni en el de la «Gestión de Crisis» (en el que recoge expresamente como misión naval la imposición de embargos), define, en el capítulo rubricado «Formas de actuación de la fuerza naval» (11) que un mismo cometido operativo puede contribuir a una o más misiones, estando todos ellos interrelacionados y no siendo siempre clara la frontera entre uno y otro. En concreto, el *Concepto* define, con concisión insuperable, que «la interdicción marítima tiene por objeto interceptar amenazas», y expresamente afirma que fuera del mar territorial, las unidades de la Armada actúan en el ejercicio de las potestades reconocidas en convenciones y acuerdos internacionales, expresión omnicomprendensiva en la que tiene cabida cualquier instrumento internacional, desde la Convención de Jamaica hasta el SUA (Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima), la Convención de Viena contra el tráfico de estupefacientes, el Protocolo de Palermo o cualquier resolución dictada por el Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta. Obviamente, de la aplicabilidad de cada instrumento de cobertura resultará la existencia de diferentes (aunque no tanto a la postre) condicionamientos legales de la operación, pero se trata de diferencias puramente acce-

(11) *Concepto de Operaciones Navales 2015*, p. 35.

sorias que no impiden la existencia de un concepto único de interdicción marítima, presente siempre que se trate de interceptar una amenaza, cualesquiera que sean su naturaleza y los instrumentos legales que legitimen la acción (12).

La legítima defensa y el bloqueo en el conflicto armado no internacional

Sea por los singulares juegos de equilibrio geopolítico que requiere la acción del Consejo de Seguridad o porque algunos Estados no solicitan su intervención, lo cierto es que hay conflictos armados que no son gestionados por él y en los que, en consecuencia, las acciones hostiles se llevan a cabo no en el marco del art. 42 de la Carta, sino en el ejercicio del derecho de autodefensa que genéricamente reconoce a los Estados su art. 51. Cuando se habla de bloqueos unilaterales, cualquier lector piensa inmediatamente en los impuestos por Israel tanto sobre la costa del Líbano en julio de 2006 como sobre la Franja de Gaza el 3 de enero de 2009. No son, sin embargo, los únicos que aporta la Historia reciente (13), ni tampoco parece que vayan a ser los últimos (14). En cualquier caso, sí son los paradigmáticos de situaciones en las que se establece un bloqueo —y además se denomina abiertamente así— sin estar en presencia de un conflicto armado internacional y sin el paraguas del Consejo de Seguridad.

Se ha discutido mucho acerca de si es legítimo o no imponer un bloqueo en caso de NIAC, porque hay una cierta percepción de que, tratándose de una medida bélica, es una acción propia del causahabiente actual de la guerra, es decir, el conflicto armado internacional. Sin embargo, nada hay en la naturaleza del bloqueo que impida su aplicación en los conflictos no

(12) Esta idea se ve confirmada por la lectura de la documentación naval de la OTAN, porque la ATP-71 vincula las Operaciones de Interdicción Marítima (MIO) —haciendo honor al origen histórico de esta clase de operaciones— a la ejecución de un embargo decretado por resolución del Consejo de Seguridad o impuesto por un Estado, es decir, en no pocas ocasiones, a genuinos bloqueos navales.

(13) Bloqueos, embargos y cuarentenas unilateralmente declarados ha habido en la guerra de Corea, en la de Vietnam, durante la Crisis de los Misiles o en el conflicto entre Irán e Irak.

(14) PEIFER, D. (2013): «Maritime commerce warfare. The Coercive Response of the Weak?», en *Naval War College Review*, vol. 63, n.º 2, p. 55, Newport, R. I. El autor preveía la eventualidad en un futuro cercano de alguna suerte de bloqueo o acción de interdicción en el mar de China, con ocasionales efectos escalatorios (p. 85), dado que por vez primera el bloqueo podría tener lugar sobre una costa o puerto perteneciente a una potencia naval con entidad suficiente para oponerse efectivamente a él, y no parece que los acontecimientos posteriores lo hayan desmentido. RAINWATER, S. (2013): «China's Arctic Strategy and Its Implications», en el mismo número, p. 77, analiza la posibilidad de una situación de guerra económica sin excluir el bloqueo en relación con la posición china en el Ártico.

internacionales, pues la condición jurídica de los beligerantes es irrelevante para la legitimidad del bloqueo, como en general de cualquier otra acción ofensiva (15). Creo honradamente que las posiciones contrarias a la imposición de bloqueos unilaterales tienen más de crítica política al Estado que ha impuesto cada uno de ellos que de posición fundada en consideraciones de orden legal.

No puede perderse de vista que el bloqueo, y en eso el consenso es unánime, es una institución de Derecho consuetudinario, por lo que la consideración de los precedentes es absolutamente determinante de la admisibilidad jurídica de esta acción ofensiva. Sin ánimo de exhaustividad, podemos mencionar los siguientes:

- Como acertadamente señala Kraska (16), se impusieron bloqueos con profusión en la Guerra Civil norteamericana, que el autor detalla pormenorizadamente en su trabajo.
- A ellos hay que añadir, a título de ejemplo, el bloqueo de La Rochelle de 1622, impuesto por las fuerzas de Luis XIII en una guerra civil de religión.
- Los bloqueos impuestos a Londres en la Guerra Civil inglesa.
- Los bloqueos liberales del Cantábrico en nuestras Guerras Carlistas de 1833 y 1872.
- Sin embargo, la percepción de que el bloqueo en NIAC es algo de la guerra decimonónica se desvanece por la mención al Bloqueo del Estrecho en julio de 1936 y al posterior Bloqueo del Mediterráneo (17).

Todos ellos son hitos más que suficientes para afirmar la existencia de actos reiterados de los que dan lugar a una costumbre internacional, lo que a mi juicio basta para afirmar que el bloqueo ha de entenderse propio de cualquier conflicto armado y no exclusivamente de los internacionales. Sí es cierto, por decirlo todo, que la definición de cuándo nos encontramos efectivamente ante un NIAC no es unívocamente apreciable, a diferencia de lo que ocurre con el conflicto armado internacional (que se corresponde con la guerra de toda la vida), el que enfrenta —en la terminología de los Convenios de Ginebra— a las altas partes contratantes entre sí, esto es, a Estados. En

(15) Existirá, naturalmente, una diferenciación de regímenes jurídicos en el desarrollo del bloqueo en función de que estemos en el art. 2 o en el 3 común a los Convenios de Ginebra.

(16) KRASKA, J. (2010): «Rule Selection in the Case of Israel's Naval Blockade of Gaza: Law of Naval Warfare or Law of the Sea?», en *Yearbook of International Humanitarian Law*, p. 388. M. N. Schmitt *et al.* (eds.), La Haya.

(17) Llevados a cabo no precisamente de modo clandestino, pues incluso se nombró formalmente el 10 de octubre de 1937 al contralmirante Moreno jefe de las Fuerzas de Tierra, Mar y Aire del Bloqueo del Mediterráneo.

efecto, no es tan sencilla la caracterización de los conflictos armados no internacionales, por dos razones. En primer lugar, porque la referencia a la no internacionalidad es solo relativamente fácil de aprehender por la existencia de lo que tan acertada como gráficamente se ha llamado (18) conflictos armados no internacionales rebosados, que pueden resultar, o no, en un conflicto internacional. Y, en segundo lugar, porque si estamos en el terreno estrictamente interior sin interferencias transfronterizas, el art. 1.2 del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra obliga a trazar una linde, no siempre clara, entre los desórdenes públicos y el NIAC. El art. 1.2 define que los meros disturbios o tensiones internos no constituyen conflicto armado, pero no aporta reglas claras de deslinde. Suelen usarse dos criterios de diferenciación: uno cuantitativo, por la intensidad y generalización de la violencia —se dice que los disturbios ascienden a conflicto armado cuando para sofocarlos no basta con los medios policiales y el Estado recurre de modo sostenido al empleo de las Fuerzas Armadas—; y otro subjetivo, que requiere que las partes en conflicto dispongan de una estructura militar organizada capaz de desarrollar operaciones militares.

Naturalmente, cada Estado, en función de consideraciones geográficas, estratégicas, históricas o políticas, gradúa la relevancia que concede a la hostilidad con que es atacado, por lo que en definitiva la consideración de si se está ante un NIAC o ante un puro problema de orden público es esencialmente unilateral (19). Y el hecho de que esa declaración sea discutible —y, de hecho, discutida— no le resta un ápice de unilateralidad; así se desprende, en realidad, del propio art. 1.2, pues la determinación de si la fuerza policial es suficiente para la contención de los desórdenes o, por el contrario, es preciso recurrir a la acción de las Fuerzas Armadas, es una opción política del Gobierno concernido, por lo que en definitiva de la voluntad de este depende, en mucho, la consideración de si se está o no ante un NIAC.

Por lo que respecta a los bloqueos israelíes, paradigma de los decretados unilateralmente en NIAC, se da la circunstancia de que ninguno de los dos contemporáneos ha sido declarado ilegal. Por supuesto que la legitimidad y proporcionalidad de las concretas operaciones de interdicción han sido discutidas, pero la realidad es que, ni aun con muy buena parte de la opinión pública en contra, han obtenido una deslegitimación oficial. El bloqueo del Líbano en 2006 no fue declarado ilegal por el Informe de la Comisión de Investigación del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Nacio-

(18) SCHMITT, M. (2014): «Charting the Legal Geography of Non-International Armed Conflict», en *International Law Studies*, vol. 90, USNWC, p. 11: «spillover» conflicts in which government armed forces penetrate the territory of a neighboring State in order to engage organized armed groups operating in border areas.

(19) Siempre que concurra, claro está, el supuesto de hecho de que los ataques tengan una cierta intensidad, y los atacantes, una organización estable.

nes Unidas (20). En sus párrafos 270 al 275 se pronuncia, sin escatimar críticas, sobre las concretas circunstancias y consecuencias del bloqueo, lo que *a sensu contrario* implica la admisión de su licitud, pues por definición las enmiendas parciales solo se consideran tras haberse desechado las que se formulan a la totalidad. De hecho, el bloqueo en cuestión solamente cesó cuando se implementó el embargo de armas y material militar impuesto por la Resolución 1701 (2006) del Consejo de Seguridad, lo que a mi parecer es un argumento de peso adicional para defender la licitud de aquel en sí mismo, aun con todas las críticas que quepa hacer, y que de hecho hace el Informe, a los modos concretos de llevarlo a cabo.

Tampoco el bloqueo de la Franja de Gaza de 2009 fue declarado ilegal por ninguna instancia internacional. El Informe del Panel de Investigación sobre el incidente de la Flotilla afirma expresa y circunstanciadamente la licitud del bloqueo como instrumento legítimo en el marco de un conflicto como el que enfrenta a Israel con Hamás. Bien es verdad que el Informe, en su párrafo 73, se decanta por considerar este conflicto como internacional, aun reconociendo que se trata de una cuestión discutida (21). En cualquier caso, lo relevante es que en este párrafo el Panel no restringe la legitimidad de los bloqueos a los conflictos internacionales, por lo que su caracterización del conflicto Israel-Hamás como internacional aparece más bien como un *obiter dictum*; en conclusión —y esta es, lacónicamente expresada, la de este artículo—, ni hay ninguna razón de orden histórico para excluir el bloqueo en NIAC, ni tampoco ninguna de orden positivo para entender derogada esta costumbre internacional.

(20) <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=country&category=&publisher=UNHRC&type=&coi=LBN&rid=4562d8cf2&docid=45c30b6e0&skip=0>.

(21) KRASKA, J. (2010): *op. cit.*, pp. 386-387. El autor aduce relevantes razones por las que el conflicto en cuestión no puede calificarse como internacional; es cierto que tampoco encaja perfectamente en la noción de NIAC. Nada tiene de particular que una situación como la de la Franja de Gaza no encaje en moldes conceptuales prefabricados, pero dos razones me llevan a preferir, en principio, ver este conflicto como NIAC: la primera, que este concepto es residual, es decir, creado para definir como AC cualquier conflicto que no sea internacional; dado que es obvio que Israel no se enfrenta (*de iure*) armadamente a otro Estado, el conflicto no cabe en la definición de IAC que proporciona el art. 2 común a los Convenios de Ginebra, por lo que es más prudente entenderlo incluido en el NIAC como cajón de sastre. La segunda razón es la existencia de los conflictos armados no internacionales rebosados, que se siguen caracterizando como NIAC en la medida en que las Fuerzas Armadas de los Estados circundantes no tienen intervención activa, lo que sin duda ocurre en la Franja de Gaza, en la que no hay un Ejército regular de un tercer país que se enfrente a las fuerzas israelíes.

Arco iris completo visto desde el buque de investigación oceanográfica *Hespérides* en la costa de Finisterre, mayo de 2021. (Foto: Armada)

