

INFORME
REGULACIÓN JURÍDICA DEL BLOQUEO MARÍTIMO (*)

**NORMAS APLICABLES EN MATERIA DE BLOQUEO MARÍTIMO,
DESPUÉS DE LA ADOPCIÓN DEL PROTOCOLO ADICIONAL A
LOS CONVENIOS DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949,
RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS
CONFLICTOS ARMADOS INTERNACIONALES (PROTOCOLO I,
DE 8 DE JUNIO 1977)**

José Luis RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO
Doctor en Derecho, General Auditor

SUMARIO

I. INTRODUCCION. II. EL CONCEPTO DE BLOQUEO NAVAL. 1. Antecedentes y regulación convencional. 2. Definición. 3. Fundamento. 4. Distinción con figuras afines. III. LA REGULACION DEL BLOQUEO EN EL DERECHO CLASICO DE LA GUERRA MARITIMA. 1. Normas y condiciones del bloqueo naval. 2. Declaración y notificación del bloqueo naval. 3. Efectividad del bloqueo. 4. Efectos del bloqueo. IV. EL BLOQUEO Y EL NUEVO DERECHO DEL MAR. V. EL BLOQUEO ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. 1. Planteamiento. 2. El bloqueo y los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949. 3. El bloqueo y el Protocolo I de Ginebra de 8 de junio de 1977: 3.1. La aplicación de las «normas de protección general de la población civil contra los efectos de las hostilidades» al bloqueo naval. 3.2. Bloqueo naval y protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. 3.3. Las acciones de socorro en favor de la población civil y el bloqueo naval. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

La elaboración, en el momento actual, de un *rapport* sobre las «Normas aplicables en materia de bloqueo marítimo, después de la adopción del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relati-

(*) Ponencia presentada por el autor en la mesa redonda internacional de expertos sobre «Derecho Internacional Humanitario aplicable en los conflictos armados en la mar», Madrid, 25 a 29 de septiembre de 1988.

vo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977», se presenta tan necesaria como repleta de dificultades.

La necesidad de estudiar la problemática actual del Derecho de la Guerra Marítima fue planteada ya en 1983 por el grupo español (JIMÉNEZ y JIMÉNEZ) en la reunión de la Sociedad Internacional de Derecho Penal Militar y de Derecho de la Guerra y tratada en el X Congreso Internacional de dicha Sociedad celebrado en Garmisch-Partenkirchen (República Federal de Alemania) del 2 al 7 de octubre de 1985.

A partir de entonces nace el interés doctrinal sobre esta materia, que parecía olvidada y aún marginada —como veremos— de los grandes procesos de codificación internacional.

Así aparecen los primeros trabajos monográficos y se convocan reuniones nacionales («Coloquio sobre el Derecho del Mar, el Derecho de la Guerra y el Derecho Humanitario», celebrada en Brest los días 15 y 16 de octubre de 1987, a iniciativa del Instituto Francés de Derecho Humanitario y de Derechos Humanos y la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad de Brest) e internacionales, como el citado Congreso de la Sociedad Internacional de Derecho Penal Militar y de Derecho de la Guerra (1985) y la presente mesa redonda de expertos organizada por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario y por el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española. En esta misma línea, ya la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja instaba a los Gobiernos para actualizar los textos pertinentes del Derecho Internacional Humanitario relativo a la guerra en el mar.

Por otra parte, el estado de la regulación jurídica de la guerra marítima (Derecho de la Guerra Naval en sentido estricto o reglas internacionales sobre el uso de la fuerza en los conflictos armados en el mar), siempre fragmentario, pues no existe una reglamentación general, pudo ser calificado por KUNZ como caótico en 1961, abundando en esta calificación —más recientemente— C. ROUSSEAU, J. L. DE AZCÁRRAGA y E. RAUCH. Para este último autor, la Declaración de París de 1856, los seis convenios de La Haya (VI, VII, VIII, IX, XI, XIII) de 1907 y la Declaración Naval de Londres de 1909 codifican las reglas consuetudinarias propias de la época de la navegación a vela, obsoletas ante los nuevos medios y métodos de guerra, que fueron desconocidas por la guerra marítima total en las dos contiendas mundiales. La única excepción es el intento de restringir la guerra submarina por el Protocolo de Londres de 1936. Es bien conocido el escaso desarrollo del Derecho de La Haya (Derecho de la Guerra en sentido estricto

o regulación del uso de la fuerza en los conflictos armados) a partir de la prohibición de la guerra (Tratado de París de 27 de agosto de 1928 y artículo 2.º, párrafos 3 y 4, de la Carta de las Naciones Unidas), frente a la posición más realista del Comité Internacional de la Cruz Roja respecto al Derecho de Ginebra (Derecho Internacional Humanitario dirigido a la protección de las víctimas de la guerra). Sin embargo, aun superada esta dicotomía (NAHLIK), los más modernos textos del Derecho Internacional Humanitario (art. 49.3 del Protocolo Adicional I de 8 de junio de 1977) o promovidos por las Naciones Unidas para prohibir o restringir el empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (art. 1.º del Protocolo II sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, de 10 de octubre de 1980) excluyen o dejan sin regular el desarrollo de los conflictos armados en el mar.

Muy particularmente, el Derecho de la Guerra Marítima ha sido expresamente marginado de dos grandes procesos codificadores internacionales que —sin duda— le afectan y que han culminado con la aprobación —el 8 de junio de 1977— de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 (Derecho Internacional Humanitario) y con la adopción —el 10 de diciembre de 1982— de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En el primer caso (Protocolos de 1977), la Conferencia Diplomática (1974-1977) rehusó explícitamente tratar de temas del Derecho de la Guerra Marítima (H. P. GASSER, SOLF, BENNET, MILLES), pues los delegados reconocieron de forma unánime que no era fácil ni deseable intentar el estudio y revisión del derecho aplicable a los conflictos armados en el mar (ARRASSEN). En segundo lugar, es evidente que la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar trataba únicamente de elaborar las reglas jurídicas aplicables a los espacios marítimos en tiempo de paz (E. RAUCH), por lo que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 no reglamentó los derechos y obligaciones de los Estados en tiempo de conflicto armado (JAENICKE), declarando en su artículo 88 la utilización exclusiva de la alta mar con fines pacíficos.

Dentro de este problemático marco, revisten especial importancia algunas instituciones de la guerra marítima —como el bloqueo— en relación con las tendencias del moderno Derecho Internacional Humanitario. ARRASSEN estudia el bloqueo marítimo entre los «efectos indirectos» de la «protección general de las personas civiles y de la población civil» en caso de conflicto armado y lo relaciona con los métodos de la guerra económica, cuyos efectos sobre la población civil son tan crueles como los bombardeos («efectos directos») al privarla de los bienes indispensables para la supervivencia. Así pues, hemos

de rectificar la opinión de QUINTANO RIPOLLÉS cuando estimaba que el bloqueo sólo interesa al Derecho Internacional en el caso de que se pretenda su validez “erga omnes” (frente a terceros: países neutrales o la propia comunidad internacional), pero no en relación con el sujeto que lo sufre. Por el contrario, el bloqueo marítimo —en la mayoría de los casos— afecta más a la población civil (privándola de alimentos, aprovisionamientos, medicinas u otros elementos necesarios para subsistir) —y, particularmente, a los niños— que a los combatientes.

El bloqueo tradicional ha tenido gran relieve en la guerra naval y hoy sigue conservando toda su importancia práctica en los conflictos armados localizados (en las guerras generalizadas pierde importancia frente a la represión del contrabando de guerra), si bien necesita para su ejercicio la utilización de medios de coacción adecuados (buques de guerra, arma aeronaval, aviación y sofisticados métodos de detección, sin excluir satélites o naves espaciales) para controlar la navegación de los buques mercantes extranjeros (ARRASSEN). El carácter decisivo del bloqueo en la moderna guerra económica se deriva del hecho de que el mar ofrece la ruta de transporte de energía y mercancías más económica y favorable. El crecimiento de la población mundial y su concentración en las costas hace depender la alimentación de gran parte de los seres humanos (en el Tercer Mundo) y el funcionamiento industrial (en los países desarrollados) de los suministros por vía marítima, habiéndose incrementado significativamente la navegación marítima internacional. Así, este método de guerra ha sido utilizado —a partir de la segunda guerra mundial— no sólo en conflictos localizados (bloqueo de China continental por China nacionalista en 1949, de las costas de Argelia por Francia en 1954 y 1962, de Cuba por Estados Unidos en 1962, de Israel por Egipto en 1967, de Biafra por Nigeria, de los puertos de Vietnam del Norte por Estados Unidos, de las Islas Malvinas/Falklands por Argentina e Inglaterra, de los puertos de Irán en guerra con Irak y de Nicaragua por los Estados Unidos), sino con el carácter de ejecución de medidas colectivas decididas conforme al artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas (bloqueo de Corea del Norte en 1950 por fuerzas de las Naciones Unidas) para el mantenimiento de la paz (ARRASSEN).

Ahora bien, al estudiar la necesidad de poner fin al estado caótico actual del Derecho de la Guerra Marítima —del que no se escapa la institución del bloqueo naval— hemos visto las dificultades que ofrece el examen de esta materia a la luz de los principios del Derecho Internacional Humanitario y del moderno *Derecho del Mar*, pues, *desgraciadamente —como dice E. RAUCH—*, el Derecho de la Guerra Marítima no se ha modificado más que de forma involuntaria por el Protocolo I de 1977 y de manera indirecta (algunas reglas afec-

tan a la conducción de operaciones de guerra en la mar) por la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar de 1982, al encontrarse marginado de estos dos procesos codificadores internacionales. Este mismo autor recuerda el acuerdo alcanzado, en el seno de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por las dos superpotencias para convocar una conferencia internacional sobre el Derecho de la Guerra Marítima, que tendría lugar alrededor de diez años después de la adopción de la nueva Convención sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, las dificultades que atraviesan para su ratificación por los Estados que integran la Comunidad Internacional, tanto los Protocolos Adicionales de Ginebra de 1977 como la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar de 1982 y la incertidumbre sobre su efectiva aplicación, han hecho concluir a la doctrina (BENNETT, GASSER) que es poco razonable y prematuro el intento de revisar el Derecho de la Guerra Marítima a través de la convocatoria de una Conferencia Diplomática sobre el Derecho aplicable a los conflictos armados en el mar. Estamos lejos aún del deseo de E. RAUCH, quien concluye afirmando que las secuelas de la Conferencia Diplomática de Derecho Humanitario (Ginebra 1974-1977) y de la Tercera Conferencia de la ONU, sobre el Derecho del Mar (1982), imponen la convocatoria de una nueva conferencia de codificación bajo la forma de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho aplicable en los conflictos armados en la mar.

Desgraciadamente, los problemas sin resolver están sobre la mesa y corresponde, esta vez a nivel de expertos, pronunciarse sobre las posibles soluciones, superando las dificultades expuestas y sin perder de vista que no podemos considerar aisladamente (en compartimentos estancos) la regulación establecida por la nueva Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 o los principios del moderno Derecho Internacional Humanitario derivados de los Protocolos Adicionales de 1977 respecto de las reglas de la guerra naval —entre ellas las relativas al bloqueo marítimo— sin desconocer el principio básico de la unidad del ordenamiento jurídico internacional (M. JAENICKE).

Para presentar en este rapport el análisis del régimen actual del bloqueo marítimo estudiaremos sucesivamente «el concepto de bloqueo naval», «la regulación del bloqueo en el Derecho clásico de la guerra marítima», «el bloqueo y el nuevo Derecho del mar», «el bloqueo y el Derecho Internacional Humanitario», finalizando con las correspondientes conclusiones.

II. EL CONCEPTO DE BLOQUEO NAVAL

1. *Antecedentes y regulación convencional*

Prescindiendo de más remotos precedentes (bloqueo de Atenas por el rey Demetrio, según texto de Plutarco, o actuación de la flota de Pompeyo para evitar ayuda a Mitrídates), los autores suelen situar el origen de la práctica del bloqueo naval clásico en los Decretos de los Estados Generales de los Países Bajos de 1584 y 1630, que declararon el bloqueo de los puertos de Flandes en la guerra entre Holanda y España (SANDIFORD, OPPENHEIM, ROUSSEAU, AZCÁRRAGA). Posteriormente, durante los siglos XVIII y XIX (bloqueo continental declarado por Napoleón contra Inglaterra, guerra de Secesión americana) se abusó del llamado bloqueo ficticio, de gabinete o mantenido sin fuerzas efectivas, e incluso apareció el bloqueo por piedras o por crucero. La primera regulación internacional se logró, recogiendo una costumbre internacional que ya regulaba el Libro del Consulado del Mar, por la Declaración de París de 1856 («Los bloqueos, para obligar, deben ser efectivos, es decir, mantenidos por una fuerza suficiente para impedir realmente el acceso al litoral enemigo»).

Sin embargo, a pesar de la adhesión casi unánime de los Estados, se siguió practicando el bloqueo ficticio en contra del principio de libertad de los mares y de comercio de los países neutrales. Hay que destacar que, como dice OPPENHEIM, aparte de esta Declaración de París de 1856 no existen reglas convencionales relativas al bloqueo marítimo, pues los artículos 1.º al 21 de la Declaración Naval de Londres de 1909— que establecieron un auténtico código de bloqueo naval, dándole el carácter de una verdadera operación bélica— no fueron ratificados por los Estados. La Segunda Conferencia de la Paz de La Haya de 1907 sólo indirectamente reguló el bloqueo marítimo, mediante la prohibición de colocar minas automáticas de contacto delante de las costas y puertos del enemigo, sin más objeto que interceptar la navegación mercante (art. 2.º del Convenio VIII de La Haya sobre colocación de minas submarinas automáticas de contacto) o la exigencia de determinadas notificaciones a los Gobiernos neutrales (AZCÁRRAGA). El Manual de Oxford de 9 de agosto de 1913 sobre Leyes de la Guerra Marítima, aparte de la prohibición de colocar minas con objeto de establecer o mantener un bloqueo comercial (art. 22), se limitó a declarar (F. FLORES) que los puertos y costas del enemigo, u ocupados por él, pueden ser bloqueados conforme a las reglas del Derecho Internacional (art. 30). Durante la primera guerra mundial, la proclamación de «zonas de guerra» y la utilización de minas y submarinos hizo recordar las antiguas prácticas del bloqueo ficticio (SANDIFORD, ARRASSEN). Finalizada

la misma, su experiencia, recogida en el Tratado de Washington de 1922 y en las Reglas de la Comisión de Juristas sobre la Guerra Aérea (La Haya 1921-22), no logró plasmarse en normas convencionales obligatorias. Estas mismas dificultades respecto a las reglas del bloqueo marítimo renacieron durante la segunda guerra mundial (guerra submarina, minas submarinas, «zonas prohibidas» y bloqueo ficticio), sin que hasta la fecha se haya logrado la aprobación de nuevas normas sobre el bloqueo naval. Sólo de forma indirecta las normas del Derecho Internacional Humanitario dirigidas a la protección de la población civil han afectado a la institución del bloqueo; así, el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra de 1949 (ARRASSEN) y los artículos 49, 54, 57 y 70 del Protocolo I Adicional de 1977, objeto del presente rapport.

2. Definición

Con carácter general, el bloqueo es un término militar de procedencia germánica (BLOCKHAUS) que significa el hecho de incomunicar un lugar concreto con finalidades bélicas, económicas o políticas, o con todas a la vez (QUINTANO). Pero el bloqueo propiamente dicho, regulado por normas internacionales, es el bloqueo marítimo de guerra acordado por un beligerante contra otro (e impuesto a los neutrales).

Un hecho que se convierte en un derecho si reúne una determinada forma (declaración y notificación) y se mantiene de manera efectiva por suficientes fuerzas de la potencia que lo ha decretado. Así, el bloque es, en realidad, una forma de realizar la guerra en el mar, en la que un beligerante prohíbe el comercio marítimo de los Estados neutrales con los puertos o costas de la parte adversa (o incluso puede comprender todas sus fronteras marítimas), que es legítimo si es declarado, notificado y efectivo.

Es, pues, una actuación de las fuerzas de un beligerante dirigida a impedir, respecto de una parte de la costa del otro beligerante, toda comunicación por mar (SANDIFORD), con objeto de dañar el comercio o aprovisionamiento del enemigo, sin perseguir directamente la ocupación del puerto o litoral bloqueado (bloqueo marítimo propiamente dicho o, simplemente, bloqueo).

OPPENHEIM define el bloqueo como la obstrucción de buques de guerra de la proximidad de la costa enemiga, o una parte de ella, al objeto de impedir la entrada o salida de buques o aviones de todos los países. De manera que el bloqueo como medio de guerra es admisible únicamente en la forma de «bloqueo universal» («debe ser imparcialmente aplicado a los diversos pabellones», artículo 5º de la Declaración Naval de Londres de 26-2-1909), siendo indi-

ferente —para este autor— que se trate de un bloqueo estratégico (que forma parte de otras operaciones militares dirigidas contra la costa o que tiene por objeto cortar los suministros de las fuerzas enemigas en el litoral ocupado) o comercial (que se declara para aislar la costa del exterior sin que existan operaciones militares en el lugar bloqueado).

El bloqueo debe ser estudiado como medio eficaz de hostilizar y, a la vez, como limitación esencial del derecho de visita en relación con la libertad comercial de los neutrales (J.L. de AZCÁRRAGA). Así, la doctrina francesa (PERELS, LE FUR) lo considera como la prohibición de todo comercio, ruptura de toda comunicación o la interrupción mantenida por fuerzas navales, del tráfico marítimo entre las costas o los puertos y plazas del enemigo (o la desembocadura de un río nacional) y el exterior. SCHWARZENBERGER lo define como el aislamiento de un área específica de la costa enemiga respecto de toda comunicación.

Es clásica la noción de bloqueo (como modo de hostilizar propio de la guerra en el mar) que aporta ROUSSEAU: «Una medida por la cual un Estado beligerante prohíbe toda comunicación, para entrar o salir entre la alta mar y el litoral enemigo, sancionado con la detención y captura a los buques que la contravengan». Finalmente, VERRI, en su *Dizionario di Diritto Internazionale dei conflitti armati*, define el bloqueo como aquella operación naval con el concurso de fuerzas aéreas mediante la cual un beligerante impide totalmente el tráfico marítimo por un puerto y la costa (o parte de ella) perteneciente a un beligerante adverso u ocupado por éste. De forma que el bloqueo, para ser obligatorio (y respetado por los terceros Estados), debe ser efectivo (mantenido mediante una fuerza suficiente para impedir realmente el acceso al litoral del beligerante adverso), declarado (indicando su inicio, límites geográficos del litoral bloqueado y plazo concedido a los buques neutrales para salir del puerto bloqueado) y notificado a las autoridades neutrales y locales.

Para nosotros, el bloqueo es un medio de hostilizar propio de la guerra marítima (operación naval contra un objetivo militar), consistente en la prohibición impuesta por un estado beligerante y mantenida de forma efectiva por sus fuerzas navales y aéreas de todo tráfico marítimo (bloqueo universal, aplicado imparcialmente a todos los países) 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 no afecta al paso en tránsito de los neutrales por los estrechos utilizados por la navegación internacional.

3. *Fundamento*

No es pacífica en la doctrina científica la justificación jurídica del bloqueo en cuanto limitación a las libertades de navegación y comercio de los países neutrales. Las antiguas teorías se basaban en la pretendida conquista de una parte de la alta mar por el beligerante que declara el bloqueo (escuela francesa clásica, HAUTEFEUILLE) u ocupación territorial marítima (RODRÍGUEZ PE-REIRA) o en un supuesto compromiso entre los derechos de las potencias bloqueadoras y de los Estados neutrales (teoría italiana de GALIANI). Frente a estas justificaciones ciertamente artificiales del bloqueo, la doctrina alemana (BLUNTSCHLI, GESSNER, ULLMAN) alude a la necesidad militar y el derecho interno del Estado que lo declara. Teoría germánica que rechaza FAUCHILLE, quien somete el bloqueo a las normas internacionales para prevenir los abusos derivados de la doctrina de la necesidad interpretada por el Estado beligerante. Los autores anglosajones (OPPENHEIM) estiman que el bloqueo no necesita un fundamento especial distinto del general de los conflictos armados, como una operación naval que se desarrolla en tiempo de guerra y afecta —de forma tradicionalmente admitida por las normas de la guerra marítima— a la libertad del mar y del comercio neutral, añadiendo ROUSSEAU que existe también un deber de los Estados neutrales de abstenerse de toda injerencia en las operaciones de los beligerantes.

4. *Distinción con figuras afines*

El bloqueo es, ante todo, un medio de hostilizar propio de la guerra marítima. Sin embargo —históricamente—, ha sido declarado en tiempo de paz (bloqueo «pacífico») por las potencias marítimas como modo de solución coactiva de las controversias internacionales (OPPENHEIM, FERNÁNDEZ FLORES). Es decir, como medio eficaz para obtener reparaciones derivadas de presunta responsabilidad internacional o como represalia, sin acudir a la guerra o conflicto armado. La doctrina clásica del Derecho Internacional expresó sus dudas respecto a la legitimidad del bloqueo pacífico (aún en el caso del que se declarara como acto de justicia o represalia), pues se trata de un acto de intervención hostil que sólo podría tener justificación como medida acordada por la Comunidad Internacional en interés común de la humanidad (preservar la paz o hacer respetar los derechos humanos).

Para ROUSSEAU, el bloqueo pacífico (medida adoptada por un Estado para ejercer presión contra otro, sin que exista entre ellos estado de guerra, con-

sistente en interceptar, por acción de sus fuerzas navales, las comunicaciones marítimas con los puertos y el litoral del Estado objeto de esta medida) es un hecho extrajurídico que puede ser lícito si persigue un fin superior (el orden de la sociedad internacional), admitiendo el bloqueo jurídico (obligar a un Estado al cumplimiento de sus obligaciones internacionales o hacer frente a las reparaciones exigibles) y el utilizado por razones de humanidad (contra Estados que violan las reglas de humanidad) y rechazando el que persigue un fin político (que no debe ser confundido con la «cuarentena»). Salvo el caso de medidas adoptadas por la Comunidad Internacional, el bloqueo pacífico presenta además el problema de su aceptación por los terceros países, a los que no pueden imponerse en tiempo de paz las limitaciones de la neutralidad que les obligarían a respetar el bloqueo marítimo de guerra.

Modernamente, el «bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado», independientemente o no de que haya declaración de guerra, constituye un acto de agresión conforme a los artículos 1.º y 3.º, apartado c), de la Resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974 (Asamblea General de las Naciones Unidas) sobre definición de la agresión.

El bloqueo no debe tampoco ser confundido con las medidas de policía de sus aguas litorales o cierre de puertos adoptado por un Estado con problemas internos para evitar el acceso de rebeldes o insurgentes (ROUSSEAU), que OPPENHEIM denomina «autobloqueo» (bloqueo por un Estado de sus propias costas para reprimir la insurgencia). Ahora bien, este bloqueo precisa, para que pueda ser impuesto a terceros Estados, que el gobierno «legal» ejerza control efectivo sobre los lugares bloqueados y, en el caso de los insurgentes, además, el reconocimiento del estatuto de beligerancia (o, cuando menos, que puedan ser definidos como conflictos armados sin carácter internacional, conforme al artículo 1.1. del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, de 8 de junio de 1977). Una modalidad muy curiosa de bloqueo fue el ejercido por potencias neutrales en la guerra civil española (1936-1939) bajo la denominación de «no intervención» (coexistente con el bloqueo declarado por los beligerantes), procedimiento anómalo que se justificó por la utilidad de limitar la duración y propagación del conflicto (QUINTANO).

El bloqueo se distingue del asedio de una ciudad o plaza en que no es necesaria la finalidad de captura u ocupación, pues puede tratarse de aislar un puerto o costa enemigos para evitar toda ayuda exterior y, por tanto, afecta fundamentalmente a los buques de países neutrales.

Como consecuencia de la moderna guerra total, durante las dos guerras mundiales se utilizó —abusiva y extensivamente— el término bloqueo para designar el conjunto de medidas navales, diplomáticas, económicas y financieras

adoptadas para restringir o cortar el comercio y aprovisionamiento del enemigo (ROUSSEAU). Esta práctica nos lleva a rechazar el llamado bloqueo a larga distancia, «cuasi-bloqueo», bloqueo ficticio, de gabinete, sobre el papel o por simple notificación, pero no mantenido de forma efectiva (conjunto de medidas adoptadas para hacer peligrosa la navegación en todo el litoral bloqueado, con la máxima probabilidad de captura de los buques que traten de violarlo.).

No cabe duda de que la adaptación del bloqueo a las nuevas circunstancias de la guerra en el mar (particularmente la vulnerabilidad de la fuerza naval bloqueante para el arma submarina) hacen impracticable un bloqueo mantenido por una formación o cordón de buques en la alta mar frente a los puertos o costas enemigas, pero ello no legitima (aunque no se denomine bloqueo y se ejerza a título de represalia) el moderno bloqueo a larga distancia como medida de la guerra económica con pretensiones de ser impuesto a los neutrales, que es totalmente irregular (OPPENHEIM, ROUSSEAU) y que en la práctica, ha sustituido —deformándolo— al bloqueo clásico o legítimo. Puede ser admisible el bloqueo por crucero (vigilancia del área marítima bloqueada por buques que la patrullan) o el actual bloqueo aeronaval (buques de guerra ayudados por la aviación), pero constituye bloqueo ficticio —que debe ser rechazado— la prohibición del acceso a extensas zonas del litoral enemigo pretendidamente controladas por fuerzas navales que operan lejos o de forma discontinua (REUTER). En definitiva, se trata de la prohibición de comerciar con el enemigo que las partes quieren imponer a los terceros Estados (ARRASSEN).

Tampoco es verdadero bloqueo, en relación con los neutrales, el llamado bloqueo por piedras (depositadas a la entrada de puertos enemigos), por buques hundidos (Canal de Suez) o por minas. Este último método, utilizado a gran escala mediante el empleo de la aviación, se considera gravemente peligroso para el comercio neutral y —aunque no existe una prohibición taxativa del uso de minas para establecer un bloqueo comercial— el Convenio VIII de La Haya de 1907 impide la colocación de minas automáticas de contacto en las costas y puertos del adversario «con el solo fin de interceptar la navegación de comercio».

Este artículo, considerado insuficiente por algunos países, se interpreta por la doctrina como una prohibición formal del bloqueo por minas, precepto que se ve reforzado por la Resolución 2660 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 7 de diciembre de 1970, que contiene el Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción masiva (entre las que se pueden considerar las minas) en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo.

En cuanto a la efectividad de un bloqueo marítimo mantenido por fuerzas aéreas, la Comisión de Juristas reunida en La Haya en 1921-22 para elaborar

las reglas de la Guerra Aérea, admitió la intervención de aeronaves en apoyo de los buques de guerra, rechazando la legalidad del bloqueo mantenido sólo con la fuerza aérea (SANDIFORD), posibilidad que también debe diferenciarse del llamado bloqueo aéreo o del espacio aéreo. Es decir, en el bloqueo naval la aviación desempeña el papel de auxiliar de la actividad de la flota bloqueante y su actuación es legítima si no sustituye totalmente su presencia y se usa respetando las reglas internacionales establecidas sobre la efectividad del bloqueo. Modernamente, la efectividad de un bloqueo naval hace necesario el empleo coordinado de buques de guerra, fuerzas aeronavales, aviación, medios de detección perfeccionados, arma submarina e incluso satélites o naves espaciales (ARRASSEN).

También en la actualidad es difícil deslindar la institución del bloqueo marítimo del establecimiento de las denominadas «zonas de guerra» (zonas en las que se advierte del riesgo grave que puede correr la navegación neutral) o zonas de exclusión, tal como fueron declaradas en el conflicto de las islas Malvinas/Falklands (objeto de otro rapport) sobre las que pesa el reproche de que son contrarias al régimen de libertad de los mares y al mismo concepto de neutralidad (REUTER).

AZCÁRRAGA denomina a esta modalidad moderna e importante del bloqueo «zonas vedadas» (extensas áreas del mar libre en los que se prohíbe la navegación a todos los barcos neutrales o enemigos, apoyando la exclusión en campos de minas y unidades navales de vigilancia y control), que considera condenable jurídicamente como una forma del «bloqueo a distancia», que supone la más drástica restricción a los derechos de los neutrales y expresión de la guerra económica de la que es víctima la población civil (mujeres, niños, ancianos y enfermos).

La característica más destacada de esta nueva concepción del bloqueo es la definición de una zona prohibida para toda navegación, de forma que cualquier buque contraventor podría ser destruido sin advertencia alguna, siendo suficiente para su establecimiento la declaración unilateral del Estado capaz de controlar con sus fuerzas armadas tal espacio marítimo.

III. LA REGULACION DEL BLOQUEO EN EL DERECHO CLASICO DE LA GUERRA MARITIMA

1. Normas y condiciones del bloqueo naval

La regulación internacional del bloqueo marítimo está contenida fundamentalmente en la Declaración de París de 1856 (número 4) y en los artículos 1.º al 21 de la Declaración Naval de Londres de 26 de febrero de 1909 que, aún cuando no ha sido ratificada y carece de valor convencional, determina con notable precisión los requisitos y efectos de la declaración de bloqueo naval en tiempo de guerra, constituyendo un conjunto de reglas generalmente aceptadas por los Estados.

Para la mayor parte de los autores las condiciones que proporcionan validez a un bloqueo marítimo son: a) de carácter previo: la existencia de un estado de guerra o conflicto armado; b) de índole formal: declaración por la autoridad competente y notificación (publicidad); c) de hecho: la efectividad del bloqueo.

En cuanto a la primera cuestión (preexistencia de un conflicto armado), es decir, «quién» y «cuándo» puede bloquear, la doctrina clásica (apoyada en las referencias convencionales al «enemigo») afirmó que el bloqueo es una operación de guerra y que sólo puede ser declarado por un Estado beligerante contra su adversario, pues presupone (para obligar a los neutrales) el estado de guerra o el reconocimiento de beligerancia en el caso de insurgentes. De forma que no son bloqueo propiamente dicho el llamado bloqueo «pacífico» (cualquiera que sea la postura que se adopte sobre su licitud, a todas luces excepcional después de la Resolución 3314 de la ONU), ni las medidas de policía de aguas litorales o cierre de puertos adoptados por un Estado soberano en caso de conflictos internos (autobloqueo), ni mucho menos el bloqueo declarado por insurgentes que carezcan de un estatuto de beligerancia reconocido internacionalmente (SANDIFORD). La consecuencia es que el bloqueo puede ejercerse durante el estado de guerra o conflicto armado y, por tanto, durante el armisticio si no se dispone lo contrario.

La exigencia de que la declaración del bloqueo debe precisar los límites geográficos del litoral bloqueado (art. 9.2. de la Declaración Naval de Londres de 1909) nos lleva a preguntarnos qué lugares se pueden bloquear. En principio, «un bloqueo no debe extenderse más allá de los puertos y costas que pertenecen a o están ocupados por el enemigo» (art. 1.º de la Declaración Naval de 1909) y no debe impedir el acceso a los puertos y costas de los Estados neutrales (art. 18). Así pues, es indiferente que se bloquee la entrada, la salida o ambas, que el puerto o costa esté o no fortificada, que se trate de un puerto o

porción del litoral o que se declare de todos los puertos o costas del enemigo. En cambio, plantea problemas el bloqueo de un río internacional, de un estrecho y de un canal internacional. La doctrina es contraria a la posibilidad de bloquear un río fronterizo o cuya navegación ha sido declarada internacional por un convenio (a menos que todos los estados ribereños fueran beligerantes), un estrecho que separe dos porciones de alta mar y sea utilizado por la navegación internacional o un canal interoceánico, con las salvedades que pudiesen derivarse de los convenios que los regulan. Sin embargo, los autores reconocen que buena parte de estas limitaciones se derivan tan sólo de la expresada prohibición del artículo 18 de la Declaración Naval de Londres (sin valor convencional), pues se trata de cuestiones no reglamentadas por convenios internacionales (OPPENHEIM, ROUSSEAU, AZCÁRRAGA). Veremos luego la incidencia del nuevo Derecho del Mar en estos problemas de delimitación geográfica del bloqueo.

2. Declaración y notificación del bloqueo naval

No es suficiente el inicio de una guerra o conflicto armado para que la operación naval de bloqueo pueda ser impuesta a los buques neutrales, pues la Declaración Naval de 1909 (que debe ser considerada como norma integrante de la costumbre internacional) recoge la exigencia tradicional de publicidad del bloqueo (arts. 8.º a 16); es decir, «el bloqueo, para ser obligatorio, debe ser declarado y notificado». La declaración de bloqueo es un «acto importante de soberanía» (OPPENHEIM) consistente en una manifestación unilateral de la voluntad de un beligerante que sólo puede hacer «la potencia bloqueadora o, en su nombre, las autoridades navales» (art. 9.º Declaración Naval de 1909). Según este mismo artículo, la declaración ha de precisar: 1) La fecha del comienzo del bloqueo. 2) Los límites geográficos del litoral bloqueado. 3) El plazo de salida otorgado a los buques neutrales. La declaración es nula si no contiene las dos primeras menciones (art. 10) y la omisión de la tercera da lugar a la correspondiente responsabilidad internacional. Y ello porque ha sido tradicional que la fuerza naval bloqueadora conceda un tiempo prudencial para que los buques neutrales puedan abandonar los puertos declarados bloqueados.

La doctrina y práctica de algunas naciones (Reino Unido, Estados Unidos y Japón) no consideraban imprescindible una notificación formal para la legitimidad del bloqueo, pues les bastaba su efectividad frente a los neutrales (teoría del «bloqueo de facto»). Sin embargo, tanto la Declaración Naval de Londres de 1909 como la mayor parte de la doctrina y la práctica de los estados con-

sidera la notificación (publicidad de la declaración del bloqueo) como condición de validez del bloqueo, pues el principio fundamental en esta materia es que el bloqueo sólo puede imponerse a los neutrales desde el momento en que lo conocen (ROUSSEAU, ARRASSEN). Hasta el punto de que su ausencia puede generar la responsabilidad del Estado. Conforme a los artículos 11 y 16 de la Declaración Naval de 1909, existen tres clases de notificación: 1.^a La notificación general que debe hacerse a las potencias neutrales por la vía diplomática (art. 11.1). 2.^a La notificación especial que el Comandante de la fuerza bloqueadora dirige a las autoridades locales y, a través de éstos, a los Cónsules extranjeros acreditados en el puerto o litoral bloqueados (art. 11.2). Esta notificación se convierte en imprescindible si se ha omitido la general por vía diplomática, según la doctrina anglosajona del bloqueo de hecho. 3.^a La notificación excepcional que debe hacer un oficial de las fuerzas bloqueadoras al buque neutral que se aproxime a una zona bloqueada, sin conocer, o presumiéndose que no ha podido conocer, la existencia del bloqueo, con anotación en el Diario de Navegación (art. 16). Esta notificación debe hacerse igualmente al Comandante de un buque de guerra neutral que navegue escoltando un convoy de buques mercantes.

Estas mismas normas de publicidad (declaración y notificación) deben ser repetidas en los supuestos de adopción de medidas extendiendo o alterando los límites geográficos, restringiendo, levantando o reestableciendo un bloqueo notificado (arts. 12 y 13).

Uno de los problemas que plantean estas exigencias de publicidad es la ignorancia del bloqueo por parte de los neutrales, pues las sanciones por su violación están subordinadas a su conocimiento y, por ello, la Declaración Naval de 1909 establece una presunción «*juris tantum*» de conocimiento de bloqueo (art. 15) y reglas sobre su desconocimiento o falta de notificación (art. 16).

El bloqueo puede terminar por decisión de la fuerza bloqueadora notificada a los neutrales, por captura de los puertos o litoral enemigo objeto del bloqueo o por falta de efectividad en el mantenimiento, bien por la presencia de una fuerza enemiga superior o por otra causa de orden militar o naval, teniendo en cuenta que no se considera levantado un bloqueo si por causa del mal tiempo se han alejado momentáneamente las fuerzas bloqueadoras (art. 4.^o de la Declaración Naval de 1909).

3. *Efectividad del bloqueo*

Ya hemos visto cómo el bloqueo sólo se puede imponer a la navegación neutral si ha sido declarado, notificado y es efectivo. La afirmación de la nece-

sidad de que el bloqueo sea efectivo fue la respuesta de los estados neutrales (declaración de Catalina II de Rusia en 1780 en nombre de la Liga de Neutralidad Armada, Convención Marítima del Norte de 1800 que estableció la Segunda Liga de la Neutralidad Armada, hasta su progresivo y universal reconocimiento en la primera mitad del siglo xix) frente a la práctica abusiva del llamado bloqueo ficticio o a larga distancia. En sus orígenes la efectividad del bloqueo exigida por los neutrales suponía la presencia de una fuerza naval suficiente, situada e inmovilizada frente a los puertos bloqueados, de forma que los buques de guerra se encuentren tan próximos entre sí que hagan evidentemente peligrosa la entrada en el puerto bloqueado (Ligas de la Neutralidad Armada de 1780 y 1800).

No se alcanzó tal grado de exigencia en el texto convencional de la Declaración de París de 1856, que en su apartado 4.º (que reproduce el artículo 2.º de la Declaración Naval de Londres de 1909) dispone: «Los bloqueos, para obligar, deben ser efectivos, es decir, mantenidos por una fuerza suficiente para impedir realmente el acceso al litoral enemigo».

Sin embargo, no es fácil determinar qué se entiende por «una fuerza suficiente», pues «la cuestión de saber si el bloqueo es efectivo es una cuestión de hecho» (ar. 3.º de la Declaración Naval de 1909) y, por tanto, está dotada de la mayor flexibilidad. Modernamente ya no es necesaria para la efectividad del bloqueo la presencia de una formación de buques próximos entre sí, fondeados a una determinada distancia frente a los puertos o costas bloqueados (Primera Liga de la Neutralidad Armada de 1780), con notificación del número de buques que integran la fuerza bloqueadora para garantizar su proporción y suficiencia. Hay que tener en cuenta que, como afirma ROUSSEAU, esta forma de bloqueo por buques inmovilizados y localizados comporta graves riesgos para la fuerza naval por su vulnerabilidad ante el arma submarina. Por ello, la doctrina (OPPENHEIM, ROUSSEAU, ARRASSEN) y la jurisprudencia ha admitido la validez de la práctica anglosajona del bloqueo «por crucero», consistente en la vigilancia ejercida por buques de guerra sobre una zona determinada, que patrullan manteniéndose próximos unos de otros, de forma que la efectividad del bloqueo puede medirse por el peligro (o probabilidad de captura) que ha de arrostrar el buque que trate de violar el bloqueo. Basta con que exista un peligro real o de una gran probabilidad de captura, pues no es exigible una efectividad tan absoluta que impida el paso de un solo buque que —arriesgada y esporádicamente— tenga la fortuna de forzar el bloqueo.

Hay que advertir que, dependiendo de las circunstancias de hecho de los lugares bloqueados, puede ser efectivo el bloqueo mantenido por un solo buque de guerra (SANDIFORD, ROUSSEAU, QUINTANO) y ser insuficiente la vigilancia de una escuadra.

Por otra parte, la Declaración Naval de Londres (1909) impuso una serie de limitaciones que guardan relación con la efectividad del bloqueo: a) debe limitarse a los puertos y a las costas del enemigo o por él ocupados (art. 1.º); b) debe ser imparcialmente aplicado a los diversos pabellones (art. 5.º); c) excepcionalmente, el comandante de la fuerza bloqueadora puede conceder a los buques de guerra permiso para entrar o salir del puerto bloqueado; d) en caso de averías comprobadas, debe permitirse la entrada o salida del puerto bloqueado a todo buque neutral, el cual no puede desembarcar ni tomar carga; e) debe ser mantenido, no sólo al ser declarado, sino durante todo el tiempo en que se pretenda su obligatoriedad. Sin embargo, no se considera levantado si por causa del mal tiempo se han alejado momentáneamente las fuerzas bloqueadoras (art. 4 de la Declaración Naval de 1909) o se encuentran ejerciendo la persecución de un buque que intenta violar el bloqueo (OPPENHEIM). En otro caso, la falta de efectividad del bloqueo supone el cese automático del mismo y, en consecuencia, su falta de obligatoriedad o facultad de imponerlo a los estados neutrales.

La efectividad del bloqueo debe ser mantenida —precisamente— por una fuerza naval integrada básicamente por buques de superficie (SANDIFORD, OPPENHEIM, QUINTANO), admitiéndose la colaboración de otros medios de hostilizar como el arma submarina, artillería situada en tierra, aviación o aparatos de detección o vigilancia. Los problemas se plantean cuando se pretende que estos medios —y otros mucho más discutibles, como las minas— puedan sustituir a la presencia de la fuerza naval de superficie. Ante la ausencia de una regulación verdaderamente universal del empleo del arma submarina, la doctrina (OPPENHEIM, SANDIFORD, ARRASSEN) encuentra considerables dificultades para admitir la efectividad de un bloqueo mantenido únicamente por submarinos, porque sus propias limitaciones hacen muy difícil que puedan cumplir las obligaciones de la fuerza bloqueadora (constancia de su presencia efectiva, reglas del derecho de captura), pues los sumergibles están sometidos a las reglas generales de la guerra marítima. Por la misma razón se suele rechazar la posibilidad de un bloqueo ejercido exclusivamente por aeronaves militares en el ámbito marítimo. Por último, existe un considerable rechazo al bloqueo por minas (y, desde luego, al bloqueo mantenido únicamente mediante el minado de puertos y costas del adversario) que no es aceptado por los neutrales al estar prohibido por el Convenio VIII de La Haya de 1907 y por la Resolución 2660 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 7 de diciembre de 1970. Sin embargo, podemos encontrar numerosos ejemplos del desconocimiento de esta prohibición mediante el empleo de minas depositadas en puertos o costas enemigas (o incluso en espacios marítimos frecuen-

tados por la navegación internacional) que tiene como consecuencia (aunque no como único objetivo) la exclusión de la navegación comercial y constituye —de hecho— un auténtico bloqueo naval no prohibido expresa ni formalmente.

Finalmente, el artículo 19 de la Declaración Naval de Londres de 1909 declara inadmisibles la práctica de la captura de un buque que ha violado un bloqueo en virtud de la teoría del «viaje continuo» (SCHWARZENBERGER). Es decir, cuando la nave se dirige a un punto no bloqueado «cualquiera que sea el destino ulterior del buque o de su cargamento» (para la teoría anglosajona del «viaje continuo» se considera como único viaje la navegación dividida en dos o más etapas). Ante la vulneración de esta regla, la navegación neutral se aseguró contra los abusos del llamado «viaje continuo» mediante la práctica de los *navy-certs* o certificados de navegación que garantizaban el transporte de mercancías neutrales sin utilidad o destino para el enemigo.

4. *Efectos del bloqueo*

El efecto principal e inmediato de la declaración de un bloqueo naval, notificado y efectivo, es la interrupción y prohibición absoluta de toda comunicación entre cualquier buque (enemigo o neutral) y los puertos o litoral bloqueado, con las correspondientes consecuencias en los contratos propios del tráfico marítimo (fletamento, seguro marítimo). En segundo término, cometen una infracción (acto criminal o delito: OPPÉNHEIM, ROUSSEAU) los buques neutrales que intenten forzar el bloqueo a pesar de la prohibición. Y en último lugar, la violación del bloqueo se castiga con sanciones adecuadas, entre las que se encuentra la captura del buque y su cargamento, cualquiera que sea su nacionalidad, bien aplicando el derecho de prevención, la teoría del viaje continuo o el derecho de persecución (art. 14 a 21 de la Declaración Naval de 1909).

Se conoce como «derecho de prevención» la captura en alta mar de un buque que se dirige a un puerto o zona bloqueada o que trata de violar la línea del bloqueo, infringiendo la prohibición de acceder a los lugares bloqueados por la fuerza naval de un estado beligerante. Para eludir esta medida los neutrales han acudido a diversos procedimientos, como alterar el verdadero puerto de destino del buque haciendo figurar otro en la documentación de a bordo, navegar escoltado por buques de guerra de su misma nacionalidad (convoy o «navegación en conserva») o dividir el viaje en dos etapas, terminando la primera en un puerto neutral (próximo al bloqueado), con lo que el riesgo de captura se limita a esta segunda etapa (ARRASSEN). Problema muy discutido es si se puede ejercer este derecho fuera de la zona bloqueada respecto de un buque

que se dirige a un puerto o litoral enemigo (tesis anglosajona) o, por el contrario, únicamente dentro del área de operaciones del bloqueo (tesis continental). El artículo 17 de la Declaración Naval de Londres de 1909 dispone que: «La captura de buques neutrales por la violación del bloqueo sólo puede realizarse en el radio de acción de los buques de guerra encargados de asegurar la efectividad del bloqueo». Naturalmente, el radio de acción de la fuerza naval bloqueadora puede ser muy extenso, pero siempre está limitado por el mantenimiento de la efectividad del bloqueo en una determinada área marítima respecto de los buques neutrales.

La rigurosidad del bloqueo puede atenuarse por el poder discrecional del Comandante de la fuerza bloqueadora o por consideraciones de humanidad a través de los permisos o salvoconductos de entrada o salida. En efecto, por acto de cortesía del Comandante, y dentro de sus facultades discrecionales, se puede autorizar la entrada y salida de los lugares bloqueados a un buque mercante neutral (para una finalidad determinada) y a los buques de guerra neutrales (art. 6.º Declaración Naval de 1909). Este poder discrecional (no está obligado a admitirlos a todos) necesita ser matizado por el deber de actuar imparcialmente (art. 5.º Declaración Naval 1909) respecto de los diversos pabellones y se concreta en la expedición de «salvoconductos» o autorizaciones especiales para franquear la línea de bloqueo.

Por otra parte, cuando antes de la iniciación del bloqueo o de su notificación se encuentren buques neutrales en un puerto bloqueado se les debe otorgar un plazo para salir (art. 9.3 de la Declaración Naval de 1909) y asimismo deben tener salida libre los buques neutrales si, por negligencia del Comandante de las fuerzas bloqueadoras, se ha omitido la preceptiva notificación del bloqueo a las autoridades locales o no ha sido fijado ningún plazo en la declaración notificada (art. 16, párrafo segundo, de la Declaración Naval de 1909).

No constituye tampoco violación de un bloqueo y debe ser permitida la entrada y posterior salida de un buque neutral en un puerto bloqueado en caso de averías comprobadas, siempre que no deje ni tome ninguna carga (art. 7.º de la Declaración Naval de 1909). Acaecimiento al que la doctrina suele equiparar otros casos de fuerza mayor (peligro de temporal), necesidad urgente (enfermedad grave de un miembro de la dotación, desconocimiento de la costa, necesidad de aprovisionamiento) o consideraciones de humanidad (repatriación de heridos, enfermos, náufragos o no combatientes).

Cuando un buque ha violado un bloqueo, entrando o saliendo de los lugares bloqueados, puede ser perseguido (derecho de persecución) y capturado por la fuerza bloqueadora. Ahora bien, el artículo 20 de la Declaración Naval de 1909 establece el requisito de la flagrancia (frente a la práctica de legitimar la cap-

tura hasta que el buque haya alcanzado un puerto neutral), de forma que sólo puede ser sancionado si es detenido «mientras dura su persecución por un buque de las fuerzas bloqueadoras». En consecuencia, no puede llevarse a cabo la captura si se abandona la persecución o si el bloqueo ha sido levantado. Ello es debido a que la violación de un bloqueo no es un delito permanente internacional y, por tanto, se limita el derecho de persecución a los supuestos de flagrancia.

No es tarea sencilla, en la práctica, caracterizar la violación de un bloqueo. En teoría consiste en la ejecución de cualquier acto contrario al ejercicio del bloqueo, como la entrada o salida de los lugares bloqueados, la tentativa de violación del bloqueo (que se equipara a la ruptura del mismo) o la simple presencia injustificada en la zona en que opera la fuerza naval bloqueadora.

Para la doctrina continental (ROUSSEAU) es necesaria la concurrencia de dos requisitos constitutivos de la infracción: a) *el elemento material o de hecho, consistente en franquear la línea de bloqueo accediendo a los puertos o costas bloqueados (o llegar desde ellos a la alta mar)*. A esta ruptura se equipara la tentativa de violación del bloqueo, para la que es necesario que el buque —con o sin recurso de la fuerza o estratagemas— trate de pasar la línea del bloqueo. Sin embargo, la práctica anglosajona excluye la necesidad del comienzo de ejecución, bastando que un buque sea sorprendido navegando hacia un puerto bloqueado que no sea el de su destino o que le sea de aplicación la teoría del viaje continuo. De forma que se ha afirmado que un buque destinado a un puerto bloqueado está “in delicto” a partir del inicio de su viaje hasta que no lo haya completado o desde el puerto bloqueado al puerto de su destino y retorno al puerto originario (OPPENHEIM). Tratando de delimitar el alcance de este hecho, el artículo 17 de la Declaración Naval de 1909 dispone que «la captura de buques neutrales por la violación del bloqueo sólo puede realizarse en el radio de acción de los buques de guerra encargados de asegurar la efectividad del bloqueo». b) *El elemento intencional o conocimiento real o presunto de la declaración del bloqueo, ya que el buque no es culpable si desconocía su existencia*. En este sentido, la doctrina continental llegó a considerar que, ante la falta de notificación local o diplomática de un bloqueo, la primera tentativa de entrar o salir de un puerto bloqueado no suponía violación, que concurría sólo si, advertido, reincidía en su acción. Esta teoría fue recogida en el artículo 16 de la Declaración Naval de 1909: «Al buque que se aproxime a un puerto neutral sin conocer, o presumiéndose que no ha podido conocer, la existencia del bloqueo se le hará la notificación por un oficial de uno de los buques de las fuerzas bloqueadoras. Esta notificación se anotará en el Diario de Navegación, indicando la fecha y la hora, así como la situación geográfica del buque en ese momento».

Ahora bien, la práctica anglosajona admitió, al lado de este conocimiento real, derivado de la notificación efectiva, una serie de presunciones de conocimiento del bloqueo (así, en los casos de notoriedad, notificación diplomática y transcurso del tiempo suficiente para informar a los buques de su bandera o naves provistas de sistemas de comunicación radioeléctrico). Sin embargo, el artículo 15 de la Declaración Naval de 1909 sólo presume el conocimiento del bloqueo, salvo prueba en contrario, cuando el buque ha zarpado de un puerto neutral posteriormente a la notificación, en tiempo útil, del bloqueo a la potencia de quien depende ese puerto.

La práctica internacional ha considerado que son motivos válidos de captura por violación de un bloqueo (ROUSSEAU) las siguientes conductas: a) el buque que, pese a la notificación consignada en la documentación de a bordo, trata de penetrar en los lugares bloqueados; b) el buque que navega por un canal expresamente prohibido; c) la nave que sale con carga de un puerto bloqueado cuando ha sido especialmente advertida de que sólo puede salir en lastre; d) el buque que se aleja de un puerto bloqueado sin la documentación de a bordo; e) la nave que intenta salir de un puerto bloqueado una vez transcurrido el plazo otorgado a los buques neutrales para salir.

La sanción que puede imponerse a un buque capturado por violación (o tentativa de violación) de bloqueo es la confiscación del buque culpable y de su carga, para lo cual debe ser llevado a puerto y sometido a juicio por un Tribunal de Presas. Como principio general, tanto si ha sido capturado mediante el derecho de prevención como el de persecución, el buque neutral y su carga no deben ser destruidos salvo que —excepcionalmente— no fuere posible por averías, se pudiese comprometer la seguridad del buque de guerra o el éxito de su misión (art. 49 de la Declaración Naval de 1909). En todo caso, deberán ser puestas en seguridad las personas que se encuentren a bordo y la documentación útil. Si no justifica el captor su decisión ante el Tribunal, deberá indemnizar a los perjudicados.

El artículo 21 de la Declaración de 1909 establece que el buque culpable de violación de bloqueo es confiscable. El cargamento es también confiscable, salvo en el caso de que se pruebe que, en el momento de embarcar la mercancía, el cargador no ha conocido, ni podido conocer, la intención de violar el bloqueo.

Finalmente, la tripulación del buque capturado no puede ser hecha prisionera de guerra, pues la violación de un bloqueo por una nave neutral no es un acto de beligerancia y tiene que ser puesta en libertad, salvo las personas que deban deponer ante el Tribunal de Presas (capitán de la nave o patrón), las cuales pueden ser detenidas preventivamente hasta la decisión del Tribunal.

IV. EL BLOQUEO Y EL NUEVO DERECHO DEL MAR

Una de las características del Derecho de la Guerra Marítima es que la región de guerra y aun el teatro de la guerra (zona o sector inmediato de las operaciones navales) comprende espacios marítimos no sujetos a la soberanía de los Estados beligerantes (alta mar), por lo que los medios de hostilizar propios de la guerra en el mar (particularmente el bloqueo) inciden directamente sobre la libertad de navegación de los neutrales. Así pues, es fundamental analizar las relaciones entre el estatuto jurídico de los espacios marítimos y las normas —ya expuestas— del Derecho Clásico de la Guerra Marítima.

Debemos comenzar afirmando que la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 pertenece al Derecho Internacional público para situaciones de normalidad («Derecho de la Paz»), sin dejar de reconocer que el Derecho de la Guerra Marítima regula situaciones que se producen en los mismos espacios marítimos (T. HALKIOPOULUS). Y ambos ordenamientos jurídicos coexisten e inciden en la regulación internacional de un conflicto armado, hasta el punto de que las leyes y usos del Derecho de la Guerra en la Mar encuentran nuevas limitaciones en las normas del emergente Derecho del Mar, aun cuando éste sólo se refiera de forma indirecta a los conflictos armados que se desarrollan en los espacios marítimos. Se trata de investigar la influencia que los nuevos conceptos e instituciones de un Derecho del Mar, que ha alcanzado un alto grado de codificación, puedan tener en el bloqueo regulado por el Derecho Clásico de la Guerra Naval.

El primer problema que se presenta es el alcance que se debe dar a los diversos preceptos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (arts. 88, 138, 141, 240 a) y 301), que establecen la utilización del mar con fines pacíficos. Principio ya declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1970 con respecto a los fondos marinos y oceánicos, en el Tratado de Washington de 1959 sobre la Antártida y en la Resolución 2832 (XXVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1971 sobre el Océano Índico. Para la doctrina (QUENEU-DEC, VUKAS) estas declaraciones no suponen la prohibición de toda utilización de la alta mar con fines militares, ni limitación alguna para la navegación de buques de guerra (expresamente regulada en diversos preceptos de la Convención de 1982), siempre que el uso militar de los espacios marítimos de que se trata (alta mar, zona económica exclusiva, zona de fondos marinos y oceánicos, investigación científica en el medio marino) sea compatible con la Carta de las Naciones Unidas. Y así, en la Convención de 1982 existen continuas referencias a otras normas de Derecho Internacional (arts. 2.3, 19, 34.2, 39.1b),

87, 138 y 293), disponiendo el artículo 301 («Utilización del mar con fines pacíficos»): «Al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones de conformidad con esta Convención, los Estados Partes se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los principios de Derecho Internacional establecidos en la Carta de las Naciones Unidas». Estos artículos no hacen otra cosa que trasladar al nuevo Derecho del Mar el principio general de prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, recogido en el artículo 2º, párrafos 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas. Cabe sin embargo el derecho de legítima defensa (art. 51 de la Carta) contra una agresión y las llamadas «guerras de policía» (medidas acordadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para preservar la paz).

Pero, aun en el caso de cualquier otro conflicto armado y con independencia de la legitimidad de su inicio, estas disposiciones de la Convención de 1982 (utilización pacífica de los espacios marítimos) no pueden ser interpretadas como una prohibición especial de utilizar la alta mar como región o teatro de la guerra marítima, distinta de la prohibición general de uso o amenaza de la fuerza. La conclusión es que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no contiene ninguna prohibición específica del bloqueo naval como medio de hostilizar en la guerra marítima.

Ahora bien, el moderno desarrollo del Derecho del Mar ha tenido una notable incidencia en la delimitación espacial de la guerra marítima. Es decir, en la región y teatro de las hostilidades: las aguas interiores, mar territorial de los Estados beligerantes y la alta mar; teniendo en cuenta que forman parte de ésta las zonas económicas exclusivas de los diversos Estados, incluidos los neutrales (HALKIOPOULOUS). El examen de los artículos 58, 86 y 87 de la Convención de 1982 nos lleva a concluir que la zona económica exclusiva se puede asimilar a la alta mar a los efectos de la guerra marítima, sin perjuicio de los derechos, jurisdicción y deberes que la Convención establece para el estado ribereño. Así pues, se puede mantener la efectividad de un bloqueo patrullando dentro de la ZEE de un estado neutral, si es preciso.

Se excluyen de la región de guerra naval, además de las aguas interiores y mar territorial de los estados neutrales, los espacios marítimos «neutralizados» por una prohibición convencional o incluso de forma unilateral por los beligerantes o los neutrales. De forma que los «territorios neutralizados» (canales de Suez y Panamá, Océano Indico, Islas Aland, el fondo de los mares y de los océanos, la Antártida, el archipiélago de las Spitzberg, el estrecho de Magallanes o el canal de Kiel) están excluidos de la región de la guerra y, por tanto, en ellos no se pueden ejecutar actos de hostilidad, de manera que debe res-

petarse íntegramente la libertad de navegación sin que por ello pueda mantenerse un bloqueo naval en tales espacios marítimos neutralizados.

No cabe duda que el bloqueo naval de determinados puertos o litoral enemigo constituye una notable excepción al principio de libertad de navegación por la alta mar o del ejercicio del derecho de paso inocente por el mar territorial (arts. 17 y siguientes de la Convención de 1982), con las limitaciones del artículo 18 de la Declaración Naval de 1909 («Las fuerzas bloqueadoras no deben impedir el acceso a los puertos y costas neutrales»).

Ahora bien, el bloqueo naval, en cuanto prohíbe el ejercicio de la libertad de navegación a cualquier buque en los espacios marítimos bloqueados que se encuentran dentro de la región de la guerra, entra en colisión con determinadas normas del nuevo Derecho del Mar, que reconocen (sin las limitaciones del paso inocente) el derecho de paso en tránsito por los estrechos utilizados para la navegación internacional (arts. 37 y siguientes de la Convención de 1982). Este derecho de paso —que no podrá suspenderse (art. 44)— comprende la libertad de navegación y sobrevuelo entre una parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva y otra parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva (art. 38.2). Por otra parte, no se exige para el paso en tránsito la navegación de los submarinos en superficie a que obliga el artículo 20 para el paso inocente por el mar territorial. Si ponemos en relación esta nueva regulación de los estrechos utilizados para la navegación internacional con la clásica prohibición de que las fuerzas bloqueadoras obstaculicen el acceso a los puertos y costas neutrales, podemos llegar a la conclusión de que no se puede establecer el bloqueo de tales estrechos impidiendo el acceso de los buques no beligerantes a los puertos neutrales, ni aun en el caso de que el bloqueo sea declarado por el Estado ribereño de tal estrecho.

En otro caso, el bloqueo no puede ser establecido por un Estado no ribereño de un estrecho utilizado por la navegación internacional, pues los buques y aeronaves de tal estado beligerante «se abstendrán de toda amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de los Estados ribereños del estrecho o que en cualquier otra forma viole los principios de derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas» (art. 39.1 b) de la Convención de 1982). De forma que, en tal supuesto, estos estrechos se encuentran excluidos de la región de la guerra marítima y en ellos no se puede mantener un bloqueo naval ni ejecutar actos de hostilidad. Estas mismas limitaciones se pueden sostener respecto de las «aguas archipelágicas» a que hacen referencia los artículos 46 y siguientes de la Convención de 1982.

V. EL BLOQUEO ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. *Planteamiento*

Pese a su alto grado de incumplimiento, la regulación vigente (convencional o consuetudinaria) del bloqueo naval constituye un conjunto de reglas que protege, de forma directa o indirecta, a la población civil de los efectos de las hostilidades derivadas de la guerra en el mar, pues —en definitiva— el bloqueo sólo puede ser considerado lícito cuando está dirigido exclusivamente contra los combatientes (ARRASSEN). Ahora bien, la eficacia de las limitaciones establecidas por el Derecho Clásico de la Guerra Marítima y aún del nuevo Derecho del Mar sería muy escasa (por tratarse de una protección indirecta y por la antigüedad de sus normas), si no existieran una serie de medidas pertenecientes al Derecho Internacional Humanitario (Derecho de Ginebra) dirigidas —fundamentalmente— a la protección de la población civil, que consagra notables excepciones a la arcaica regulación del bloqueo naval.

Ciertamente aún no se ha alcanzado el propósito del Secretario General de las Naciones Unidas que, en el proyecto de reglas mínimas para evitar los riesgos graves que inciden sobre la población civil, había propuesto: «La obligación, asumida por todas las partes, de no establecer un bloqueo militar 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». No se ha alcanzado tan loable propósito en el campo convencional, pero es innegable el progreso del Derecho Internacional Humanitario (frente al Derecho Clásico de la Guerra Marítima) desde los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (particularmente los Convenios II y IV) hasta los Protocolos Adicionales de 10 de junio de 1977. Sin embargo, debemos reconocer que el moderno Derecho Internacional Humanitario no se ha planteado de forma directa y decidida la regulación de la guerra en el mar (excluida expresamente de los trabajos preparatorios en la Conferencia Diplomática 1974-1977), y, por ello, no deja de ofrecer dificultades (la controversia RAUCH-MEYROWITZ puede ser un buen ejemplo) la interpretación y aplicación de los citados Protocolos de Ginebra de 1977 a la regulación del bloqueo naval.

No cabe duda de que será un punto importante para el desarrollo de tal aplicación el hecho comprobado de que muchas de las normas del Derecho Internacional Humanitario no tienen un carácter absolutamente innovador sino que, al derivar en buena parte del derecho consuetudinario, se pueden relacionar más fácilmente con los usos y costumbres que regulan el Dere-

cho de la Guerra Marítima, ante la ausencia u obsolescencia de verdaderas normas convencionales.

2. *El bloqueo y los convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949*

Se suele citar (SOLF, ARRASSEN) el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra de 1949 como uno de los escasos preceptos de derecho convencional vigente que trata de proteger a la población civil contra los efectos del bloqueo naval. En tal artículo se concede el libre paso de medicamentos, material sanitario, objetos para el culto, víveres indispensables, ropas y tónicos reservados a los niños de menos de quince años y a las mujeres encintas o parturientas, únicamente destinados a la población civil aunque sea enemiga. Este libre paso — que indudablemente afecta al bloqueo naval— está condicionado a que pueda garantizarse que los envíos no puedan ser dedicados a otro objeto, el control pueda resultar ineficaz o el enemigo pueda obtener una ventaja manifiesta militar o económica. La potencia bloqueadora puede imponer las condiciones técnicas para el paso autorizado y exigir el control de una Potencia protectora en el reparto de los envíos a los destinatarios, todos ellos pertenecientes a la población civil. Parecidas normas establece el artículo 59 del mismo convenio en relación con los socorros (víveres, productos medicinales y vestuario) enviados por el Estado o por un organismo humanitario imparcial (Comité Internacional de la Cruz Roja) en favor de la población civil de un territorio ocupado, insuficientemente avituallada.

El II Convenio de Ginebra de 1949, para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar, contiene numerosas excepciones a la regulación clásica del bloqueo naval, por razones humanitarias. Así, siempre que sea posible, las partes contendientes concertarán arreglos locales para la evacuación por mar de los heridos y enfermos de una zona sitiada o rodeada y para el paso del personal sanitario y religioso, así como de material sanitario destinado a dicha zona (art. 18). El precepto guarda considerable analogía con el párrafo final del artículo 15 del I Convenio de Ginebra de 1949 (para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña), que se refiere a la evacuación o cambio de heridos y enfermos de una zona sitiada o acorralada. Aunque hemos visto la diferencia entre una ciudad o zona asediada y el bloqueo naval, no cabe duda que este último está comprendido en las previsiones del artículo 18 del II Convenio de 1949. También dentro del Capítulo III de esta norma convencional («De los buques-hospitales») podemos encontrar excepciones a las reglas del bloqueo marítimo, pues se

declaran exentos de apresamiento, en «cualquier lugar que operen» (arts. 22, 24, 25, 26 y 27), los buques-hospitales militares, los buques-hospitales de sociedades nacionales de la Cruz Roja, de Sociedades de Socorro oficialmente reconocidas, de particulares o de países neutrales y las embarcaciones del salvamento costero. Las partes contendientes se reservan, sin embargo, importantes facultades de control y visita de tales buques y embarcaciones. Incluso pueden rechazar su concurso, ordenarles que se alejen, imponerles una derrota determinada, reglamentar el empleo de sus comunicaciones, retenerlos, poner a bordo provisionalmente un comisario, anotar las órdenes que se les den en el Diario de Navegación de tales buques o colocar a bordo observadores neutrales (art. 31).

Asimismo hay que destacar el privilegio de los transportes sanitarios (buques fletados para transportar material exclusivamente destinado al tratamiento de heridos o enfermos de las Fuerzas Armadas o a la prevención de enfermedades), siempre que las condiciones de su viaje hayan sido avisadas a la potencia adversaria y aprobadas por ella.

El Estado mediante el bloqueo conserva el derecho de interceptar los transportes sanitarios, pero no el de apresarlos ni de confiscar el material sanitario, pudiendo colocar a bordo observadores neutrales para controlar el material transportado (art. 38).

3. *El bloqueo y el Protocolo I de Ginebra de 8 de junio de 1977*

3.1. *La aplicación de las «Normas de Protección General de la población civil contra los efectos de las hostilidades» al bloqueo naval*

La elaboración del número 3 del artículo 49 del Protocolo I de 1977 ofreció considerables dificultades a lo largo de la Conferencia Diplomática (1974-1977), derivadas fundamentalmente del deseo de los delegados de no iniciar la revisión de las normas aplicables a los conflictos armados en el mar y aire. La preocupación de no modificar el Derecho de la Guerra Marítima tenía su origen (según los comentaristas PILLOUD-PICTET) en los problemas existentes para determinar la validez de muchas de sus reglas, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Hasta el punto que, para estos autores (y para KUNZ, ROUSSEAU, AZCÁRRAGA y RAUCH), no existen apenas reglas específicas relativas a la lucha en la mar y las existentes son discutidas o han caído en desuso.

Los debates se centraron en los intentos de alterar la expresión «operación de guerra» (que, finalmente, permaneció) sustituyéndola por el término

«ataques», en la tentativa (también frustrada) de añadir la frase «contra el adversario» y en la pretensión de numerosas delegaciones de suprimir las palabras «en tierra», para facilitar la incidencia del precepto en las normas aplicables a la guerra en el mar aumentando la protección de la población civil. Aunque esta última frase fue mantenida (por el escaso margen de un solo voto), nada autoriza a sostener que el número 3 del artículo 49 debe ser interpretado como que el Protocolo I de 1977 no puede modificar el Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en la mar. Y ello, porque es perfectamente posible que una operación de guerra naval (el bloqueo) afecte en tierra a la población civil, a las personas civiles o bienes de carácter civil.

Por otra parte, la mayoría de los autores (RAUCH, ARRASSEN, BENNETT, SOLF, BOTHE, GASSER y representantes en el X Congreso de la Société Internationale de Droit Penal Militaire et de Droit de la Guerre) está de acuerdo en que el número 3 del artículo 49 limita la aplicabilidad de los artículos 48 a 67 del Protocolo I (normas sobre la protección general de la población civil contra los efectos de las hostilidades) a las operaciones navales o aéreas que puedan afectar en tierra a la población civil. Excepción en la que se encuentra comprendido el bloqueo naval, puesto que sus consecuencias normalmente inciden en perjuicio de las personas civiles residentes «en tierra» (es decir, en el territorio al que pertenecen los puertos o litoral bloqueado).

Por tanto, no se puede afirmar que tal disposición carece de influencia en el Derecho de la Guerra Marítima, porque se aplica indirectamente al bloqueo (ARRASSEN) y a todas aquellas operaciones navales susceptibles de perjudicar en tierra a la población civil. Por el contrario, aquellos otros medios de hostilizar propios de la guerra marítima que sólo afectan a las personas civiles que se encuentran en el mar (tripulantes de un buque mercante), siguen regulados por las «normas de Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados en el mar» (última frase del número 3 del artículo 49).

En efecto, no hay duda de que el bloqueo naval —por su propia definición— es una «operación de guerra naval» («warfare») que puede afectar «en tierra» (expresión que comprende, en la interpretación del Grupo de Trabajo redactor del precepto, a los ríos, canales y lagos) a la población, personas o bienes civiles.

La segunda frase del número 3 del artículo 49 es de problemática aplicación al bloqueo, pues se refiere a los «ataques» («actos de violencia contra el adversario, sean ofensivos o defensivos») desde el mar contra objetivos en tierra, aunque no afecten a la población civil. Circunstancias que parecen definir mejor un bombardeo naval que un bloqueo.

Lo decisivo, en ambos casos, es que las consecuencias de la operación naval o del ataque desde el mar se producen en tierra, pues el precepto ha querido

excluir expresamente —y así lo hace en su última frase— la aplicación del Protocolo a las restantes normas del Derecho de la Guerra Marítima. Y ello es así, aunque pueda ser objeto de crítica que se limite la protección del moderno Derecho Humanitario a las víctimas de los conflictos armados que se encuentren en tierra.

Por lo que se refiere al número 4 del artículo 49, es considerado por la doctrina como una cláusula general normal —y no como una regla autónoma— que afirma la validez de las normas humanitarias vigentes (convencionales o consuetudinarias) aplicables a los conflictos en la mar (FENRICK, BENNETT, PILLOUD-PICTET y algunos participantes en el X Congreso de la Société Internationale de D.P.M. et D.G.).

Precisa SOLF que la regla se refiere a «las disposiciones de la presente Sección» (normas sobre la protección general de la población civil contra los efectos de las hostilidades), por lo que hay que ponerla en relación con la limitación contenida en el número 3 del artículo 49.

Es decir, sólo se aplica (en nuestro caso) a las operaciones navales que puedan afectar en tierra a la población civil o a los ataques desde el mar contra objetivos en tierra. Ahora bien, tanto si se considera una regla autónoma como si se relaciona con el número 3 del artículo 49 (y se debe deplorar la mala redacción del precepto), este párrafo comprende el bloqueo naval, puesto que a este medio de hostilizar propio de la guerra marítima le son de aplicación las «normas de protección general de la población civil contra los efectos de las hostilidades (ARRASEN, SOLF, BOTHE, RAUCH y representante de los Estados Unidos en el X Congreso de la Société I. de D. P. M. et D. G.).

Así pues, los artículos 48 a 67 del Protocolo I «completan» las normas relativas a la protección humanitaria que forman parte de la regulación internacional del bloqueo naval. El número 4 del artículo 49 hace referencia concreta al IV Convenio (particularmente a su Título II), a los demás acuerdos internacionales (entre los que se encuentra la Declaración de París de 1856) y a otras normas de Derecho Internacional para la protección de las personas y bienes civiles contra los efectos de las hostilidades en el mar. La Declaración Naval de Londres de 1909 puede figurar entre estas últimas normas.

Hay que afirmar, además, el principio de la unidad del ordenamiento jurídico internacional —en este caso, del Derecho de la Guerra Marítima— para aplicar a la regulación jurídica del bloqueo naval otras reglas (convencionales y consuetudinarias) que reglamentan los conflictos armados en el mar. Así, es evidente la incidencia en el bloqueo de los Convenios VI (régimen de los buques mercantes enemigos al iniciarse las hostilidades), VIII (prohibición de colocar minas automáticas de contacto delante de las costas y puertos del enemigo, sin más

objeto que interceptar la navegación mercante) y XI (determinadas restricciones en el ejercicio del derecho de captura en la guerra marítima) de La Haya de 1907. Todas estas normas tienen una motivación humanitaria (RAUCH), en cuanto suponen la protección de las personas civiles que se encuentran a bordo de los buques mercantes, enemigos o neutrales, cuya navegación se ve limitada por la declaración del bloqueo. En este sentido, forman parte de la regulación del bloqueo naval y afectan en tierra a la población civil las normas sobre detención, visita, captura y eventual destrucción (con o sin advertencia previa) de los buques mercantes (enemigos o neutrales) que navegan por una zona bloqueada. A este aspecto del bloqueo naval son aplicables, tanto las normas convencionales o consuetudinarias del Derecho de la Guerra Marítima (PILLOUD-PICTET, Tribunal Internacional de Nüremberg; *"The Law of Naval Warfare"*, *United States Navy Manual*), como los artículos 48 a 67 del Protocolo I. Todas ellas tienen por objeto proteger a las personas y bienes civiles de los efectos de las hostilidades en la mar, con una clara repercusión en tierra, dada la incidencia del bloqueo naval en la supervivencia de la población civil. Por tanto, la destrucción de los buques mercantes que se dirigen a puertos o litoral bloqueados (salvo las excepciones admitidas por el Derecho de la Guerra Marítima) se encuentra prohibida, no sólo por las normas de Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados en la mar, sino por los modernos preceptos de Derecho Humanitario contenidos en la Sección I del Título IV (protección de la población civil) del Protocolo I.

El texto del número 4 del artículo 49 hace referencia también a los «demás acuerdos internacionales que obliguen a las Altas Partes contratantes» relativos a la protección humanitaria. Así pues, es obligada la referencia a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 2444 (XXIII), de 1968, sobre el respeto de los Derechos Humanos en los conflictos armados (prohibición de lanzar ataques contra la población civil como tal y distinción, en todo momento, entre las personas que participan en las hostilidades y los miembros de la población civil, a fin de que se respete a estos últimos lo más posible) y a los Tratados y Acuerdos internacionales sobre la protección de los Derechos Humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 19 de diciembre de 1966).

Se ha criticado con razón el empleo del verbo «completar», por el número 4 del artículo 49, para definir la relación entre la aplicación de los artículos 48 a 67 del Protocolo I y las restantes normas internacionales para la protección humanitaria contra los efectos de las hostilidades. En efecto, no se trata

de una cláusula derogatoria que establezca la preferencia de las normas del Protocolo I, pero tampoco permite interpretar la intangibilidad de la regulación internacional (convencional o consuetudinaria) de la protección humanitaria hasta entonces vigente. Sin duda la expresión se fundamenta en la discutible convicción de que no puede existir oposición entre las normas anteriores en la materia y las reglas de protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades del Protocolo I que las completan. Es decir, no las aumentan ni disminuyen, ni mucho menos sustituyen, pues se afirma su validez y obligatoriedad.

Ahora bien, «completar» quiere decir «terminar», «perfeccionar» o «integrar» y, por tanto, no habrá problemas si las nuevas normas son compatibles con las anteriores, las desarrollan o colman lagunas existentes para mejorar la protección humanitaria. Pero, en el supuesto de reglas contradictorias, la doctrina mayoritaria (X Congreso de la Société I. de D. P. M. et D. G.) ha interpretado que las normas sobre el bloqueo naval se ven afectadas por la aplicación de los artículos 48 a 67 del Protocolo I, en lo que se refiere a la protección en tierra de la población civil o de los bienes de carácter civil. De forma que las citadas disposiciones del Protocolo I pueden llegar a sustituir a las reglas del bloqueo, por tratarse de normas fundamentales de protección humanitaria que deben prevalecer sobre una incierta —y muchas veces, obsoleta— regulación clásica de esta operación naval.

Dentro de las normas de protección general de la población civil contra los efectos de las hostilidades, es preciso estudiar el contenido del artículo 57 (Precauciones en el ataque) en relación con los problemas de la guerra marítima. Así, se ha considerado aplicable, indirectamente, al bloqueo naval el número 1 del citado precepto (ARRASSEN). Esta norma, que obliga a un cuidado constante para preservar a la población civil (y a las personas y bienes civiles) en la realización de las operaciones militares, es la formulación afortunada de un principio general de indudable aplicación al bloqueo, en cuanto operación naval que puede afectar en tierra a la población civil. Asimismo, por idénticas razones, se estimó adaptable al bloqueo naval la regla de proporcionalidad establecida en el apartado b) del número 2 del artículo 57 (suspensión o anulación de un ataque cuando los perjuicios previsibles entre la población o bienes civiles pudieran ser excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista). Debemos destacar, sin embargo, que esta última norma hace referencia exclusiva a los «ataques», término que guarda menor relación con el bloqueo que las «operaciones militares» del número 1 del mismo artículo.

Buena parte de la doctrina (SOLF, ARRASSEN, RAUCH y la representación de CANADA en el X Congreso de la Société I. de D. P. M. et D. G.)

criticó el número 4 del artículo 57 del Protocolo I (normas aplicables en las operaciones militares en el mar o aire), considerándolo supérfluo, redundante (en relación con el número 3 del art. 49), confuso y de nulos efectos jurídicos, explicándose únicamente por el deseo de tranquilizar a las delegaciones de la Conferencia Diplomática (1974-1977), molestas por las limitaciones impuestas al campo de aplicación de los artículos 48 a 67 del Protocolo I.

Por nuestra parte estimamos, compartiendo el criterio de otros autores (PILLOUD-PICTET, representante de Estados Unidos y Consejero Jurídico de la Cruz Roja alemana, en el X Congreso de la Société I. de D. P. M. et D. G.), que el precepto no carece de significado y produce efectos jurídicos. En efecto, cuando no se puedan aplicar los artículos 48 a 67 del Protocolo I por tratarse de operaciones navales que no afecten en tierra a la población civil (art. 49.3), parece razonable reforzar las normas vigentes sobre los conflictos armados en la mar, afirmando un principio fundamental del moderno Derecho Humanitario: la obligación de adoptar todas las precauciones racionales para evitar pérdidas de vidas en la población civil y daños a bienes de carácter civil. Esta regla es útil también para los casos de bloqueo naval que resulten — excepcionalmente — excluidos de la aplicación de las normas de la Sección I del Título IV del Protocolo I, por tratarse de operaciones navales tan localizadas que no afecten en tierra a la población civil o a las personas o bienes civiles.

3.2. *Bloqueo naval y protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil*

El bloqueo supone, por definición, 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 si no se dirige contra la población civil y cumple las restantes condiciones impuestas por el Derecho de la Guerra Marítima. Así pues, ni las normas que regulan los conflictos armados en el mar ni el Protocolo I contienen una prohibición general del bloqueo como medio de hostilizar (GASSER).

Sin embargo, el bloqueo naval es una de las manifestaciones de la llamada «guerra total», que tiene una grave incidencia en la población civil y, por ello, ha de ser examinado en relación con el artículo 54 del Protocolo I, que protege los bienes indispensables para la supervivencia de las personas civiles. La relación es tan estrecha que los comentaristas del C.I.C.R. (PILLOUD-PICTET) consideran que la prohibición de los métodos de la guerra total fue uno de

los grandes méritos de la Conferencia Diplomática 1974-1977. Paradójicamente, el *rapporteur* de la III Comisión que elaboró el texto del Protocolo I sostuvo que la regla del número 3 del artículo 49 (ya examinada) demuestra que el artículo 54 no modifica ni sustituye el derecho aplicable al bloqueo naval. Y así, la III Comisión rechazó el intento de alterar las reglas clásicas del bloqueo marítimo, aunque —indirectamente— hubo de reconocerle algún efecto en la programación de acciones de socorro (art. 70 del Protocolo I).

Ya hemos visto cómo el artículo 49.3 no impide la aplicación de los artículos 48 a 67 (entre los que se encuentra el 54) a la ejecución de un bloqueo naval que afecte en tierra a la población civil. En este sentido RAUCH, citando la norma interpretativa establecida por el Tribunal Internacional de Justicia, estima que el hecho de que el Protocolo I (en el momento de su aceptación por la Conferencia Diplomática) no hubiera tenido en cuenta ciertos hechos o situaciones que pueden incluirse en el sentido normal de las amplias expresiones utilizadas, no permite interpretar las disposiciones del Protocolo que tienen un alcance general, sino de acuerdo con sus propios términos. Debemos aludir así a la regla de interpretación clásica que hace prevalecer la *voluntas legis* (sentido de la norma deducido de sus propios términos) frente a las *voluntas legislatoris* (intención del legislador en el proceso de elaboración de la norma).

El número 1 del artículo 54 prohíbe, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles. Es decir, provocar deliberadamente la falta de alimentos para hacer pasar hambre a la población civil, bien privándola de sus recursos alimenticios o impidiendo el aprovisionamiento de artículos de manutención.

Se trata de una prohibición total que no admite más excepciones que las que establecen las normas de desarrollo (números 2 y 3 del art. 54) de este principio fundamental del moderno Derecho Humanitario.

Para los comentaristas del C.I.C.R. (PILLOUD-PICTET) la futura revisión del Derecho de la Guerra en el Mar debería tomar en cuenta la exclusión del hambre como método de guerra (proclamada en el Protocolo I), pues el bloqueo tiene por objeto privar al adversario de los aprovisionamientos necesarios para el desarrollo de las hostilidades, pero no hacer padecer hambre a la población. Concluyendo que, si los efectos del bloqueo producen tales resultados, se puede aplicar el artículo 70 del mismo Protocolo que autoriza las acciones de socorro con destino a las personas civiles.

SOLF fundamenta su convicción de que el artículo 54.1 afecta al llamado «bloqueo por hambre», en la obligación de permitir el libre envío de socorros a través de zonas bloqueadas, según el artículo 70 del Protocolo I. Hasta el punto de que su prohibición injustificada, por parte de la potencia bloqueadora,

debe ser considerado —en opinión que comparte GASSER— como una violación del artículo 54.1.

De forma aún más terminante, la mayoría de los participantes en el X Congreso de la Societé I. de D.P.M. et D. G. estimaron que 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 padecer hambre a la población civil, está prohibido por el artículo 54.1 e incluso por el Derecho consuetudinario; sin que pueda haber dudas sobre la aplicabilidad del Protocolo I a cualquier operación naval que afecte en tierra a la población civil (art. 49.3).

La prohibición general de hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra, se refuerza con las —más concretas— proscipciones del número 2 del artículo 54, que impiden «atacar», «destruir», «sustraer» o «inutilizar» los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (bienes que, a continuación, se enumeran a título meramente indicativo: «tales como...»). Los verbos utilizados prácticamente abarcan todos los supuestos y son aplicables a la conducta ilegal de una fuerza que mantenga un bloqueo naval «con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito».

El número 3 del artículo 54 contiene las excepciones a la prohibición establecida en el número anterior. En relación con ellas hay que decir que, tanto si los bienes indispensables para la supervivencia se utilizan exclusivamente como medio de subsistencia por los miembros de las fuerzas armadas como si se usan en apoyo directo de una acción militar, pueden ser atacados, destruidos, capturados o inutilizados en el curso de una acción de bloqueo naval. Así, la potencia bloqueadora puede impedir el aprovisionamiento de alimentos por vía marítima si las provisiones almacenadas en los puertos y lugares bloqueados son suficientes y existe el riesgo de que sean utilizadas para fines militares. Sin embargo, en ningún caso, se deben emplear contra tales bienes medidas cuyo resultado previsible sea dejar tan desprovista de víveres o de agua a la población civil que ésta se vea reducida a padecer hambre u obligada a desplazarse.

3.3. *Las acciones de socorro en favor de la población civil y el bloqueo naval*

Hemos visto que, al no constituir violación del bloqueo, el Comandante de una fuerza bloqueadora debe permitir la entrada y posterior salida en un puerto enemigo de un buque mercante en los casos de averías, fuerza mayor, nece-

sidad urgente o consideraciones de humanidad. En el Derecho convencional han sido citados los artículos 23 y 59 del IV Convenio de 1949 y los artículos 18, 22 y siguientes y 38 del II Convenio. Preceptos que tienen su origen en una verdadera costumbre internacional que permitía, como excepciones a un bloqueo, el paso de alimentos y medicinas destinadas a los niños, ancianos y enfermos. Sólo modernamente se extendió a los bienes indispensables para la supervivencia de toda la población civil.

Ahora bien, si está prohibido —como método de guerra— hacer padecer hambre a las personas civiles (art. 54), no se pueden impedir las acciones de socorro con suministros alimentarios y debe permitirse su acceso a los puertos y litoral bloqueado. Estas acciones de socorro están reguladas en la Sección II (Socorros en favor de la población civil) del Título IV del Protocolo I y, particularmente, en su artículo 70. Por ello, no compartimos la opinión —expresada en el X Congreso de la Société I. de D. P. M. et D. G.— de que este artículo tiene escasa incidencia en materia de bloqueo. Por el contrario, esta regla fundamental del moderno Derecho Humanitario es una de las más claras excepciones que pueden formularse a las normas clásicas del bloqueo naval. Por eso pudo decir SOLF que la regulación de las acciones de socorro modifica el derecho aplicable al bloqueo (y al contrabando), al aumentar los tipos de suministro autorizados y extender el número de personas a quienes se destina el socorro.

El artículo 68 del Protocolo I dispone que la regulación de los socorros en favor de la población civil completa los artículos 23 (envío de medicamentos, víveres y ropa), 55 y 59 a 62 (protección en territorios ocupados) del IV Convenio de 1949. Este desarrollo ha supuesto que el conjunto de la población civil —y no sólo ciertas categorías especialmente vulnerables— puede ser destinataria de los socorros, mientras que —bajo el régimen de los Convenios de 1949 (en el que sigue gran parte de la Comunidad Internacional)— pueden ser bloqueadas en la mar las acciones de socorro no dirigidas a tales personas protegidas (SANDOZ).

Además de la población civil (art. 68 a 71 del Protocolo I), no hay duda que los heridos y enfermos militares pueden ser destinatarios de acciones de socorro, pues el envío de medicamentos y material sanitario —a través de un bloqueo— debe ser permitido por aplicación de los artículos 23 y 59 del IV Convenio (tal como lo interpreta la doctrina) y 18, 22 y siguientes y 38 del II Convenio (principio de la abolición de las diferencias entre los heridos, enfermos y naufragos, militares y civiles).

Los puertos y lugares bloqueados pueden ser tanto los propios del enemigo como los ocupados por éste y, en consecuencia, son aplicables —como excep-

ciones a la prohibición de paso— las normas que regulan las acciones de socorro en beneficio de la población civil de los territorios ocupados (art. 69.2 del Protocolo I y arts. 59 a 62 y 108 a 111 del IV Convenio) y el precepto que reglamenta las acciones de socorro en favor de las personas civiles de cualquier territorio que, sin ser territorio ocupado, se halle bajo el control de una parte en conflicto (art. 70 del Protocolo I).

En ambos casos, la población civil debe estar «insuficientemente dotada» de víveres, productos médicos, ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia de las personas civiles, así como de objetos necesarios para el culto. De forma que los envíos de estos productos podrán pasar a través de una zona marítima bloqueada (BOTHE), siempre que las acciones de socorro tengan carácter humanitario, imparcial e indiscriminado. No se exige que exista la urgencia de salvar vidas humanas de forma inmediata, siendo suficiente el estado real de falta de aprovisionamiento de bienes indispensables para la supervivencia.

Uno de los mayores problemas para la efectividad del paso de estos envíos por zonas bloqueadas es que las acciones de socorro se llevarán a cabo «con sujeción al acuerdo de las partes interesadas» (art. 70). Interesados entre los que se encuentra, naturalmente, la potencia que mantiene el bloqueo naval.

La expresión «se llevarán a cabo» (las acciones de socorro) ha sido interpretada, en sus propios términos imperativos (SANDOZ), como la formulación de la obligación de permitir la realización de las acciones de socorro (BOTHE).

Por el contrario, respecto al «acuerdo de las partes interesadas», se ha llegado a decir que —al ser condición necesaria para la acción de socorro— el mecanismo humanitario existe, pero no impide que los beligerantes tengan libertad para imponer un bloqueo, que no sería contrario a las reglas establecidas. No podemos compartir tal interpretación pues —como hicieron constar diversas delegaciones en la Conferencia Diplomática— esta expresión («con sujeción al acuerdo de las partes interesadas») no supone que tengan la libertad absoluta e ilimitada de negar su consentimiento para una acción de socorro. Negativa que sólo puede basarse en razones importantes y no en el capricho o la arbitrariedad. En efecto, si el Estado beneficiario de la acción de socorro o las organizaciones humanitarias que la promueven adoptan todas las precauciones (cumpliendo con las condiciones establecidas en el número 3 del art. 70) para garantizar los intereses de la potencia bloqueadora, la negativa de ésta a autorizar una acción de socorro puede ser considerada como una violación del artículo 54.1 del Protocolo I. Es decir, como una tentativa de hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra (SOLF, SANDOZ). Y ello, porque el poder discrecional de las partes no es ilimitado (BOTHE) para negar

el paso de una acción o envío de socorro. El acuerdo no puede ser rehusado arbitrariamente, sino por razones excepcionales o haciendo valer motivos justos y graves, entre los que se debe admitir la necesidad militar imperiosa (SANDOZ, BOTHE).

En materia de bloqueo interesa también destacar que el ofrecimiento de socorros —particularmente, por los Estados neutrales— no puede ser considerado como injerencia en el conflicto ni, mucho menos, como acto hostil (art. 70.1).

El número 2 del artículo 70 obliga al Estado que mantiene un bloqueo naval a permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de las acciones de socorro (envíos, material y personal de socorro), «incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada a la población civil de la parte adversa». La obligación que impone este precepto es incondicional y no está sujeta al acuerdo de las partes interesadas (SANDOZ), por lo que no puede ser retenido el envío de socorro como efecto del bloqueo. Debiendo añadir que la norma no distingue entre el paso (rápido y sin trabas) por tierra, mar o aire.

Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de los derechos de investigación, establecimiento de las condiciones técnicas para el paso y posibilidad de exigir la intervención de una potencia protectora (para la supervisión local de la distribución de la asistencia) que puede ejercer la potencia bloqueadora, de conformidad con los apartados a) y b) del número 3 del artículo 70. Este derecho de control encuentra especial justificación en el caso del bloqueo naval, pues el objetivo fundamental de este medio de hostilizar (propio de la guerra marítima), es precisamente, evitar que las fuerzas armadas de la parte adversa puedan ser aprovisionadas por vía marítima. Y sería intolerable que acrecentaran su potencial militar mediante la utilización abusiva de acciones de socorro, que deben de tener una finalidad exclusivamente humanitaria.

VI. CONCLUSIONES

1. El estado caótico del Derecho de la Guerra Marítima se ve actualmente agravado por la marginación de sus problemas en los procesos de codificación internacional de las normas del Derecho del Mar y del Derecho Internacional Humanitario, que le afectan de forma indirecta.

2. El bloqueo es 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.

3. 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.

4. Las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 relativas al uso pacífico de los espacios marítimos, no pueden ser interpretadas como una prohibición de utilizar la mar como región de la guerra marítima, distinta de la prohibición general del uso o amenaza de la fuerza por la Carta de las Naciones Unidas. Ni contienen ninguna prohibición específica del bloqueo naval como medio de hostilizar propio de los conflictos armados en la mar.

5. Se excluyen de la región de guerra naval, además de las aguas interiores y mar territorial de los Estados neutrales, los espacios marítimos «neutralizados», los estrechos utilizados por la navegación internacional y las «aguas archipiélagicas», de forma que en ellos no se puede establecer un bloqueo naval. Por el contrario, la Zona Económica Exclusiva se puede asimilar a la alta mar a los efectos de la guerra marítima.

6. 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.

7. El principio de la unidad de ordenamiento jurídico internacional hace que el tratamiento jurídico de la problemática que presenta el bloqueo naval no pueda abordarse sin tener en cuenta, además de las normas de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, otras reglas (convencionales o consuetudinarias) de contenido humanitario que regulan los conflictos armados en la mar.

8. El número 3 del artículo 49 del Protocolo I limita la aplicabilidad de los artículos 48 a 67 del mismo (normas sobre la protección general de la población civil contra los efectos de las hostilidades) a las operaciones navales o aéreas que puedan afectar en tierra a la población civil. Excepción en la que se encuentra comprendido el bloqueo naval, como operación propia de la guerra marítima cuyas consecuencias pueden afectar más, en tierra, a las personas civiles que a los mismos combatientes.

9. En el supuesto de que las normas sobre el bloqueo naval se vean afectadas por la aplicación de los artículos 48 a 67 del Protocolo I, en lo que se refiere a la protección en tierra de la población civil y bienes de carácter civil, las disposiciones del Protocolo pueden llegar a sustituir a las reglas del bloqueo, por tratarse de normas fundamentales de protección humanitaria que deben prevalecer sobre la regulación clásica de esta operación naval.

10. Cuando no se puedan aplicar los artículos 48 a 67 del Protocolo I por tratarse de operaciones navales —incluido un bloqueo muy localizado— que no afecten en tierra a la población civil (art. 49.3), puede ser útil tener en cuenta el principio fundamental del moderno Derecho Internacional Humanitario que afirma el artículo 57.4 del Protocolo I: la obligación de adoptar todas las precauciones racionales para evitar pérdidas de vidas en la población civil y daños en los bienes de carácter civil.

11. 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 fuerzas armadas y si se usan en apoyo directo de una acción militar.

12. Ampliando las excepciones 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 de 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. De forma que, si el Estado beneficiario de la acción de socorro o las organizaciones humanitarias que la promuevan, cumplen las condiciones establecidas para garantizar los intereses de la Potencia bloqueadora, la negativa de ésta a autorizar una acción de socorro puede ser considerada como una violación de los artículos 54.1 y 70 del Protocolo I, porque su poder discrecional para rehusar el acuerdo no es ilimitado y no puede ser utilizado sino por graves motivos, entre los que se debe admitir la necesidad militar.