EMBARGO Y BLOQUEO AEREO EN LA PRACTICA RECIENTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD: DEL CONFLICTO DEL GOLFO AL CASO DE LIBIA

Ana Gemma López Martín

Ayudante de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

I. LAS SANCIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES: EMBARGO Y BLOQUEO AEREO. EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.-II. LOS SUPUESTOS DE SANCIONES ECONOMICAS MAS IMPORTANTES. LOS CASOS DE IRAQ Y YUGOSLAVIA: A) EL CONFLICTO DEL GOLFO. B) LA CRISIS DE LOS BALKANES.-III. LA ACTUACION SANCIONADORA DE NACIONES UNIDAS EN EL ASUNTO LOCKERBIE: A) LOS HECHOS. B) LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE AFECTAN A LIBIA.- IV. OTRAS MEDIDAS ADOPTADAS EN ESTE CONTEXTO: REGLAMENTOS COMUNITARIOS Y DERECHO INTERNO ESPAÑOL.-IV. CONCLUSION.

Un orden mundial respetuoso del imperio del derecho en las relaciones internacionales, implica tanto una línea de conducta correcta con el mismo, por parte de todos los Estados, como la necesidad de una respuesta inmediata de éstos frente a todo acto que atente contra la paz internacional. Asistimos, hoy día, a numerosos focos de disgregación respecto de ese orden mundial que intentan minar el proceso evolutivo y las transformaciones que se operan por medios democráticos en la Sociedad internacional; se trata tanto de las nuevas afirmaciones de discriminación y exclusión, como de actos de terrorismo (de los cuales son buena muestra los derribos de los vuelos 103 de Pan American y 772 de Union de transports aériens). La reacción de la Comunidad internacional es obvia: se pone en marcha el mecanismo represor con la clara intención de restaurar el orden jurídico violado; dicho mecanismo puede suponer la instauración de todo tipo de penas materiales, lo cual no excluye la afectación por las mismas al transporte aéreo (interrupción de vuelos, prohibición de sobrevuelo, cierre de aeropuertos, controles...) sino que, incluso, constituye una de las medidas más obvias a adoptar en un momento determinado de todo proceso sancionador, pese a los

presumibles perjuicios que su implantación supondría a los propios entes sancionadores; y ello en cuanto el bloqueo de las relaciones económicas y de las comunicaciones, llevaría al ostracismo económico del Estado sancionado y comportaría una eficaz técnica disuasoria de la conducta ilícita.

I. LAS SANCIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES: EMBARGO Y BLOQUEO AEREO. EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Tomando como punto de partida el hecho incuestionable de que todo acto de un Estado que suponga una violación de una obligación internacional, cualquiera que ésta sea, es un hecho internacionalmente ilícito, es obligado, a continuación, plantearse la reacción frente a ese acto de la Comunidad internacional a los fines de intentar hacer desaparecer, en la medida de lo posible, el malestar generado en el orden jurídico y social por el mismo. Para ello es necesario distinguir, como hace R.Ago¹, entre delitos y crímenes internacionales comprendiendo estos últimos la violación de una obligación internacional esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la Comunidad internacional; de esta forma, los actos ilícitos de menor gravedad formarán parte, por exclusión, de la categoría jurídica de delitos. La gravedad de las violaciones del Derecho Internacional que constituyen crímenes internacionales justifica un régimen de responsabilidad especialmente severo que se basa, no ya en la obligación de reparar el perjuicio causado, tradicionalmente ligada a ésta, sino en la adopción de sanciones de diverso alcance.

El concepto de sanción subyace en el centro del debate de la efectividad del Derecho Internacional, si bien permanece legalmente indeterminado, revistiendo ante todo un carácter represivo pues la medida es siempre vista, subjetivamente, como una

¹ Quinto informe sobre la responsabilidad internacional de los Estados. Documento A/CN.4/291. *Anuario de la CDI*, 1976.vol.II (28º período de sesiones).

modificación de la situación previa del Estado infractor resultando en una situación menos favorable, con una clara intención de hacer desaparecer, en la medida de lo posible, el malestar generado en el orden jurídico y social por la violación de la norma. En este sentido la profesora Pérez Vera define la sanción internacional como "todo procedimiento compulsorio utilizado por la Comunidad internacional para asegurar la aplicación de una regla jurídica, reaccionando contra su transgresión"².

La posibilidad de adoptar contramedidas o sanciones se sitúa exclusivamente bajo la determinación y el control de la Comunidad internacional organizada, esto es, de las Naciones Unidas³, sobre todo en los supuestos de violaciones esenciales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En este sentido nos encontramos con el capítulo VII de la Carta de San Francisco (arts.39 a 51) consagrado a las sanciones; el mencionado capítulo hace jugar un papel principal al Consejo de Seguridad, quien tiene no sólo el derecho sino el deber de intervenir en todos los supuestos de "la manera que estime necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" (artículo 51). El análisis concreto del capítulo VII nos lleva a distinguir dos operaciones distintas y conexas en el proceso sancionatorio⁴:

1ª. *Operación de cualificación*. Según la letra y el espíritu de la Carta, el Consejo de Seguridad parece poseer el monopolio de la cualificación de las situaciones enumeradas en el artículo 39. Esta idea se refuerza tras el compromiso político a que

² PEREZ VERA, E: "Aspectos jurídicos de las sanciones económicas internacionales". *Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos*, vol.III, 1974, p.211.

³ Como sostiene el prof. Dupuy, entre otros, "el Derecho internacional sólo permite iniciativas discrecionales de los Estados en dos supuestos: la *legítima defensa* y las *represalias*; éstas, constituyen, hoy día, "contramedidas"", (DUPUY, P.M.: "Observations sur la pratique récente des "sanctions" de l'illicite", *RGDIP*, 1983, p.522. Frente a esta opinión generalizada, el prof. Carrillo Salcedo, en su *Curso de Derecho internacional público* (Madrid, 1991, p.220), al referirse a las violaciones de derechos humanos en cuanto crímenes internacionales, extiende a Estados "no víctimas", la posibilidad de adoptar sanciones.

⁴ Dupuy marca cuatro tiempos en el proceso sancionador, que se estructuran en el capítulo VII: constatación de la situación, cualificación de ésta, edición de medidas contra esa situación y ejecución de las mismas; *op. cit.*, p.521.

se llegó en 1965, en el Seno de Naciones Unidas, motivado por la crisis generada por la Resolución 377 (V), "Unión pro Paz", que parecía atribuir un cierto papel, discrecional, en este ámbito a la Asamblea General⁵; esta circunstancia ha motivado que, después de la intervención en Sudáfrica (Res. 1761 (XVII)), la actividad de la Asamblea haya sido nula. De esta forma, es el Consejo de Seguridad quien debe determinar si existe una amenaza contra la paz, entendida ésta no sólo como un conflicto entre Estados sino como una situación interna muy grave que suponga una amenaza actual para la paz por sus posibles repercusiones internacionales; una ruptura de la paz, es decir, hostilidades que han estallado sin que se haya alegado que una de las partes es el agresor; o bien, un acto de agresión⁶, definida esta última por la Asamblea General en su Resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974, como "la forma más grave y peligrosa de empleo ilícito de la fuerza (armada)". Dicha resolución contiene en su artículo 3 una enumeración no cerrada de los hechos constitutivos de agresión que puede ser ampliada por el propio Consejo de Seguridad, según indica el artículo 4. La referencia a este artículo 39 de la Carta, por parte del Consejo, puede ser tanto explícita como implícita, entendiendo esta última en los casos en que la resolución pertinente se declare fundada sobre el capítulo VII en general sin constatar expresamente el contenido del artículo⁷.

2ª. *Adopción de medidas.* Aparte de la posibilidad, previa a la imposición de sanciones, de adoptar medidas provisionales (por ejemplo, orden de alto el fuego, retirada de tropas...) a que se refiere el artículo 40, cuya finalidad es el establecimiento inmediato

⁵ PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, Madrid, 1992, p.745.

⁶ Así lo detalla COHEN JONATHAN, G., en su comentario al artículo 39 en la obra colectiva de COT, J.P. et PELLET, A.: *La Charte des Nations Unies*, París, 1991, p.651 y ss.

⁷ Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de Iraq donde sólo la Resolución 660 (1990) invoca expresamente los artículos 39 y 40, mientras el resto alude, de forma genérica, a su aplicación en base al capítulo VII de la Carta.

de la paz, al Consejo le corresponde, según resulta de los artículos 41 y 42, elegir las medidas adecuadas a la infracción (las recogidas en el primero no implican el uso de la fuerza, a diferencia del artículo 42 que preve el recurso a la acción armada) y con el objeto a conseguir de adaptar estas medidas a la naturaleza, a la gravedad de la infracción cometida. Es necesario subrayar por un lado, el carácter no limitativo de la enumeración contenida en el artículo 41, pues no se trata de un catálogo cerrado sino abierto y ejemplificativo, pudiendo el Consejo adoptar otras medidas no citadas expresamente, y por otro, como acertadamente indica Eisemann⁸, que "al señalar este artículo que el Consejo de Seguridad "podrá instar a los Miembros de Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas", dicha invitación se incluye en una decisión y a título obligatorio en virtud de los artículos 25, 48 y 49 según ha señalado el TIJ en el asunto de las *consecuencias jurídicas para los Estados por la presencia continua del Africa del Sur en Namibia*".

En relación con la verificación de este procedimiento, es necesario reseñar, según demuestra la propia práctica del Consejo de Seguridad, por un lado, que las dos operaciones, cualificación de la situación y adopción de medidas, pueden ser concomitantes, y por otro, que no hay una prelación entre los artículos 41 y 42. Esto es, el Consejo no está obligado a adoptar con carácter previo medidas que no implican el uso de la fuerza armada, antes de pasar a adoptar sanciones que sí implican dicho uso, sino que decidirá en cada supuesto si opta por aplicar unas u otras, o ambas, en atención a las circunstancias⁹.

Si observamos el contenido de los mencionados artículos 41 y 42 llegamos a la conclusión que en ellos se está recogiendo la clasificación tripartita de sanciones que

⁸ Comentario al artículo 41 en COT, J.P. et PELLET, A., *op.cit.*, p.695.

⁹ SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.: "La invasión de Kuwait por Iraq y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1991, p.24.

ya en 1973 enunció Delbez: políticas, militares y económicas. En la práctica, sin embargo, las sanciones a las que Naciones Unidas ha recurrido con mayor frecuencia son las económicas mientras que sólo es posible, hasta el momento, la referencia a un único supuesto en el que se haya hecho uso de la acción armada: resolución 678 (1990) en el caso de la invasión de Kuwait. Dada, pues, la indudable importancia práctica de las sanciones económicas, en cuanto proporcionan medios seguros para inducir a los Estados a adherirse a códigos de conducta internacionalmente aceptables, es a ellas a las que vamos a circunscribir nuestro estudio, entendiendo por tales, como hace la profesora Pérez Vera, "aquellas que por su contenido, finalidad o modalidad de aplicación se refieren a esa parcela de la actividad social que es la economía, con exclusión del recurso simultáneo a la fuerza armada"¹⁰.

Como acertadamente indica Doxey¹¹, las sanciones económicas han sido vistas como alternativas (al uso de la fuerza) capaces de producir una "solución económica" en vez de, y con preferencia a, una "solución militar", aunque no debemos olvidar la opinión de algunos autores¹² para quienes aparecen como una institución híbrida que, en atención a los medios que utiliza, puede servir de puente o nexo de unión entre las nociones clásicas del Derecho de la guerra y el Derecho de la paz, si bien, su consideración individualizada sólo puede intentarse dentro del segundo. Pero excepto en los casos hipotéticos de vulnerabilidad extrema equivalente a una total dependencia económica en los Estados a los que se imponen sanciones, o de universal ostracismo económico, las propiedades coercitivas de las sanciones económicas son limitadas. Su impacto puede ser reducido, superado o sostenido, y la voluntad de resistir en el sancionado puede ser reforzada¹³. En cualquier caso, debemos tener presente según

¹⁰ PEREZ VERA, E., *op.cit.* p.211.

¹¹ DOXEY, M.P.: *Economics Sanctions and International Enforcement*, Oxford, 1980, p.131. De igual forma se manifiesta, LEYTON-BROWN, D.: *The Utility of International Economics Sanctions*, Londres, 1987, p.2.

¹² En este sentido vid. PEREZ VERA, E., *op.cit.* p.212.

¹³ Vid, entre otros, DOXEY, M.P., *op.cit.*, p.132; CARTER, B.E.: *International Economic Sanctions*,

el profesor Sánchez Rodríguez que "la imposición de sanciones económicas por parte del Consejo de Seguridad produce un doble efecto: intentar yugular total o parcialmente determinadas actividades o toda la actividad económica del país sancionado y perjudicar indirectamente la posición de aquellos Estados miembros que o bien son importadores netos de productos originarios del país sancionado, especialmente cuando tienen importancia estratégica desde el punto de vista económico, o bien resultan exportadores netos de ciertos productos, bienes o servicios con destino a dicho país"¹⁴. Para conseguir estos objetivos el Consejo puede optar por aplicar alguna o todas de las siguientes medidas económicas: embargos de transacciones financieras y comerciales; restricciones o ruptura de comunicaciones de todas clases; restricciones o prohibiciones en el uso de todo tipo de transportes terrestres, fluviales, marítimos y, por supuesto, aéreos; e, incluso, una forma extrema de sanción en las comunicaciones que incluiría el bloqueo físico.

A propósito de las diversas técnicas mencionadas, Leben señala que "se produce, en numerosas ocasiones, una confusión terminológica; de tal forma que, diversas expresiones han sido utilizadas, a la vez, por autoridades estatales y medios de información para designar medidas distintas adoptadas en crisis internacionales... Así, se encuentra con gran frecuencia el término "embargo" para indicar tanto la interrupción de las exportaciones como de las importaciones, aunque, de ordinario, se acuerde respecto de las primeras. Por el contrario, el término "boycott" que, tradicionalmente, indica la suspensión de importaciones o de relaciones comerciales con un país, es frecuentemente utilizado para designar acciones privadas... La doctrina, sobre todo anglo-sajona, reagrupa bajo el término de boycott actos que significan, ante todo, embargo"¹⁵. Por otra parte, el bloqueo, que en un principio era

Nueva York, 1988, p.24 y ss.

¹⁴ SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., *op. cit.*, p.38.

¹⁵ LEBEN, Ch.: "Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale", *AFDI*, 1982, pp.13-14. En este mismo se manifiesta Carter, *op.cit.*, p.4, al señalar que "los términos boycott económico y embargo son, generalmente, utilizados intercambiamente como

una técnica utilizada en el ámbito del derecho de la guerra, tras la prohibición expresa del uso de la fuerza que recoge el artículo 2.4º de la Carta, y el desarrollo de nuevas tecnologías, ha quedado reducido a una operación pacífica cuya finalidad es la de "prevenir la entrada y salida de buques hacia y desde los puertos del Estado, por el uso de buques de guerra y otros medios, con el fin de ejercer presión económica y política en dicho Estado"¹⁶; esta definición, que se refiere al supuesto de bloqueo naval, es analógicamente aplicada a las aeronaves para ejercer bloqueo aéreo.

La interferencia en la comunicación puede tener, ciertamente, serios efectos económicos, así como producir una sensación extrema de aislamiento que conllevaría mayores posibilidades de efectividad en el restablecimiento del orden jurídico violado que persigue la sanción, aunque está claro que unos Estados son más vulnerables que otros a la presión proyectada al elegir un específico instrumento.

Teniendo presente todo este entramado sancionador, debemos, por último, referirnos al hecho de que el Consejo de Seguridad, desde sus orígenes, ha estado reticente a la puesta en práctica del capítulo VII, y más particularmente a adoptar medidas en base al artículo 41; la división política del mundo ha paralizado en muchas ocasiones la acción del Consejo. De hecho, en 45 años sólo dos situaciones fueron juzgadas justiciables de este artículo: la independencia unilateral de Rodesia del Sur y la política de *apartheid* de Sudáfrica. Sin embargo, puede decirse que hoy día, con el cambio de estructura de la sociedad internacional, la situación es más propicia, prueba de ello son los tres supuestos más recientes en que el Consejo de Seguridad ha tenido oportunidad de intervenir: Iraq, Yugoslavia y Libia.

sanciones económicas".

¹⁶ BERNHARDT, R. (ed): *Encyclopedia of Public International Law*, vol.3, Amsterdam, p.5.

II. LOS SUPUESTOS DE SANCIONES ECONOMICAS MÁS IMPORTANTES: LOS CASOS DE IRAQ Y YUGOSLAVIA

Como acabamos de indicar, es necesario llegar a 1990 para poder hablar de una auténtica práctica sancionatoria del Consejo de Seguridad motivada por la invasión de Kuwait por Iraq y centrada en la adopción de importantes medidas sancionadoras de los artículos 41 y 42 de la Carta. Después de esa fecha el Consejo ha vuelto a manifestar una práctica similar en las sanciones económicas impuestas a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) por la actuación del Ejército Popular Yugoslavo en Bosnia y Herzegovina, y a Libia como consecuencia del asunto "Lockerbie". A estos tres casos, calificados como graves amenazas para la paz y seguridad internacionales, nos vamos a referir a continuación separadamente.

A) EL CONFLICTO DEL GOLFO.

El 2 de agosto de 1990 tropas iraquíes invaden Kuwait, en los días que siguen consuman la anexión del territorio y avanzan hasta la frontera saudí. Se ha producido una violación del Derecho Internacional: prohibición de recurrir al uso de la fuerza contra la integridad o la independencia política de cualquier Estado, tal y como recogen los artículos 2.3 y 2.4 de la Carta de San Francisco.

En ese momento se pone en marcha por parte de Naciones Unidas el mecanismo previsto en el capítulo VII de la Carta, empezando a desgranar el Consejo de Seguridad un rosario de resoluciones una vez que hubo constatado la existencia de un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. De esta forma se inicia el procedimiento establecido en esta norma jurídica internacional con la Resolución 660 (1990) de 2 de agosto, por la que, fundándose básicamente en el tenor de los artículos 39 y 40, condena la invasión, exige la retirada de las fuerzas militares de Iraq, insta a que las partes en la controversia resuelvan sus diferencias por medios pacíficos y hace

un llamamiento a la Liga de Estados Arabes para que coadyuve en la solución de la crisis.

Ante el incumplimiento de estas medidas provisionales por parte de Iraq se adoptaron, con base en el artículo 41 que prevé la adopción de medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, y como paso previo a la acción armada prevista en el artículo 42 que recoge la Resolución 678, otras 10 resoluciones, que establecían y definían el alcance del embargo económico a Iraq y condenaban como "agresiones" otras violaciones del Derecho Internacional, como son las relativas a la inviolabilidad de las misiones diplomáticas y a la toma de rehenes. En efecto, mientras la Resolución 660 no califica como agresión (aunque encaja perfectamente en las deficiones que al respecto da la resolución 3314 (XXIX) de Asamblea General), en base al artículo 39, el acto de invasión de Kuwait por Iraq sino como "un quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales"¹⁷, el Consejo sí va a utilizar el calificativo de "agresión" en resoluciones posteriores para conceptuar los actos que Iraq llevó a cabo una vez que tuvo lugar la invasión, como en la resolución 667 (1990) respecto del "cierre de las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait", la revocación de las "inmunidades y prerrogativas de que gozan dichas misiones y su personal", los "actos de violencia contra las misiones diplomáticas en Kuwait y su personal" y, en particular, las "violaciones de los locales diplomáticos en Kuwait cometidas por Iraq" y el "secuestro de personal que goza de inmunidad diplomática y de nacionales extranjeros que se hallaban presentes en dichos locales".

Tras la condena de la invasión, el 6 de agosto el Consejo adopta la Resolución 661 (1990), que conmina a Iraq a restablecer la autoridad del Gobierno legítimo de Kuwait, aboga por el boicot comercial, financiero y militar contra Iraq y pide que se protejan los bienes de Kuwait, al mismo tiempo que afirma el derecho inmanente a la

¹⁷ Según sostiene Weckel, "el Consejo de Seguridad asimila la ruptura de la paz a la ruptura de la legalidad internacional, y asigna a su acción la finalidad de la restauración del derecho, pero su actitud no responde a ningún imperativo jurídico... responde a los fines del Capítulo VII" (WECKEL, Ph.: "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", *AFDI*, 1991, p.173).

legítima defensa, individual o colectiva (artículo 51 de la Carta). En esta resolución el Consejo de Seguridad decide ya sanciones económicas obligatorias que, en líneas generales, pueden resumirse en las siguientes:

- Dispone una interrupción total de las relaciones económicas con Iraq con la única excepción de las ayudas médicas y humanitarias.
- Impide la importación y exportación de productos.
- Cese de las ventas y suministros de todo tipo de bienes y productos.
- Interrupción de las transacciones financieras de toda índole¹⁸.

Establece, además, un Comité para el seguimiento de la aplicación de estas medidas, integrado por todos los miembros del propio Consejo. El contenido del embargo de productos alimenticios es matizado, posteriormente, por la Resolución 666 (1990), que va a regular, también, el envío de ayuda humanitaria.

Al mismo tiempo, resoluciones coetáneas declaran la nulidad de la anexión (Resolución 662), exigen la liberación de los extranjeros y el mantenimiento y respeto de las misiones diplomáticas y consulares (Resolución 664)¹⁹, condenan el secuestro de extranjeros (Resolución 667), así como, los intentos de Iraq de alterar la composición demográfica y destruir los libros del Registro Civil de Kuwait (Resolución 677).

Como señala el prof. Pérez González²⁰, la adopción de la Resolución 665 (1990), el 25 de agosto, supone la apertura de una segunda fase en el conflicto. Ante las insuficiencias del mecanismo sancionador adoptado hasta el momento se precisa

¹⁸ Se trata de un embargo general que autoriza la intervención de países aliados de Kuwait. Estas medidas fijan el aporte de los Estados miembros a la actividad del Consejo, con la finalidad de constreñir al agresor (WECKEL, Ph., *op.cit.*, p.178).

¹⁹ ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA, M.P.: "Las Naciones Unidas y la Guerra del Golfo", *Tiempo de Paz*, 19-20, 1991, p.49.

²⁰ PEREZ GONZALEZ, M.: "Conflicto del Golfo, sanciones internacionales y uso de la fuerza: la posición de España", *Tiempo de Paz*, 19-20, 1991, p.34.

en esta resolución el contenido de las medidas que pueden adoptarse en cumplimiento del **bloqueo marítimo**, alarmado el Consejo de Seguridad "por la conducta del Gobierno de Iraq al utilizar buques de bandera iraquí para exportar petróleo". Autoriza el uso de una fuerza naval limitada y proporcional con el objeto de hacer cumplir el embargo contra Iraq. Este texto vino a atajar, según la profesora Andrés Saenz de Santamaría²¹, "una divergencia de interpretación de la Resolución 661 en relación con el alcance de las medidas que los Estados podían adoptar para asegurar su cumplimiento, concretamente respecto a la posibilidad de recurrir a la fuerza en la ejecución del embargo". De esta forma, pueden suscitarse dudas sobre el posible deslizamiento hacia el artículo 42, que cubre acciones que implican uso de la fuerza armada, por parte de esta resolución²².

Tras el bloqueo marítimo, el Consejo pide el **embargo aéreo**, en la Resolución 670 (1990) de 25 de septiembre, y aboga por la inmovilización de todo navío iraquí sospechoso de haber violado el embargo económico. Para la consecución de este bloqueo del comercio por vía aérea se adoptaron las medidas necesarias para impedir la ruptura del embargo económico, con la excepción de aquellas aeronaves que hubieran sido objeto de la correspondiente inspección, a saber:

- Prohibición de vuelos de aeronaves de los Estados miembros a Iraq o Kuwait.
- Prohibición de sobrevuelo del territorio de cualquier Estado miembro de aeronaves con destino a Iraq o Kuwait.
- Prohibición de despegue de aeropuertos de Estado miembro de aeronaves con destino a Iraq o Kuwait.

Asimismo, insta a todos los Estados a adoptar las medidas pertinentes a asegurar el cumplimiento de las mencionadas decisiones por las aeronaves de su

²¹ *op. cit.*, p.50.

²² PEREZ GONZALEZ, M., *op. cit.*, p.34.

pabellón

Esta resolución no permite la adopción de medidas que puedan poner en peligro las vidas de los pasajeros a bordo o la seguridad del avión. Este inciso parece obedecer, según el profesor Sánchez Rodríguez, al recuerdo de catástrofes aéreas anteriores como la del KAL 007 derribado por las autoridades aéreas soviéticas o la del Airbus iraní abatido por EE.UU. sobre el Golfo Pérsico, habiendo provocado la primera de ellas una enmienda al Convenio de Chicago de 1944 que prohíbe el uso de la fuerza contra aeronaves civiles²³.

El aspecto más singular que ofrece este asunto es la culminación de este enjambre de sanciones económicas y medidas complementarias adoptadas para garantizar el bloque naval y aéreo, con la adopción de la Resolución 678 (1990), de 28 de noviembre, por la que se autoriza a los Estados miembros a que utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica las resoluciones de las Naciones Unidas para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región, si antes del 15 de enero de 1991 Iraq no cumple plenamente las resoluciones antecedentes. Parece, pues, que se está legalizando el empleo de la fuerza armada que, efectivamente fue llevado a cabo en esa fecha concluyendo con el alto el fuego decretado el 14 de abril de 1992.

Tras este sucinto análisis del procedimiento sancionador puesto en práctica en el caso de Iraq, debemos concluir que el efecto económico más patente se concreta en el embargo económico decidido a través de las Resoluciones 661, 665 y 670, básicamente. Tales medidas implican la suspensión de todo intercambio, de suministros y de ayudas (salvo ciertos productos con fines humanitarios), procediendo para ello a un completo bloqueo terrestre, marítimo y, por supuesto, aéreo, y

²³ GONZALEZ CAMPOS, J.D., SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I. Y ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, M.P.: *"Curso de Derecho Internacional Público"*. Madrid, 1992, p.374.

congelándose los fondos y recursos económicos y financieros de empresas iraquíes o kuwaitíes en el exterior²⁴. Para lograr la máxima efectividad en el cumplimiento de estos objetivos sancionadores, el Consejo de Seguridad, reiteradamente, insta a todos los Estados a que cooperen en las diversas acciones previstas, a pesar de los posibles perjuicios económicos que ello pueda suponerles puesto que no son sólo parte sancionadora activa sino también parte afectada, tanto por la ruptura de relaciones comerciales como por la suspensión de todo tipo de comunicaciones y demás medidas a adoptar.

B) LA CRISIS DE LOS BALCANES

El conflicto en lo que era la antigua Yugoslavia constituye un ejemplo de la forma en que, al terminar la guerra fría, se abrió una caja de Pandora de causas y conflictos que la lucha ideológica de esa era había mantenido tapada. Se trata de un conflicto con una dimensión internacional que amenaza la forma que revestirán en el futuro uno o más Estados miembros, su seguridad e incluso su propia existencia. Como era de esperar, las Naciones Unidas han reaccionado con denuedo ante esta crisis adoptando gran variedad de medidas.

La República Federativa Socialista de Yugoslavia estaba formada por seis repúblicas en que radicaban grupos étnico-culturales básicos, a saber, Eslovenia, Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Macedonia, y por dos regiones autónomas: Kosovo y Vojvodina, que tras la muerte de su presidente Josip Broz (Tito) en 1980 ve aflorar con gran ímpetu los nacionalismos y divergencias que estaban gestándose desde muchos años antes. Se inicia una grave crisis constitucional, con fuertes enfrentamientos de las repúblicas en la Asamblea que van acrecentándose hasta hacer inviable el diálogo, que llevará a una progresiva disociación de la

²⁴ SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., "Problemas jurídicos en torno a la guerra del Golfo", *La Ley*, nº 2693, p.3.

federación por parte de las seis repúblicas que iniciarán los pasos hacia la independencia. El 25 de junio de 1991 el Ejército federal (JNA) se despliega y empieza a ocupar puntos estratégicos en las fronteras, ayudando y armando a las minorías serbias de Croacia: se proclama el "estado de guerra", es el inicio de los combates, que en un momento posterior se extrapolan a Bosnia-Herzegovina como consecuencia de la autoproclamación de la república serbia, aún no finalizados. La primera respuesta de la Comunidad internacional proviene de la Comunidad Europea (CE) y de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que llevan a cabo vanos esfuerzos de mediación para solucionar el conflicto, y que llegarán, incluso, a la imposición de contramedidas²⁵.

El fracaso por lograr el cese el fuego y, consiguientemente, el fin de la crisis por parte de la "troika" comunitaria y el recrudecimiento de los enfrentamientos en Croacia, hacen imprescindible la intervención en este punto de Naciones Unidas que había permanecido inactiva durante tres meses. Tras los requerimientos de varias naciones entre las que pueden citarse Austria, Canadá o Hungría, el Consejo de Seguridad decide actuar en el marco de su competencia en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esta actuación del Consejo de Seguridad se traduce en una larga serie de resoluciones, que se inicia el 25 de septiembre de 1991 con la Resolución 713 hasta completar un total de 34 con la Resolución 827, de 25 de mayo de 1993, que abre, por fin, la puerta a la creación de un Tribunal penal internacional que conozca de los crímenes humanitarios cometidos; a través de tales resoluciones, éste manifiesta su parecer, no sólo condenando las atrocidades que tienen lugar en Croacia e imponiendo, consecuentemente, un mecanismo sancionador, sino estableciendo fuerzas de protección por parte de Naciones Unidas (UNPROFOR) y

²⁵ El Consejo de Ministros de la CE hizo varias declaraciones y adoptó importantes decisiones, tales como: Dresden de 3 de junio de 1991; Bruselas, 2 de julio y 27 de agosto; Noordwijk, 16 de diciembre; Lisboa, 17 de febrero de 1992; o Bruselas, 20 de julio. Asimismo se creó la Conferencia sobre Yugoslavia (27 de agosto al 3 de septiembre 1991), y una Comisión de Arbitraje.

Por su parte, el CSCE también llevó a cabo varias declaraciones, en Berlín, 4 julio, y Praga, 22 de octubre, 31 de enero, de 1992, 23 marzo, 15 abril, 12 mayo y 29 junio.

adoptando medidas para ayudar a los refugiados, enviar suministros de socorro a la población víctima de los combates y proporcionar ayuda al gran número de personas desplazadas en razón del conflicto. Independientemente de la innegable importancia internacional que supone el establecimiento del UNPROFOR, Resolución 743 de 21 de febrero, que puede considerarse como una fuerza de mantenimiento de la paz cuyo objetivo es asegurar el alto el fuego y la desmilitarización de las zonas bajo protección de Naciones Unidas, controlando el acceso a tales zonas y verificando el funcionamiento de la policía y las autoridades locales para asegurar la inexistencia de discriminación y la protección de derechos humanos (su mandato se amplía, tanto desde un ángulo funcional como territorial, por las posteriores Resoluciones 762, 769, 779, 781, 786, 795, 807 y 816), nuestro análisis deberá centrarse en las resoluciones de entre aquellas que contengan, en su parte dispositiva, medidas constitutivas de sanciones económicas.

A través de la primera decisión del Consejo de Seguridad en la crisis yugoslava, Resolución 713 (1991), éste actúa en un conflicto que hasta ese momento era interno de Yugoslavia, caracterizándolo como "una amenaza a la paz y seguridad internacionales". Esta referencia, aunque algo ambigua, se encuadraría en el ámbito del artículo 39 de la Carta haciendo entrar en juego el capítulo VII. Asimismo, en su preámbulo, encomia los esfuerzos de la CE y el CSCE por restablecer la paz, que se enmarcarían en el contexto del capítulo VIII, a los cuales expresa su apoyo en la parte dispositiva.

Lo destacable de esta resolución es que el Consejo, actuando en virtud del capítulo VII, decreta un embargo general y completo de armas y material militar a Yugoslavia; decisión que ya contaba con los precedentes tanto de Liberia como del embargo de armas en el caso del conflicto civil de Somalia, Res.733 (1992). En este sentido, puede interpretarse esta primera medida como consecuente con una práctica

del Consejo que se inmiscuye levemente en la esfera de un conflicto secesionista²⁶.

El embargo es nuevamente reiterado el 15 de diciembre a través de la Resolución 724 (1991), en la cual el Consejo solicita a los Estados que elaboren un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir tal embargo, y por la Resolución 727 (1992) de 8 de enero de 1992.

Por su parte, la Resolución 757 (1992), 30 de mayo, contiene un amplio elenco de sanciones económicas, enmarcadas en el capítulo VII de la Carta, que posteriormente reafirma la Resolución 762 (1992) y que se refieren a:

- Prohibición de importación de productos originarios de Yugoslavia; embargo comercial completo que abarca, incluso, el petróleo.
- Congelación de fondos y recursos financieros y económicos.
- Reducción del personal diplomático y consular.
- Prohibición de intercambios deportivos, de cooperación científica, técnica y cultural, y de visitas oficiales.

Todas estas medidas se refuerzan con la imposición de un estricto **boicot aéreo** que abarca:

- Prohibición de permiso de despegue, aterrizaje o sobrevuelo a cualquier aeronave que tenga por destino Yugoslavia.
- La misma prohibición se extiende a aeronaves procedentes de Serbia y Montenegro.
- Prohibición de cooperación técnica y de servicios aeronáuticos a aeronaves registradas o explotadas por entidades de Yugoslavia; así como, de expedición de seguros a las mismas.

El Consejo insta a todos los Estados a aplicar estas medidas, informando de su

²⁶ WELLER, M.: "The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia", *A.J.I.L.*, vol.86, 1992.3, p.581

cumplimiento al Comité de sanciones creado para vigilar su cumplimiento.

Excepciona la imposición de estas medidas en lo relativo a fines humanitarios; en esta misma línea la Resolución 760 (1992) de 18 de junio, excluye las sanciones económicas de prohibición de embargo y de transacciones financieras, cuando éstas tengan por objeto bienes o productos destinados a subvenir necesidades humanitarias esenciales.

Ante las constantes violaciones del embargo establecido en virtud de sus resoluciones 713, 724 y de las demás medidas económicas restrictivas impuestas en la Resolución 757, el Consejo se ve forzado a incrementar el mecanismo sancionador con la adopción de medidas más drásticas:

- Garantizar, por todos los medios necesarios, que los productos básicos y los artículos transportados a través de la República Federativa de Yugoslavia no se desvíen en violación de la Resolución 757 y prohibir el transbordo de bienes energéticos en Yugoslavia a menos que sea autorizado individualmente por el Comité de sanciones.
- Considerar como buque yugoslavo todo aquél en que nacionales ugoslavos (persona física o jurídica) tengan interés mayoritario o ejerzan control independientemente del pabellón que enarboles.

Tales medidas suponen por parte del Consejo de Seguridad, en primer lugar, la aplicación de la teoría del control para determinar la nacionalidad de los buques; además, parece autorizar, implícitamente, un uso limitado de la fuerza para asegurar el respeto a las sanciones, como ya lo hiciera en la Resolución 665, en el conflicto Iraq-Kuwait, que tendrá como base el artículo 48 de la Carta que autoriza al Consejo de Seguridad a decidir sobre la acción requerida para llevar a cabo sus decisiones²⁷.

²⁷ DASTIS QUECEDO, A.: "La crisis de Yugoslavia en las Naciones Unidas", *REDI*, 1992.2, p.690.

Las Resoluciones 781 (1992), 9 de octubre, 786 (1992), 10 de noviembre de 1992 y 816 (1993), 31 de marzo de 1993, configuran un completo **bloqueo aéreo** que, en un primer momento, abarca la prohibición de vuelos militares en el espacio de Bosnia-Herzegovina, tanto aviones como helicópteros, y que, finalmente, se amplía a todos los vuelos de todo tipo de aeronaves en el espacio aéreo de Yugoslavia. No quedarán afectados los vuelos de UNPROFOR o los autorizados por éste, ni cualquier otro vuelo destinado a apoyar operaciones de Naciones Unidas.

Dentro de este dilatado proceso sancionador, el episodio último lo constituye la adopción el 18 de abril de 1993 de la Resolución 820 (1993) que, con la clara intención de fortalecer la aplicación de las medidas impuestas en virtud de sus resoluciones anteriores pertinente, el Consejo decide el establecimiento de un **bloqueo total** de la República Federativa de Yugoslavia que abarca los siguientes aspectos:

- Necesidad de autorización del Gobierno de la República de Croacia o de la República de Bosnia-Herzegovina para efectuar actividades de importación, exportación y transbordo a través de las zonas protegidas.
- Prohibición de tráfico fluvial de mercancías por el Danubio, salvo expresa autorización del Comité de sanciones. Restricción del tráfico de cabotaje que afecta a todo buque de nacionalidad yugoslava.
- Congelación de los haberes financieros, propiedades cuentas bancarias o bienes industriales de autoridades y empresas serbias y montenegrinas en el interior y exterior.
- Prohibición del transporte de mercancías por las fronteras terrestres y puertos de Yugoslavia, excluyéndose los cargamentos humanitarios. Las excepciones deberán ser aprobadas, en cada caso, por Naciones Unidas que establecerá rutas de control.
- Obligación a los Estados limítrofes de impedir el tráfico rodado de vehículos de

carga y material con destino a Yugoslavia.

- Se prohíbe a todos los países ofrecer cualquier tipo de servicios a los habitantes de Serbia y Montenegro, a excepción de los humanitarios, las telecomunicaciones y el servicio postal.
- Se establece un bloqueo naval (que controlará la Alianza Atlántica) que impide el tráfico marítimo comercial a menos de 12 millas de la costa adriática que bordea Yugoslavia, incluido el puerto de Bar, en Montenegro.

Esta es, sin duda, la resolución más dura aprobada contra un Estado por Naciones Unidas, sin contemplar el uso de la fuerza armada, que completa un abigarrado abanico de sanciones económicas; pero, pese a todos los esfuerzos y al apoyo de la Comunidad Internacional, y el hecho de suponer un aislamiento total para Serbia y Montenegro, no ha resultado ser aún lo suficientemente eficaz como para impedir los crímenes humanitarios que se suceden.

III. LA ACTUACION SANCIONADORA DE NACIONES UNIDAS EN EL ASUNTO LOCKERBIE.

La importancia que el llamado asunto "Lockerbie" puede suscitar en el ámbito del transporte aéreo internacional, viene justificada desde dos ángulos. El primero vendría dado por los propios acontecimientos que configuran el caso: el derribo del vuelo 103 de la Compañía aérea Pan American (PAN AM) en 1988 y el posterior sabotaje al vuelo 772 de Union de transports aériens (UTA) en Níger; actos constitutivos de delitos de terrorismo, que vienen a corroborar la tendencia de los últimos años, iniciada con los extravagantes secuestros aéreos de Oriente Medio en septiembre de 1970, a elegir la piratería aérea como método por los terroristas internacionales y que interesa tanto a las compañías aéreas y sus pasajeros, como a

los gobiernos afectados. El segundo no es sino una consecuencia del anterior: la respuesta sancionadora institucionalizada, en cuanto los hechos referidos se sitúan en la óptica de una grave amenaza a la paz y seguridad internacional.

A) *LOS HECHOS*

El 21 de diciembre de 1988 el vuelo 103 de la compañía PAN AM, en ruta Frankfurt-Londres-Nueva York, estalla en pleno vuelo cuando sobrevolaba Lockerbie, una pequeña ciudad escocesa. Los 259 pasajeros y la tripulación del avión, así como 11 residentes murieron, 66 de los cuales eran súbditos británicos. El Consejo de Seguridad, en una declaración de su Presidente, condenó el incidente e hizo una llamada a todos los Estados para que cooperasen en la persecución y aprehensión de los responsables.

Después de tres años de investigaciones, el Fiscal General de Escocia (y el del estado de Columbia) anuncia que Abdelbaset Alí Mohamed Al Megrahi y Al Amin Khalifa Fhimsh, nacionales libios, han sido acusados de conspiración, asesinato y contravención del Acta de 1982 sobre Seguridad en la Aviación Civil. Se alega que ambos son oficiales del Servicio de Inteligencia Libio, también tienen vinculación con Aerolíneas Libias, y que han participado sustancialmente en la preparación y consecución del atentado terrorista. Asimismo, se sostiene que habían colocado o, cuanto menos, organizado la colocación a bordo del vuelo KM 180 de Air Malta, ruta Malta-Frankfurt, de una maleta que contenía ropa y un artefacto explosivo oculto en un radio cassette. La maleta había sido facturada para ser trasladada al vuelo 103 de PAN AM a Heathrow y después en el mismo vuelo a Nueva York. La explosión en el aire sobre Lockerbie fue reclamada como resultado directo de estas actividades²⁸.

Las demandas de arresto de los dos nacionales libios también proceden de

²⁸ WELLER, M.: "The Lockerbie Case: A Premature End to the "New World Order"?", RADIC, 1992, p.303.

Estados Unidos, Estado en que está registrada la aeronave; las autoridades estadounidenses han cooperado estrechamente en la investigación llevada a cabo por autoridades escocesas. Asimismo, Francia presenta demandas contra individuos libios, en conexión con la destrucción del vuelo 772 de la compañía UTA sobre Níger, aunque, específicamente no reclama que exista un deber de extradición. El Presidente de la República Francesa declaró que el "ataque al DC-10 de UTA, con resultado de 171 muertes el 19 de septiembre de 1989, conlleva serias presunciones de culpabilidad por el odioso crimen sobre varios nacionales libios"²⁹. Como consecuencia, el gobierno francés solicitó a las autoridades libias que cooperasen inmediata y efectivamente, por todos los medios posibles, con la Justicia francesa para establecer responsabilidades por este acto terrorista; con esta finalidad, Francia pide a Libia que presente todas las pruebas materiales en su poder, le facilite el acceso a los documentos relevantes, contactos y entrevistas con testigos y autorice a los oficiales libios responsables a responder los requerimientos del magistrado juez responsable.

Por su parte, los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos realizan una declaración conjunta, el 27 de noviembre en la que establecen que el gobierno de Libia debe:

- Entregar, para que sean sometidos a la justicia a todos los que están acusados de este crimen y asumir la responsabilidad de las actuaciones de los agentes libios.
- Divulgar todas las informaciones que poseen sobre este crimen, incluidos los nombres de todos los responsables, y permitir el libre acceso a los testimonios, documentos y otras pruebas materiales.
- Pagar las indemnizaciones apropiadas.³⁰

²⁹ Carta del Representante Permanente de Francia en Naciones Unidas, de fecha 20 de diciembre de 1991, dirigida al Secretario General. S/23306, 31 de diciembre de 1991, anexo.

³⁰ Carta del Representante Permanente de Gran Bretaña en Naciones Unidas, fecha 20 diciembre 1991, al Secretario General. AG Doc A/46/826, 20 diciembre 1991, anexo III.

De forma conjunta, los tres Estados (Francia, Estados Unidos y Reino Unido) hacen una declaración, el 27 de noviembre, en la que piden que Libia se comprometa de manera concreta y definitiva a renunciar a todas las formas de acción terrorista y a todo apoyo aportado a grupos terroristas.

Libia rechaza las alegaciones hechas por Estados Unidos y Gran Bretaña, reservándose, en una comunicación dirigida al Secretario General, "el derecho a una legítima defensa ante una jurisdicción justa e imparcial, ante las Naciones Unidas y ante el Tribunal Internacional de Justicia y otros cuerpos"³¹; al mismo tiempo, las autoridades libias anuncian el nombramiento de dos magistrados que llevarán a cabo una investigación de acuerdo con la legislación libia, y hacen una invitación a los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia para que cooperen en la misma. Invitación que no recibe respuesta. Por el contrario, estos tres Estados presentan el asunto ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, persistiendo en sus demandas.

El 18 de enero de 1992, teniendo presente que el Consejo había sido instado a considerar la crisis, Libia toma la iniciativa en orden a establecer un arbitraje, según los términos del artículo 14 del Convenio de Montreal de 1971 sobre Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil³², que resuelva la controversia sobre la interpretación de las obligaciones contenidas en la Convención. Tres días más tarde, el 21 de enero, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 731 en la que exhorta a Libia a responder total y efectivamente a las peticiones de Francia, Reino Unido y Estados Unidos. El 3 de marzo, y antes de expirar el plazo de seis meses requerido en el artículo 14 del Convenio de Montreal, Libia recurre al TIJ presentando sendas demandas contra Reino Unido y Estados Unidos relativas a la interpretación y

³¹ Carta del Representante Permanente de Libia en Naciones Unidas, fecha 15 noviembre 1991, al Secretario General. S/23221, 16 noviembre 1991, anexo.

³² Para consultar el texto del Convenio ver *B.O.E.*, 10 de enero de 1974.

aplicación del Convenio de Montreal de 1971³³; en esa misma fecha solicita la adopción de medidas provisionales para proteger sus derechos al amparo del Derecho internacional, en base al artículo 41 del Estatuto del Tribunal. Mientras decide el TIJ sobre tales medidas, el Consejo de Seguridad, el 31 de marzo de 1992, adopta una segunda resolución (748) imponiendo sanciones a Libia. La Ordenanza del TIJ, en la cual declina ejercer su competencia de imponer medidas provisionales, fue dictada el 14 de abril de 1992; no obstante, la decisión sobre el fondo del asunto está aún pendiente.

B) LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE AFECTAN A LIBIA: SU INCIDENCIA EN EL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL

El examen de los hechos relatados nos pone de relieve las importantes vinculaciones que para el Derecho internacional tiene el asunto. No se trata de un simple supuesto de piratería aérea, enmarcable en el artículo 1.1 del Convenio de Montreal de 1971, sino que el devenir de los acontecimientos ha singularizado, sin duda alguna, el caso, provocando un arduo debate doctrinal en torno a las relaciones institucionales entre el Consejo de Seguridad y el Tribunal Internacional de Justicia, órganos principales de Naciones Unidas. La jurisprudencia anterior mostraba una actuación concurrente de ambos en relación con un mismo asunto, como ocurrió en los asuntos de la *Plataforma Continental del Mar Egeo*, del *Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán*, y de las *actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta*³⁴; si bien, en los mencionados supuestos era el mismo Estado quien presentaba el asunto ante ambos órganos, resolviendo el Consejo el aspecto

³³ Asunto relativo a cuestiones de interpretación y de aplicación de la convención de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya árabe libia c. Reino unido; Jamahiriya árabe libia c. Estados Unidos de América), CIJ, *Recueil*, 1992, pp.3 y ss.

³⁴ Vid., CIJ, *Recueil*, 1978, pp.1-82; CIJ, *Recueil*, 1980, pp.30-43; y CIJ, *Recueil*, 1984, pp.392-637, respectivamente.

político del problema y el TIJ el jurídico, y aquí son Estados distintos, que acuden como demandantes y demandados según la instancia.

La cuestión de la legalidad y la legitimidad de la actuación del Consejo de Seguridad en este conflicto, que es vista como una intromisión de un órgano político en un ámbito estrictamente jurídico, gira en torno a la determinación de si la misma puede calificarse como *ultra vires* o *intra vires*³⁵; es decir, se trata de establecer si el Consejo ha actuado en exceso de las competencias que le confiere la Carta y ha intentado neutralizar la acción del TIJ. El análisis de este problema ha dado lugar, en un breve período de tiempo, a una abundante literatura³⁶, incluso el TIJ, en su Ordenanza de 14 de abril de 1992, ha abordado tangencialmente el tema:

"39. Considérant que la Libye et les Etats-Unis, en tant que Membres de l'Organisation des Nations Unies, sont dans l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à l'article 25 de la Charte: que la Cour, qui, à ce stade de la procédure, en est à l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires, estime que *prima facie* cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748 (1992); et que, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations des Parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la convention de Montréal;"³⁷.

³⁵ En este sentido, la "Declaración de expertos legales en las sanciones de Naciones Unidas contra Libia", Ginebra, 23 de mayo de 1992, sostiene:

2. Los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia han violado el artículo 27, párrafo 3º de la Carta de las Naciones Unidas al forzar la votación sin su abstención de la Resolución 731 (1992) del Consejo de Seguridad, y han hecho uso ilegalmente de su poder abrumador y de su influencia para inducir y constreñir a otros miembros del consejo de Seguridad a votar a favor de dicha Resolución.

6. La Resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, que sanciona a Libia, ha excedido además los poderes del Consejo de Seguridad conforme al artículo 24, párrafo 2º de la Carta de las Naciones Unidas y por lo tanto sobrepasa *ultra vires* la competencia del Consejo de Seguridad.

³⁶ A este respecto, *vid.*: WELLER, M.: "The Lockerbie case: A premature end to the "new world order"?", *RADIC*, 1992, pp.302-324; SAENZ DE SANTAMARIA, M.P.: "De maximis non curat praetor...? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie", *REDI*, 1992, pp.327-350; ORIHUELA CALATAYUD, E.: "La actuación del C.S. de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de "incontrolable" abuso de poder", *REDI*, 1992, pp.395-415; FRANCK, Th.M.: "The "powers of appreciation": Who is the ultimate guardian of UN legality?", *AJIL*, vol.86. 1992, pp.517-523; BEVERIDGE, F.: "The Lockerbie Affair", *JCLQ*, vol.41, 1992, pp.907-920.

³⁷ CIJ, *Recueil*, 1992, p.15.

Sin menoscabar su indudable importancia, no vamos a profundizar en el mismo dado que no es el objeto propio de nuestro trabajo.

Independientemente, pues, de la cuestión subyacente de la legalidad, sobre todo, de la Resolución 748, vamos a pasar a examinar el contenido concreto de estas resoluciones del Consejo de Seguridad, encaminadas a establecer la responsabilidad de los actos terroristas perpetrados contra los vuelos 103 de PAN AM y 772 de UTA, y de contribuir a la eliminación del terrorismo internacional; teniendo para ello, en primer lugar, presente que desde una perspectiva jurídica, en un sentido amplio, cabe entender por delito de terrorismo cualquier acto o amenaza de violencia cometida por un individuo o grupo contra personas, organizaciones, lugares, sistema de transporte y comunicaciones protegidos, con la intención de causar daños o muerte y el objeto de forzar a tomar a un Estado determinadas medidas u otorgar determinadas concesiones³⁸.

Con propuesta de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, el Consejo de Seguridad adopta por unanimidad, el 21 de enero de 1992, la Resolución 731 (1992), que toma como base las declaraciones hechas al Consejo por los representantes de esos tres Estados. En la citada Resolución, tras expresar su profunda preocupación por los resultados de las investigaciones, que implican a oficiales del Gobierno libio, las cuales aparecen contenidas en documentos del Consejo de Seguridad, y mostrase decidido a erradicar el terrorismo internacional,

- "Deplora profundamente el hecho de que el gobierno libio no haya respondido aún efectivamente a las peticiones mencionadas de que coopere plenamente en la determinación de la responsabilidad por los actos terroristas a que se hace referencia contra el vuelo 103 de Pan American y el vuelo 772 de Union de

³⁸ DIEZ DE VELASCO, M.: *"Instituciones de Derecho público"*, tomo I, Madrid, 1991, p.668.

transports aériens."

- "Exhorta al gobierno libio a que proporcione de inmediato una respuesta completa y efectiva a esas peticiones, a fin de contribuir a la eliminación del terrorismo internacional."

Constituye el primer caso en que Naciones Unidas urge una extradición y responsabiliza, implícitamente, a un Estado miembro de actos de terrorismo. Se ha querido ver en esta resolución un refuerzo a la línea de intervención en asuntos internos cuando están en peligro los derechos humanos o la seguridad de terceras personas, como es el caso de pasajeros de aviones o su tripulación.

En torno a la Resolución 731 se ha planteado la importante cuestión de la base jurídica de su adopción, teniendo presente que el texto no lo explicita ni tampoco las declaraciones que lo acompañan. No parece haber una razón jurídica para incluirla en el contexto de los artículos 41 y 42; más bien, habida cuenta de que, en la parte operativa de la Resolución el término empleado con mayor fuerza es "urge" (exhorta), el cual, claramente, no es imperativo, parece razonable entender que el Consejo ha ejercido los poderes que la Carta le confiere para actuar en materia de arreglo de controversias, bajo el Capítulo VI, en particular los artículos 33.2, 34 y 36.1. Además, esta parece ser también la opinión de los Estados implicados.

En consecuencia, hay que advertir que esta Resolución es tan sólo una "recomendación" y, por tanto, no establece legalmente una obligación por parte de Libia de acatar la petición de entrega incondicional de los dos sospechosos.

Ante la negativa libia a cumplir el contenido de la Resolución 731 y a entregar a los sospechosos a tribunales británicos o americanos, el Consejo de Seguridad, nuevamente a propuesta de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, aprueba con cinco abstenciones³⁹ la Resolución 748 (1992), el 31 de marzo. Al expresar en la parte

³⁹ S/PV 3063, Cabo Verde, China, India, Marruecos y Zimbabwe.

declarativa que "el hecho de que el Gobierno de Libia no demuestre mediante acciones concretas su renuncia al terrorismo y, en particular, el hecho de que continúe sin responder completa y efectivamente a las peticiones formuladas en la Resolución 731 (1992) constituyen una amenaza para la paz y seguridad internacionales", está enmarcando, claramente, la actuación de Libia en el contexto del artículo 39 de la Carta; hasta ese momento ninguna forma de terrorismo había sido considerado como uso de la fuerza, tal y como se entiende en el artículo 39. En consecuencia, esta Resolución va a enmarcarse explícitamente en el ámbito del Capítulo VII y, en base al mismo, el Consejo va a acordar la imposición de sanciones a Libia que entran en vigor el 15 de abril de 1992, y que permanecerán vigentes hasta que el Consejo no estime que Libia ha cumplido plenamente con la Resolución 731, que exige la entrega de los seis acusados por los actos de terrorismo referidos.

De esta forma, tras exigir a Libia que demuestre, con actos concretos, su renuncia al terrorismo, establece un vasto elenco de medidas sancionatorias, que se centran, fundamentalmente, en un abigarrado **embargo aéreo** que abarca los siguientes aspectos:

- Denegar el permiso para despegar, aterrizar o sobrevolar el territorio de los Estados miembros, a cualquier aeronave con destino a Libia o que proceda de su territorio, a menos que el vuelo tenga fines humanitarios.
- Prohibir que se suministren aeronaves o componentes para ellas a Libia, se presten servicios técnicos y de mantenimiento a éstas, se certifique la aeronavegabilidad de sus aparatos, se paguen nuevas reclamaciones en virtud de contratos de seguro vigentes y se concierten nuevos seguros directos.
- Impedir el funcionamiento de las oficinas de las Líneas Aéreas Libias.

Decide, asimismo, la adopción de otras sanciones económicas y políticas tales como:

- Embargo de armas, consistente en la prohibición de proporcionar a Libia

armas y material conexo de todo tipo, incluidas la venta o la transferencia de armas y municiones, vehículos y equipo militar, equipos de policía paramilitar y piezas para éstos, así como que se proporcione cualquier tipo de equipo o suministros y que se concedan licencias para fabricación o mantenimiento de éste. Prohibición de prestación de servicios o asistencia técnica en relación con los artículos mencionados.

- Reducción de personal diplomático y consular.
- Tomar las medidas apropiadas para denegar la entrada o expulsar a los ciudadanos de Libia que han participado en actividades de terrorismo.

Para controlar el cumplimiento de las medidas reseñadas se prevé la creación de un Comité de sanciones, al que los Estados presentarán sus informes sobre las medidas adoptadas.

Al finalizar la parte dispositiva, el Consejo se refiere a la ampliación, cada 120 días, de la vigencia de esta Resolución que, como hemos indicado anteriormente, será hasta que se cerciore del cumplimiento de la Resolución 731 (1992). Al cumplimiento de este fin responden las renovaciones hechas tanto el 12 de agosto como el 9 de diciembre de 1992.

Es destacable, en el marco de esta Resolución 748 (1992), que responde claramente a esa nueva tendencia sancionatoria del Consejo de Seguridad que parece seguir, como expresa la profesora Andrés Saénz de Santamaría de forma muy gráfica, "una especie de movimiento pendular que no acaba de encontrar su centro"⁴⁰. Cabría, incluso, decir que la actuación sancionatoria del Consejo en este conflicto, a diferencia de los dos supuestos anteriores, ha sido mucho más directa, habida cuenta de que se ha impuesto un completo embargo aéreo y de material militar en la primera y única

⁴⁰ *Op.cit.*, p.349.

Resolución adoptada en el contexto del artículo 41; esta circunstancia viene a corroborarnos la idea que expresamos al comienzo de nuestro trabajo, de que la afectación del transporte aéreo a través de sanciones es una técnica eficaz en la represión de los crímenes internacionales.

Las consecuencias de la imposición de este embargo aéreo son lógicas y en este sentido se han manifestado los distintos miembros de la Comunidad internacional. La Comunidad Europea suspendió su tráfico aéreo con Libia el mismo 15 de abril. La Syrian Arab Airlines ha tenido que aplazar sus vuelos, a pesar del deseo de Siria de abrir una brecha en el embargo aéreo, por el rechazo de los Estados limítrofes a permitir el sobrevuelo. Por otra parte, las líneas aéreas libanesas se vieron obligadas a paralizar los vuelos hacia Trípoli al amenazarles las compañías de seguros con no cubrir los posibles daños en los aparatos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la efectividad se ve limitada por la no adopción de las medidas por algunos países, como Egipto, que mantienen abierta sus rutas aéreas con Libia. Por su parte, Libia que sigue sin acatar los mandatos del Consejo de Seguridad, ha respondido a las ampliaciones de la Resolución 748 (1992) con el cierre de sus fronteras terrestres.

III. OTRAS MEDIDAS ADOPTADAS EN ESTE CONTEXTO: REGLAMENTOS COMUNITARIOS Y DERECHO INTERNO ESPAÑOL

Tuvimos oportunidad de comprobar, al analizar el conflicto de Yugoslavia, como hoy día tiene plena vigencia la cooperación regional a los fines de solución pacífica de controversias. Es necesario resaltar, en este punto, la labor de las CE y de la CSCE, que el Consejo enmarcaba en el ámbito del capítulo VIII de la Carta. Pero, además de esta intervención directa por iniciativa autóctona de otros entes distintos de Naciones Unidas, hay que aludir a la intervención consecuente con el mandato sancionador del Consejo de Seguridad.

En relación con el efecto obligatorio que tienen las resoluciones del Consejo, cabe plantearse si es necesaria para los Estados miembros la incorporación de las mismas en el derecho interno. La respuesta nos la proporciona el propio TIJ, al indicar en el asunto de *Namibia*, que existe sólo la obligación de cumplir y de llevar a efecto las medidas recomendadas, sin que se imponga un mecanismo concreto. Sin embargo, la transformación de la obligación internacional en norma interna constituye un mecanismo idóneo para reforzar la efectividad de las sanciones, y así parecen entenderlo los Estados que, en su mayoría llevan a cabo este proceso interno de incorporación, e, incluso, en un contexto más amplio, las propias Comunidades Europeas. Respecto de estas últimas, es necesario indicar "que son los Estados miembros los que vendrán obligados en ejecutar las decisiones del Consejo de Seguridad, en base a los artículos 25 de la Carta y 234.1 y 224 TCEE, careciendo para lo mismo de competencias la Comunidad"⁴¹. Señala, asimismo, el prof. Pérez-Prat que "el procedimiento de consultas del art.224 TCEE, aplicado en el supuesto de decisiones del Consejo en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, puede conducir a que los Estados miembros de la CE acuerden que aquellas decisiones cuando afecten a las políticas comunitarias, sean ejecutadas por las propias Comunidades, por ejemplo, aplicando el art.113 TCEE"⁴².

Podemos entender, pues, que el fundamento jurídico en que se apoyan los primeros Reglamentos de la **Comunidad Europea**, dictados con ocasión del *conflicto del Golfo*, lo constituye el mencionado art.113, cuya finalidad no es sino la garantizar una ejecución unificada de las medidas decididas por el Consejo de Seguridad. Así se manifiesta, expresamente, el Reglamento (CEE) nº 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto, que prohíbe con carácter general los intercambios comerciales entre la

⁴¹ PEREZ-PRAT DURBAN, L., *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991, p.301.

⁴² *Op. cit.*, p.334.

Comunidad e Iraq y Kuwait; similar contenido tiene la Decisión 90/414/CECA. Dicho reglamento ha sufrido posteriores modificaciones, a través de los Reglamentos (CEE) nº 3155/90, nº 194/91, nº 542/91, nº 811/91 y nº 1194/91⁴³. Las medidas recogidas en estas disposiciones se concretan en el embargo de importaciones petrolíferas, congelación de activos iraquíes, embargo de venta de armas y material militar a Iraq, suspensión de la cooperación con este país y de la aplicación, respecto de éste, del sistema de preferencias generalizadas.

Con idéntica finalidad y fundamento, la Comunidad ha intervenido en el caso de *Yugoslavia*, con un proceso de adopción de una larga serie de Reglamentos (CEE) y Decisiones CECA (que aplican a este ámbito medidas similares a las contenidas en los reglamentos), que se inicia el 11 de noviembre de 1991 con el Reglamento (CEE) nº 3300/91 del Consejo por el que se suspenden las concesiones comerciales establecidas por el Acuerdo de cooperación entre la CE y la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Tomando como base las Resoluciones del Consejo de Seguridad, se adopta el Reglamento (CEE) nº 1432/92, de 1 de junio, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2015/92, cuyo contenido sigue las pautas marcadas por tales resoluciones, destinadas a la ruptura total de las relaciones comerciales con Yugoslavia⁴⁴.

Con fecha de 14 de abril de 1992, el Consejo de las Comunidades Europeas adopta el Reglamento (CEE) nº 945/92⁴⁵, por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia. Como señala su parte declarativa, la razón de ser de este Reglamento hay que buscarla en la Resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, que establece el embargo aéreo. En ejecución de las medidas en la

⁴³ Los mencionados reglamentos aparecen recogidos, respectivamente, en los siguientes *DOCE*, serie L: 213, 9-8-90; 304, 1-11-90; 60, 7-3-91; 82, 28-3-91; 115, 8-5-91.

⁴⁴ Los *DOCE*, serie L, en que pueden localizarse los diferentes reglamentos y decisiones, aplicados en este conflicto, son los siguientes: 315, 15-11-91; 151, 3-6-92; 205, 22-7-92.

⁴⁵ *DOCE*, serie L 101/53, de 15 de abril de 1992.

misma adoptadas, su parte dispositiva establece como obligatorias para todos los Estados miembros las siguientes:

- Denegación de autorización para despegar desde su territorio, de aterrizar en el mismo o de sobrevolarlo a cualquier aeronave cuyo destino o despegue sea Libia. En cualquier caso, se concederá autorización cuando el vuelo tenga fines humanitarios.
- Se prohíben el funcionamiento de las Aerolíneas Arabes Libias.
- Queda prohibido el suministro de aeronaves o de sus componentes a Libia, de prestación de servicio técnico y de mantenimiento de aeronaves libias, la entrega de certificados de conformidad de vuelo a aeronaves libias, el pago de reclamaciones de seguro y la contratación de nuevos seguros para aeronaves libias.

Por último, es obligada la referencia a la **ejecución en España** de todas estas medidas coercitivas, a que nos hemos ido refiriendo, en cuanto que como país miembro de Naciones Unidas está obligada a ello. Cabe mencionar, que las autoridades españolas han mostrado gran diligencia, como dice el prof. Sánchez Rodríguez⁴⁶, en la adopción de medidas internas de ejecución. Así, en el *asunto de Iraq*, el Ministerio de Economía y Hacienda ha dictado las Ordenes de 4 y 6 de agosto de 1990 por las que se someten a autorización determinadas transacciones financieras con Kuwait e Iraq, y la Orden de 10 de agosto de 1990 por el que se modifica el régimen comercial aplicable a las exportaciones de productos alimenticios destinados a Iraq o Kuwait; por su parte, la Secretaría de Estado de Comercio dictó una Resolución de 11 de marzo de 1991, que tomando como base el Reglamento (CEE) 542/91, modifica el régimen comercial aplicable a las exportaciones con Kuwait⁴⁷. Estas

⁴⁶ SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., *op. cit.*, p.45.

⁴⁷ Estas normas españolas se pueden localizar en *BOE*, de fecha 6, 7 y 17 agosto 1990 y 15 marzo 1991, respectivamente.

normas suscitan un breve comentario. Las dos primeras son previa y coetánea, respectivamente, a la Resolución 661 (1990) del Consejo, por lo tanto, difícilmente pueden considerarse como acto de estricto de ejecución. Las dos últimas invocan como fundamento jurídico, para su adopción, sendos reglamentos comunitarios (que son de directa aplicación en España sin necesidad de acto interno de ejecución), pareciendo ignorar las resoluciones del Consejo que le dan la legitimidad para sancionar.

Comentario similar lo suscitan las medidas adoptadas en relación con la *crisis yugoslava*, pues tanto las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Comercio, de 10 diciembre 1991 y 30 marzo 1992, por las que se suspenden las concesiones comerciales con la R.F.S. de Yugoslavia y se establece el régimen de intercambios comerciales con las Repúblicas de Croacia y Eslovenia y las de Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Montenegro, como la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de 9 junio 1992⁴⁸, por la que se modifica el régimen de intercambios comerciales con las Repúblicas yugoslavas de Serbia y Montenegro, alegan como base jurídica, únicamente, los correspondientes reglamentos y decisiones comunitarias.

Sí podemos calificar como auténticas normas internas de aplicación de sanciones, tanto el R.D. 597/1992, de 5 de junio, por el que se somete a autorización determinadas transacciones entre España y la R.F.S. de Yugoslavia, como la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de 21 de mayo de 1992, por la que se modifica el régimen de intercambios comerciales de exportación con *Libia*⁴⁹. La primera se ampara en la Resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad, y su finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de las medidas en ella adoptadas. El contenido de la Orden, por su parte, responde, según su tenor literal, a la Resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad y en aplicación de la misma dispone:

⁴⁸ BOE, 13 septiembre 1991, 4 abril 1992 y 11 junio 1992.

⁴⁹ BOE, 6 junio 1992 y 23 mayo 1992, respectivamente.

"Quedan sometidas a autorización administrativa de exportación todas las aeronaves o componentes de aeronaves, clasificados en el capítulo 88 del vigente Arancel de Aduanas, cuando su destino sea Libia".

La referencia que hace esta Orden al Reglamento (CEE) 945/92, no debe interpretarse como de fundamento jurídico, sino como constatación de la obligación que tiene España de cumplimiento en cuanto Estado miembro de Comunidades Europeas.

IV. CONCLUSIONES

El cambio del Consejo de Seguridad como garante del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales ha quedado suficientemente corroborado en la práctica de los últimos años. De una posición de total ostracismo se ha pasado a la total beligerancia por la solución de las controversias, que le ha llevado, incluso, a actuar en lo que en principio eran conflictos internos. Si tuvieramos que individualizar al gran beneficiado de esta mutación, sin duda alguna, lo identificaríamos en el capítulo VII de la Carta que había vivido hasta 1990 una sensación de absoluto destierro. El artículo 41 se ha convertido en el protagonista de las últimas Resoluciones del Consejo de carácter sancionatorio (por no hablar de la puesta en práctica, por vez primera, del artículo 42 y del uso de la fuerza armada), lo cual ha supuesto, a su vez, el resentimiento de la actividad económica, no sólo de los Estados sancionados sino también de los sancionadores, aunque estos últimos tienen como válvula de escape el artículo 50 de la Carta. Y en este ejercicio de círculos concéntricos, el centro de la diana de la actividad económica afectada lo configuraría el transporte aéreo; a nadie se le escapa el hecho de que los dardos sancionadores del Consejo tienden a hacer blanco con el embargo aéreo, así hemos podido comprobarlo en el caso de Libia donde la primera medida sancionatoria se dirige directamente al transporte aéreo.

En este sentido, la evaluación de las sanciones económicas adoptadas en los tres conflictos analizados arroja una clara conclusión: cada vez se acude antes, con mayor frecuencia y de una forma más incisiva a la afectación del sector aéreo. De las primeras medidas aprobadas en el caso de Iraq, Resolución 670 (1990), que acogían el bloqueo del comercio por vía aérea y la prohibición de vuelo, sobrevuelo y despegue, se pasa a unas medidas más incisivas en el asunto de Yugoslavia, donde la Resolución 757 (1992) recoge la prohibición de cooperación técnica y de servicios a las aeronaves, explicitando que todas las prohibiciones referidas aeronaves abarcan tanto aviones como helicópteros e incluyendo el embargo tanto vuelos militares como civiles; y así, en el asunto Lockerbie junto a todas las medidas que se venían adoptando por el Consejo de Seguridad, se instituyen otras nuevas como las referidas a la contratación de seguros a aeronaves, piezas y material aeronáutico, y la más directa de prohibición de funcionamiento a las líneas aéreas del Estado afectado por la imposición. Pues es obvio que si se pretende constreñir a un Estado infractor a que vuelva a una conducta lícita habrá que hacer uso de aquellos medios que sean los más eficaces.