

## EL EMBARGO COMERCIAL COMO FORMA DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA\*

CARLOS D. ESPÓSITO

"In relations between nations,  
the progress of civilization  
may be seen as a movement  
from force to diplomacy,  
from diplomacy to law".

Louis Henkin

### I

Los jueces de la Corte Internacional de Justicia se expresaron, en un fallo reciente, sobre el carácter del embargo comercial decretado por los Estados Unidos de América contra Nicaragua el 1º de mayo de 1985<sup>1</sup>.

En ese texto se desarrolla un largo análisis, de una riqueza poco común en este tipo de jurisprudencia, en el que se condena el citado embargo por violar una norma convencional y se decide que es un deber hacer cesar inmediatamente la medida adoptada. No obstante ello, la Corte consideró que no estaba en condiciones para decir si había habido una violación del principio de no intervención en los asuntos internos o externos de Nicaragua por causa de las medidas económicas adoptadas por el gobierno norteamericano.

En este artículo, me propongo contrastar los argumentos de la Corte frente a la teoría y práctica del derecho inter-

\* Agradezco a los profesores Hortensia D. T. Gutiérrez Pease y Guillermo R. Mancayo por la excelente dirección recibida en este trabajo.

<sup>1</sup> *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement, I.C.J. Reports, p. 14.

nacional público con el objeto de determinar si, en el caso analizado, el embargo comercial constituye o no una forma de intervención económica.

## II

Define Charles Rousseau a la intervención como "el acto por el cual un Estado se inmiscuye en los asuntos internos o externos de otro para exigir la ejecución o la no ejecución de un hecho determinado"<sup>1</sup>. Las intervenciones pueden ser lícitas o ilícitas, según sean llevadas a cabo con título suficiente o no. Pero debe ponerse suma atención en la extensión que uno puede darle a cada tipo. Se puede calificar de lícitas sólo a dos supuestos: a) cuando puede invocarse un tratado o una norma de derecho internacional general; y b) si existe un pedido formal del gobierno del país a intervenir.

La razón que me inclina a hacer una interpretación restrictiva acerca de las ocasiones en que se puede actuar lícitamente en este campo, es un simple argumento de filosofía política: "en los asuntos internacionales, los Estados rara vez son imparciales, y los intereses propios seguramente pesarán excesivamente en la formulación de sus políticas".

Ésa es la causa por la cual el principio no es el de la intervención, sino el de la "no intervención". Encontramos este principio en numerosas resoluciones y tratados, de los cuales nombraremos los más importantes. El primer instrumento que tiene como razón de ser el principio que nos concierne, es la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de diciembre de 1965. Ella contiene la "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía".

Esta resolución es, para los que la observamos desde un lugar históricamente lejano, una semilla cuyo fruto se hará realidad en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970. La "Declaración sobre los principios de derecho internacional

<sup>1</sup> Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1966.

<sup>2</sup> Benn, S. I. y Peters, R. S., *Los principios sociales y el Estado democrático*, tr. R. Vernengo, Bs. As., Eudéba, 1944, p. 419.

referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” es un instrumento valiosísimo, que, con respecto al principio de la no intervención reitera los conceptos principales de la Resolución 2131 (XXI). Me permito transcribir la parte pertinente:

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyan, son violaciones del derecho internacional.

Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.

El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención.

Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado”.

La importancia de esta resolución consiste en haber incorporado a la Carta de las Naciones Unidas los principios que ella contiene. En estos momentos podemos afirmar que existe un derecho derivado de la Carta y que el principio de no intervención, a pesar de no aparecer originalmente en la Carta, forma parte de la misma<sup>4</sup>. En este sentido nos recuerda Mohammed Bedjaoui, que “conviene no perder de vista que la Carta de las Naciones Unidas es un tratado y,

<sup>4</sup> Sobre el punto puede consultarse el trabajo de Mónica Pinto, Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en “Boletín del Museo Social Argentino”, año LVII, julio-diciembre, p. 115-136.

como todo tratado es una fuente de derecho, también lo es la Carta<sup>3</sup>.

Las resoluciones referentes al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional contienen el principio y lo consideran de fundamental importancia para el fin que se proponen<sup>4</sup>. A ellas me referiré en el siguiente apartado.

Encontramos también este principio en la Carta de la Organización de Estados Americanos, que lo define en el art. 18 de la misma. Y en las resoluciones AG/RES 78 y AG/RES 138 de la Asamblea General de la OEA.

En el campo de la aplicación de este principio, no se puede dejar de citar el famoso párrafo de la sentencia de la CIJ en el caso del Canal de Corfú. La Corte dijo: "El pretendido derecho de intervención no es más que la manifestación de una política de fuerza; política que en el pasado ha dado lugar a los más graves abusos y que, sean cuales fueren las actuales deficiencias de la organización internacional, no puede admitir el derecho internacional"<sup>5</sup>.

Por el momento, diremos que el principio de no intervención es una norma de derecho internacional general, y que su fuente es tanto el derecho consuetudinario como el derecho derivado de la Carta de la ONU<sup>6</sup>.

### III

En el ámbito internacional, el embargo ha sido utilizado como una sanción. El ejemplo más notorio de esta aseveración, lo encontramos en el caso de Sudáfrica. Tomando al azar algunas resoluciones ómnibus de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema, aparecen títulos

<sup>3</sup> Bedjaoui, Mohammed, *Hacia un nuevo orden económico internacional*, Salamanca, Sigüeme, 1979.

<sup>4</sup> Res. 3201 (S-VI) del 1º de mayo de 1974; Res. 3202 (S-VI); Res. 3281 (XXIX) de junio de 1974, todas de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> CIJ, Caso del Canal de Corfú, fondo, p. 35, sentencia del 9 de abril de 1948.

<sup>6</sup> En el apartado IV volveremos sobre el tema, al tratar los argumentos que utilizó la Corte en su fallo.

como: Sanciones amplias contra Sudáfrica y Embargo de petróleo contra Sudáfrica\*.

Si la adopción de un embargo significa una sanción, ¿puede un Estado decretar unilateralmente una medida de tal tipo contra otro sin violar el principio de no intervención? La resolución de este problema trae aparejada la formulación de una pregunta de carácter general que se debe responder previamente. Me refiero a determinar cuál es la amplitud de la libertad de comercio en el ámbito internacional<sup>8</sup>.

En el estado actual de las relaciones internacionales, donde la interdependencia es creciente, las decisiones económicas de un gobierno pueden afectar la paz, el progreso y la libertad de otros Estados. Esta circunstancia ha llevado a la comunidad internacional a incluir dentro de las propuestas del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), al principio de no intervención. Los instrumentos que consagraron al NOEI contienen una serie de principios que son útiles a los efectos de lograr una de las posibles respuestas a las preguntas formuladas, dentro de los límites del problema central de este trabajo. Así, la Resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General de la ONU, que contiene la "Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional", dice en su art. 4º, a: "El nuevo orden económico internacional debe basarse en el pleno respeto de los siguientes principios:

La igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de todos los pueblos, la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados"<sup>9</sup>.

Luego la Resolución 3281 (XXIX), denominada "Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados", prescribe en su art. 1º: "Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenazas externas de ninguna índole"<sup>10</sup>.

\* Res. 35/208 de la A.G. de la ONU, y Res. 35/183 de la A.G. de la ONU, de 1980 y 1978, respectivamente.

<sup>8</sup> Por supuesto que ésta es una respuesta limitada sólo a los fines de este trabajo.

<sup>9</sup> Ídem nota 8.

<sup>10</sup> Ídem nota 8.

En otro ámbito, el primer principio general de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, dice: "Las relaciones económicas entre los países, inclusive las relaciones comerciales, han de fundarse en el respeto del principio de igualdad soberana de los Estados, de la libre determinación de los pueblos y de la no injerencia en los asuntos internos de otros países"<sup>12</sup>.

Creo que a esta altura, puedo afirmar que el principio que se analiza constituye un límite a la libertad de actuar en el campo internacional. Por lo tanto, en este caso, las respuestas a las preguntas formuladas deben ser negativas. Me interesa recalcar también, que la libertad como anarquía que proponen algunos países como los Estados Unidos de América, debe analizarse y ponderarse con sus posibles consecuencias a nivel internacional<sup>13</sup>.

Antes de que la Corte dictara su sentencia en el caso en estudio, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó dos resoluciones que nos interesan. La Resolución 40/185 sobre "Medidas económicas como medio de ejercer coacción política y económica sobre países en desarrollo"; y la 40/188 sobre "Embargo comercial contra Nicaragua", ambas del 17 de diciembre de 1985. En la última se pide la inmediata revocación del embargo y, además de requerir la cooperación de la comunidad internacional para contrarrestar los efectos negativos del mismo, se solicita al Secretario General que prepare un informe sobre el tema.

El 5 de diciembre de 1986, se aprueba la resolución 41/164 de la Asamblea General en donde se trata nuevamente el tema del embargo contra Nicaragua. En ella, se repiten los conceptos de la anterior y se cita el fallo de la CIJ que obliga a los EE.UU. a poner fin a ese acto inmediatamente.

Es relevante considerar cuáles han sido las consecuencias prácticas que ha originado la adopción de esta medida económica en Nicaragua. Los datos disponibles son muy limitados. Surgen del informe que preparó el Secretario General de la ONU sobre el tema y se encuentran en la Resolución A/42/583. Según Nicaragua, en su escrito presentado el 31 de agosto de 1987, el embargo "ha tenido serias y profundas repercusiones en la economía nicaragüense en

<sup>12</sup> Primera CONUCED, Actas, Ginebra, 1964, E/Conf. 46/141, vol. I.

<sup>13</sup> Puede encontrarse un interesante análisis de los tipos de libertad en relación a la economía en Dyke, C., *Filosofía de la economía*, tr. E. Prieto, Bs. As., Paidós, 1983.

detrimento del sector social —empleo, salud, agua, electricidad— y del sector productivo”. Cálculos oficiales indican que desde que la medida fue impuesta hasta fines del año 1986, los daños ascendían a 125,6 millones de dólares estadounidenses. Esa suma representa el 56 % de las exportaciones totales de ese país durante el año 1986.

El 11 de diciembre de 1987 se aprobó la resolución 42/176 de la Asamblea General de la ONU sobre el embargo comercial contra Nicaragua. Allí se reitera la petición de la inmediata revocación de la medida en cuestión.

De los datos aportados, se sigue que el embargo ha producido los efectos negativos para los que fue concebido. Sin embargo, un observador agudo podría argüir que la medida no tuvo éxito principalmente por dos razones:

Primero, porque el país embargado siempre tiene el recurso de la triangulación de su comercio exterior, con lo cual se relativizan considerablemente las pérdidas. Y segundo, porque con esa actitud los EE.UU. han logrado que el espacio que ellos dejan con el objeto de sancionar, sea ocupado por otros intereses como, por ejemplo, los soviéticos.

Veamos ahora cómo razonó la Corte en este tema.

#### IV

La Corte analiza en primer término el principio de no intervención, y afirma que el mismo “implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia externa”<sup>14</sup>.

Después de citar la sentencia del caso Canal de Corfú y numerosas resoluciones de las Asambleas Generales de la ONU y de la OEA, la Corte se formula dos interrogantes cruciales. Se pregunta cuál es el contenido exacto del principio, y si se encuentra el estado de la práctica suficientemente en conformidad con él como para que podamos decir que nos encontramos ante una norma consuetudinaria de derecho internacional<sup>15</sup>.

Respondiendo a la primera pregunta, la Corte dice que “el principio prohíbe a todos los Estados o grupo de Esta-

<sup>14</sup> Par. 202.

<sup>15</sup> Par. 202, 203, 204 y 205.

dos intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otros Estados". Y que "la intervención prohibida debe ser aquella que recaiga sobre las materias en que cada Estado pueda, por el principio de soberanía estatal, decidir libremente"<sup>16</sup>.

Luego resalta que un caso claro en el que se presenta esta situación es "la elección de un sistema político, económico, social y cultural y la formulación de su política exterior"<sup>17</sup>.

Es importante destacar cómo en la sentencia se distinguen dos tipos de justificaciones. Por un lado, la justificación en un nivel de política internacional, donde se pueden situar los argumentos de los Estados Unidos que pretenden hacer una defensa del derecho a la intervención. Por otro, la justificación basada en el derecho internacional general, donde es prácticamente imposible argumentar en favor de la intervención, sobre todo si ha habido uso de la fuerza.

Es por eso, y con esto queda respondida la segunda pregunta, que la Corte concluye que "no existe en la práctica un derecho a la intervención en el derecho internacional contemporáneo"<sup>18</sup>.

Ha llegado el momento de entrar en lo que creo es una indebida declaración de inhabilidad de la Corte. Nicaragua sostuvo que la violación del principio de no intervención no sólo estaba dada por el uso de la fuerza armada, sino también por las medidas económicas adoptadas por los Estados Unidos de América en su contra. Entre esas medidas se encuentra el embargo comercial decretado por EE.UU. contra Nicaragua el 1º de mayo de 1985. Ante esta demanda la Corte responde en el párrafo 245 que ella "no puede considerar las medidas económicas adoptadas como violaciones al principio consuetudinario de derecho internacional de no intervenir"<sup>19</sup>.

En la parte decisoria del fallo, la Corte declara que los

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Me permito transcribir este párrafo en lo que nos interesa debido a la importancia que reviste para el fin de este artículo. Dice: "At the point, The Court has merely to say that it is unable to regard such action on the economic plane as it here complained of as a breach of the customary-law principle of non-intervention", p. 136 del fallo antes citado. (La traducción es del autor.)

EE.UU. han violado el principio de no intervención al apoyar y colaborar con las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua<sup>20</sup>.

Pero no hace alusión al embargo, ni a ninguna otra medida económica, en relación con su posible violación del derecho internacional general. Si se refiere al embargo comercial cuando decide que viola el objeto y fin del Tratado de amistad, comercio y navegación cuyas partes son los Estados Unidos de América y la República de Nicaragua<sup>21</sup>.

A su vez, sigue diciendo la Corte, también viola la obligación que ese tratado contiene en su art. 19. Por último, decide que los EE.UU. tienen el deber de hacer cesar inmediatamente esas medidas y de abstenerse de todos esos actos en cuanto constituyan violaciones de las obligaciones citadas<sup>22</sup>.

## V

En conclusión, el embargo comercial analizado constituye una violación del principio general de derecho internacional de no intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado. Es decir, que la intervención económica existe no sólo en el plano convencional, sino también en el consuetudinario. La Corte se ha mostrado conservadora al no decidir sobre este tema específico<sup>23</sup>.

No es la intención de este trabajo juzgar cursos de acción política de un Estado u otro. Se pretende demostrar

<sup>20</sup> Pár. 292 (3).

<sup>21</sup> Pár. 292 (10); (11); (12).

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> El profesor F. Tesón, en su libro *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality* (1988), denota también la incoherencia de la Corte. Pero considera que estas sanciones no son ilegales porque se basan en la defensa de los derechos humanos. Textualmente: "Si las sanciones económicas fueran coercitivas y la coerción fuera ejercida sobre materias en las que Nicaragua tuviera derecho a decidir libremente, esas sanciones, siguiendo la definición de la Corte, deberían violar el principio de no intervención. No obstante, he sostenido que la segunda premisa (que los derechos humanos y la democracia son materias en las que Nicaragua puede decidir libremente) es errónea. Por lo tanto, conuerdo con la Corte en que las sanciones económicas dirigidas a coaccionar a Nicaragua para que respete los derechos humanos, están justificadas en derecho internacional. Lo curioso es que este fundamento es incongruente con el análisis

que se ha violado una norma de derecho internacional y que la Corte debería haberse pronunciado al respecto ante la demanda de una de las partes. Por otra parte, entiendo que cuando el gobierno de algún Estado toma decisiones políticas, debe tener presente que no es suficiente poder justificarlas en el ámbito interno sobre la base de los intereses propios de su nación; sino también en el ámbito internacional, donde las políticas deben respetar las normas que rigen –o pretenden regir– a la comunidad internacional.

---

de la Corte sobre la intervención ilegal. Sea como fuere, en las dos teorías las sanciones económicas con fines humanitarios son perfectamente legales". (Traducción del autor.)

No creo que se pueda hablar de intervención humanitaria en este caso; de todas formas, como surge de los objetivos de la introducción, no he pretendido analizar el problema de los derechos humanos en este trabajo.