

LIBRO IX.

LA NEUTRALIDAD.

1.—Principios generales.

755

La neutralidad consiste en no tomar parte en la guerra que sostengan otras potencias entre sí, y en mantener la paz en su propio territorio.

Los Estados neutrales son aquellos que no tienen el carácter de partes beligerantes, y que no toman participio alguno en las operaciones militares ni en favor de uno de los beligerantes ni en perjuicio del otro.

La neutralidad consiste en una completa abstencion de todo acto que pueda favorecer ó perjudicar á alguno de los beligerantes. Hubner la define: "La completa inaccion relativamente á la guerra y la exacta imparcialidad manifestada por hechos respecto á los beligerantes y referentes solo á la guerra misma y á los medios directos é inmediatos de hacerla." Esta última condicion es indispensable porque puede suceder que la conducta lícita de un neutral favorezca accidentalmente á alguno de los beligerantes, como por ejemplo, si el referido neutral sostiene un activo comercio con uno de los beligerantes, comercio que aumenta las rentas de este, y por consiguiente sus recursos de guerra. En consecuencia, los actos de que debe abstenerse un neutral son aquellos que pueden constituir un participio en las hostilidades ó que favorezcan directamente á uno de los beligerantes en las operaciones militares. Mas de una cuestion se ha suscitado sobre el carácter neutral de ciertos actos, y algunas veces es difícil fijarlo, si no es en atencion á circunstancias es-

pecialísimas. Sin embargo, puede decirse por regla general, que la tendencia moderna, es ampliar los derechos de los neutrales en todo aquello que no se refiera directamente á la guerra, como suministrar soldados, armas y otras municiones de guerra, conceder privilegios á uno de los beligerantes escluyendo al otro, dar auxilio á los corsarios, etc. [Véanse los núms. siguientes.]

En la antigüedad no habia neutrales porque todos los pueblos si no eran aliados, eran necesariamente enemigos por el solo hecho de ser extranjeros. En la Edad media y posteriormente hasta el siglo pasado, no eran respetados los derechos de los neutrales que estaban espuestos á continuos atropellamientos por parte de los beligerantes. Esto dió origen á la neutralidad armada de 1780 y de 1800, iniciada por Rusia y á la que se adhirieron el Imperio de Alemania, Dinamarca, Prusia, Suecia, Holanda, Portugal y Nápoles, y mas tarde Francia, España y los Estados-Unidos. Data de esta época el respeto á los derechos de los neutrales y la amplitud que han adquirido en el presente siglo. [Véase la Introduccion.]

756

Los Estados neutrales no renuncian á su derecho de hacer la guerra, pero mientras permanecen neutrales se abstienen de todo participio en ella.

757

Los neutrales solo tendrán los derechos que les corresponden por tal carácter, si observan de hecho la neutralidad.

758

La neutralidad puede basarse en convenios y tratados internacionales (neutralidad llamada perpetua), ó en la decision libre del Estado interesado.

Ejemplos: La neutralidad de Suiza y de Bélgica estipulada y garantizada en los tratados que han arreglado el equilibrio europeo. Esta clase de neutralidad impuesta á un Estado por la decision de otros, y que lo obliga á no contraer compromisos que puedan quebrantar su neutralidad, pueden considerarse, como dice Calvo, como restricciones á la autonomia de una nacion independiente.

759

Es preciso distinguir la neutralidad absoluta y la neutralidad parcial ó limitada; en efecto, una nacion puede comprometerse por medio de un tratado, á acordar ciertas ventajas á uno de los beligerantes, y ejecutar el tratado sin que por esto se considere que toma parte en la guerra.

Por ejemplo: Un Estado puede obligarse por un tratado anterior á la guerra á suministrar á uno de los beligerantes un socorro limitado de dinero, tropas, navíos ó municiones de guerra, ó á abrir sus puertos á los buques de guerra de su aliado con sus presas. "Decidir hasta qué punto, dice Wheaton, pueda la parte beligerante contraria tolerar una neutralidad de esta naturaleza, depende mas bien de consideraciones políticas que del derecho estricto." Por este motivo han sido ya materia de desavenencias esta clase de neutralidades que se llaman limitadas. De lo que exponen los publicistas, y de lo que ha ocurrido en la práctica, parece que se puede establecer que no se quebrantará la neutralidad siempre que concurren estas condiciones: 1ª Que el subsidio que se suministre sea limitado. 2ª Que se haya estipulado en un tratado anterior á la guerra. 3ª Que no se prometa contra determinada potencia ó en prevision de una guerra inminente con ella. Hautefeuille no admite que pueda haber neutralidad limitada. Véase su excelente obra "De los deberes y derechos de las naciones neutrales," tomo I, tít. V.

760

Es tambien posible, con el objeto de localizar la guerra, neutralizar una parte de los Estados beligerantes, poniéndola así al abrigo de los males que aquella ocasiona.

Esta localizacion se efectua por convenio tácito ó expreso de los beligerantes.

761

Hay neutralidad armada cuando el Estado neutral toma las armas para hacer respetar su carácter é impedir que los beligerantes penetren en su territorio.

Véase la nota del núm. 755. Muchas veces es necesario que el Estado neutral tome una actitud respetable para impedir que los beligerantes atenten contra los derechos de la neutralidad.

2.—Condiciones de la neutralidad.—Obligaciones de los neutrales.

762

Por regla general, todo Estado puede decidir libremente si quiere permanecer neutral ó tomar parte en la guerra.

Para permanecer neutral no se requiere una declaracion *ad hoc*; la neutralidad se presume; es la regla general.

La libertad de elegir entre la neutralidad y la guerra, no la tienen los aliados cuando ha llegado el *casus foederis*, ni los Estados cuya neutralidad está convenida por tratados internacionales, como Suiza y Bélgica. [Véase el número 758.]

763

La calidad de confederado de uno de los beligerantes, no siempre obliga á tomar parte en la guerra; es posible que las obligaciones de los confederados solo tengan un valor relativo, y no sean incompatibles con la observancia de una estricta neutralidad.

Esto dependerá de la letra ó espíritu del Pacto de confederacion. Por lo general, en las Confederaciones conservan su soberanía los Estados confederados y, por consiguiente, á cada uno de ellos toca decidir la paz ó la guerra, porque esta facultad es un atributo de la soberanía; pero regularmente se estipula en esta clase de asociaciones internacionales que los confederados no puedan tomar las armas unos contra otros, y que, en algunos casos, hagan causa comun contra el enemigo, es decir, se estipula una alianza.

764

Si un Estado confederado ó aliado que tuviese obligacion de auxiliar á uno de los beligerantes, se abstiene de tomar

parte en la guerra, y notifica su decicion al otro beligerante, tiene derecho á que este último respete su neutralidad.

765

Cuando un Estado se ha comprometido por medio de un tratado á permanecer perpetuamente neutral, ó cuando esta neutralidad perpetua es efecto de convenios entre las demas potencias, dicho Estado dejará de ser neutral si toma parte en favor ó en contra de uno de los beligerantes, ó si el mismo emprende una guerra.

Sobre neutralidad perpetua, véase el núm. 758. Si el Estado que debe guardar neutralidad perpetua, la quebranta sin motivo justificado, perderá los derechos que por su neutralidad le correspondian; si, por el contrario, toma las armas en defensa propia, los referidos derechos solo quedarán temporalmente en suspenso.

766

Los neutrales pueden tener simpatías por uno de los beligerantes. La neutralidad no significa indiferencia.

La neutralidad solo se viola por hechos y no por opiniones; si las opiniones se manifiestan en términos que constituyan una ofensa para el otro beligerante, podrá originarse una nueva guerra, pero mientras esta no estalle, subsiste la neutralidad.

767

Cuando dos Estados se hallan temporalmente unidos bajo un mismo soberano, puede suceder que uno de ellos sea beligerante y el otro permanezca neutral.

En el caso de "union personal" bajo un mismo soberano (véase el número 76), los Estados así unidos conservan su independencia y, por consiguiente, no están obligados á hacer causa comun.

768

Un soberano puede servir como gefe ú oficial militar en uno de los ejércitos beligerantes, y tomar así parte en la guerra, sin que el Estado de que es soberano deje de ser neutral.

En este caso ni se le considera como soberano ni tiene los privilegios de tal.

769

Como la neutralidad se basa esencialmente en el hecho de no tomar parte en la guerra, el Estado que quiere disfrutar de los derechos de neutral, debe abstenerse de dar apoyo alguno á uno ú otro de los beligerantes.

Los neutrales tienen derechos, pero tambien tienen deberes; unos y otros son correlativos. El Estado que, pretendiendo ser neutral, comete actos de hostilidad es responsable de ellos, y da derecho al ofendido para que lo considere como enemigo, para que le exija satisfaccion ó para que ejecute represalias, segun los casos.

Los derechos de los neutrales consisten, segun Heffter: 1º En la inviolabilidad del territorio neutral. 2º En la facultad de exigir de los beligerantes que respeten como en tiempo de paz las declaraciones y actos del gobierno neutral. 3º En el reconocimiento de las medidas que adopte para proteger á sus nacionales ó á los beligerantes que se refugien en su territorio, y 4º En el respeto á la propiedad neutral aunque se halle en territorio enemigo, excepto el contrabando de guerra. Heffter Derecho internacional §§ 149 y 150.

En cuanto á los deberes de los neutrales se reducen, dice Calvo, á no suministrar armas ni efectos de guerra á ninguna de las partes beligerantes, á respetar los puertos sometidos á operaciones militares, á no autorizar á sus súbditos para que tomen parte directa ni indirectamente en la lucha, y á impedir que las presas se admitan y vendan en sus aguas jurisdiccionales. (Véanse los números siguientes.)

770

El Estado neutral no debe enviar tropas á un beligerante,

ni poner á su disposicion buques de guerra, ni suministrarle subsidios para ayudarle en la guerra.

Excepto en el caso de neutralidad limitada. [Véase el núm. 759.]

771

Cuando los ciudadanos de un Estado neutral entran al servicio de uno de los beligerantes, por su propia iniciativa y sin autorizacion de su gobierno, este hecho no constituye una violacion de la neutralidad, pero estas personas no disfrutarán de los derechos de los neutrales y serán tratadas como enemigos.

El Estado neutral está obligado á tomar medidas para impedir que se enghenen tropas en su territorio para el servicio de alguno de los beligerantes.

772

Cuando un Estado se ha comprometido por tratados anteriores, y sin que hubiese podido prever la explosion de la guerra, á suministrar tropas á uno de los beligerantes, la presencia de dichas tropas en el teatro de la guerra y su participio en ella, no se considerarán contrarios á la neutralidad del Estado que los ha suministrado, siempre que esta potencia manifieste de una manera evidente su intencion de permanecer neutral y que observe estrictamente las condiciones de los tratados que hubiese celebrado.

Las tropas suministradas á uno de los beligerantes en virtud del tratado, se considerarán como enemigas, pero el Estado que las suministró antes de que la guerra pudiese preverse no se convierte en enemigo, por el solo hecho de la ruptura de la paz.

Vease el núm. 759 y su nota. La Suiza se ha encontrado muchas veces en esta posicion, suministrando tropas á uno y, á veces, á ambos beligerantes.

773

Ningun Estado, y especialmente ningun Estado beligerante, tiene derecho para levantar tropas en un Estado extranjero, y sobre todo, en un Estado neutral.

774

El Estado neutral que autoriza á uno de los beligerantes, con exclusion ó de preferencia á los demas, á levantar tropas en su territorio, toma una parte indirecta en la guerra y viola los deberes de la neutralidad.

No nos parece sostenible que pueda conciliarse la neutralidad con el hecho de que se auxilie á ambos beligerantes á la vez, como parecen suponerlo la regla anterior y la siguiente. La neutralidad consiste en la abstencion de todo acto que se refiera á la guerra; es esencialmente negativa. "La neutralidad consiste, dice Wattel, en no dar socorros cuando no estamos obligados á ellos. Yo digo no dar socorros y no darlos igualmente porque seria absurdo que un Estado socorriese al mismo tiempo á dos enemigos; y ademas seria imposible hacerlo con igualdad: las mismas cosas, el mismo número de tropas, la misma cantidad de armas, de municiones, etc., suministradas en circunstancias diferentes, ya no forman socorros equivalentes. [Wattel, Derecho de Gen. § 104.] Segun Hubner, la neutralidad consiste en una inaccion completa de todo acto relativo á la guerra, y en este sentido Hautefeuille acepta y amplifica la idea del citado autor. Phillimore, citado por Blunschli, dice: "El pueblo que suministra auxilios de hombres ó dinero á ambas partes beligerantes, podrá ser imparcial, pero no es neutral." Debemos observar por último, que la práctica de las naciones nunca ha sido la de prestar ayuda á los dos beligerantes, y puede establecerse que esta práctica ha fijado el verdadero sentido de la neutralidad.

775

Cuando el Estado neutral autoriza á los dos beligerantes

para levantar tropas en su territorio sin favorecer á ninguno de ellos, no falta á los deberes de la neutralidad, pero respetará mejor esos deberes prohibiendo completamente esta clase de enganches.

Véase la nota del número 774 donde se indica la incompatibilidad de los deberes de los neutrales, con el hecho de auxiliar á ambos beligerantes. El mismo Bluntschli parece inclinarse á esta opinion, á juzgar por los términos en que está redactada la regla anterior. Una neutralidad limitada, como la de la Suiza, puede considerarse como una excepcion de esta regla. (Véase el número 759 y el 772.)

776

El Estado neutral debe, no solamente abstenerse de suministrar embarcaciones de guerra á una de las potencias beligerantes, sino tambien vigilar rigurosamente é impedir que individuos particulares armen buques de guerra en su territorio y los pongan al servicio de uno de los beligerantes.

En tiempo de paz, un Estado puede vender á otros buques de guerra, ó mandarlos construir en los Estados extranjeros.

777

Aunque solo se haya preparado ó comenzado el armamento de un buque de guerra ó de un corsario en el territorio de un Estado neutral, este Estado tiene obligacion de intervenir para impedirlo por el solo hecho de que no quepa duda, de que el armamento tiene por objeto auxiliar á uno de los beligerantes.

No es necesario que el navío esté ya armado. Cuando un armador, prestando fletar un navío mercante, tiene la intencion de armarlo en guerra, y cuando puede probarse la intencion ó esta es verosímil por lo menos, este acto constituye una violacion de las leyes de la neutralidad: pero cuando no puede probarse la intencion, no podrá tacharse de criminal el hecho de transformar en navío de guerra un buque mercante construido en un arsenal neu-

tral y comprado mas tarde por un mercader de uno de los países beligerantes. Wheaton int. law. p. 562. Pero cuando se vende un navío de guerra á uno de los beligerantes para una empresa puramente mercantil ó industrial, habrá en este caso contrabando de guerra, pero este acto no constituirá una violacion de la neutralidad. (Véase el núm. 778.)

778

Si un Estado neutral suministra, ó permite que se suministre á uno de los beligerantes, armas ó material de guerra, viola los deberes de la neutralidad.

Por el contrario, si algunos particulares, sin intencion de ayudar á uno de los beligerantes, le suministra por medio de contratas mercantiles armas ó material de guerra, corren el riesgo de que estos objetos sean confiscados por el adversario como contrabando de guerra; pero los gobiernos neutrales no faltan á sus deberes tolerando el comercio de los objetos que se consideran como contrabando de guerra.

La remision ó ministracion de municiones de guerra, es incompatible con la neutralidad de un Estado, cuando es notoria la intencion de este de ayudar á uno de los beligerantes. Por el contrario, el comercio de armas es una negociacion cuyo carácter privado no podrá reprobarse; ni aun en tiempo de guerra, podrá prohibirse á los fabricantes de armas la venta de sus productos. Es cierto que la compra de armas á los particulares produce los mismos efectos prácticos que las ministraciones hechas por el Estado; si se puede probar que el gobierno neutral ha querido ayudar á uno de los beligerantes, se podrá considerar la venta de armas, aun cuando se haya encubierto ésta bajo la forma de transaccion mercantil privada, como contraria á las obligaciones de los neutrales. Es indispensable examinar en cada caso, si realmente hubo intencion de ayudar á uno de los beligerantes, ó si solo se ha tratado de un simple comercio de armas. Si la ministracion ha sido secreta y las remisiones se han hecho á una misma potencia, podrá deducirse que hubo intencion de ayudar á esta, y presumir que la forma de transacciones mercantiles, fué un pretexto para disfrazar la intencion. [Véase el número siguiente.]

El conductor de contrabando de guerra expone su cargamento á la confiscacion. [Véase el cap. IV]; pero el Estado neutral no está obligado á oponerse á la exportacion del contrabando de guerra. En las discusiones de la ley americana sobre neutralidad, el presidente Jefferson declaró en 1793, que la guerra extranjera no quitaba á los particulares su derecho de fabricar y expender armas; únicamente, añadió, que los ciudadanos americanos ejercitaban ese derecho por su cuenta y riesgo. Wheaton inter. law. p. 538.

779

El Estado neutral está obligado á impedir hasta donde le sea posible el que se expidan grandes cantidades de armas para alguno de los beligerantes, porque estas remisiones constituirían, segun las circunstancias, una violacion de los deberes de la neutralidad.

Es fácil impedir las *grandes* remisiones de armamento, pero para oponerse á las remisiones cortas y parciales, tendria un Estado necesidad de ordenar medidas y pesquisas vejatorias para el comercio, y no es posible obligar á un Estado á que adopte tal conducta respecto de sus ciudadanos; estos quedarán, sin embargo, expuestos á ver confiscada su propiedad por los beligerantes. (Véase el número anterior y su nota.)

780

El permiso ó autorizacion para comprar víveres para los ejércitos beligerantes no se considera como una concesion ilícita, ó un participio en la guerra, siempre que se otorgue á ambas partes sin distincion.

Los víveres no deben considerarse como contrabando de guerra, y solo serán confiscables en el caso de que se intente introducirlos á una plaza sitiada ó bloqueada; pero suministrarlos á uno de los beligerantes, con exclusion del otro, seria una parcialidad manifiesta que puede tener el carácter de un acto hostil. Es preciso observar, sin embargo, que circunstancias especiales relativas al comercio y giros mercantiles de una nacion pueden justificar que se vendan víveres á uno de los beligerantes de preferencia al otro, como por ejemplo, si la nacion que los vende solo ha acostumbrado transacciones comerciales con uno de ellos, ó si solo en sus mercados obtiene ventajas para su comercio.

781

El Estado neutral no debe proporcionar subsidios pecunia-

rios á uno de los beligerantes con la mira de facilitarle la prosecucion de la guerra, y no observaria una estricta neutralidad, si lo autorizase para levantar empréstitos ó cualquiera otra suscripcion pública en su territorio; pero los particulares pueden, sin comprometer á su gobierno, remitir valores á uno de los Estados beligerantes.

Aun cuando los empréstitos se consideran, por regla general, como negocios esencialmente pacíficos, sin embargo, deben considerarse como subsidios de guerra cuando se contratan para sostenerla, y entonces constituyen evidentemente, una participacion indirecta en la guerra: los neutrales deben, pues, abstenerse de ellos. Esta regla tambien es aplicable á los empréstitos que organizan los particulares. Por lo mismo, no serán admitidas las demandas de los Estados beligerantes contra las personas con quienes negociaron el empréstito. Philimore III, § 151, dice tratando del empréstito griego de 1826: "Es contrario al derecho internacional, que personas domiciliadas en este país, entren en negociaciones para levantar un empréstito destinado á sostener á súbditos rebeldes contra un gobierno con el cual mantenemos relaciones de amistad. Por lo mismo, deberá desecharse la demanda en que se pida la ejecucion del convenio."

Parece, pues, que no debe tolerarse un empréstito destinado á sufragar los gastos de la guerra; pero las suscripciones que se abran para socorrer á los heridos, desterrados, prisioneros, ó á las familias perjudicadas por la guerra, etc., no pueden considerarse como contrarias á las obligaciones de los neutrales, aun cuando las sumas que se colecten se distribuyan entre los ciudadanos de uno solo de los Estados beligerantes.

La emision pública de un empréstito de guerra hecha para ayudar á uno de los beligerantes, debe asimilarse al enganche de tropas, y el Estado neutral en el que se verifica debe prohibirlo; pero cuando los particulares sostienen á uno de los beligerantes con su fortuna privada, este acto se considerará como el enganche de voluntarios en uno de los ejércitos: estos actos son manifestaciones individuales que el Estado no puede impedir, y de las cuales no puede ser responsable. Las leyes penales del país pueden precaver estas manifestaciones de simpatía, pero el derecho internacional no se ocupa de ellas.

782

El Estado neutral no puede permitir que los beligerantes realicen en su territorio acto alguno conducente al fin que se proponen al hacer la guerra.

Este principio lo hemos formulado de la manera mas general posible; los núms. 783 y siguientes desarrollarán sus consecuencias.

783

En consecuencia, debe rehusarse á los beligerantes el paso por el territorio neutral.

No están de acuerdo los publicistas, ni ha sido uniforme la práctica de las naciones, acerca de la libertad que tengan los Estados neutrales para permitir, sin faltar á su neutralidad, el paso por su territorio á los ejércitos beligerantes. Algunos autores, como Grocio, Wolf, Vattel, Bello y otros, sostienen que se puede conceder este permiso, y aún que, en algunos casos el Estado neutral está obligado á otorgarlo, siempre que no pueda justificar su negativa. Otros publicistas, como Heffter, Hautefeuille y Manning, sostienen la teoría opuesta, afirmando que tal concesion por parte de un Estado neutral, equivale á la violacion de su carácter, y da justo motivo al beligerante no favorecido, aun para que le declare la guerra.

“Un Estado neutral, dice Wheaton, puede conceder ó negar á un beligerante el paso por su territorio; si lo concede, no habrá lugar á reclamacion por parte de la otra potencia beligerante, siempre que á esta se le otorgue igual privilegio, á no ser que haya razones bastantes para rehusárselo.”

En nuestro concepto, la doctrina de Wheaton es la mas aceptable, aunque adolece del inconveniente, de que sucederá con frecuencia, que el paso por un territorio neutral sea necesario y ventajoso á uno de los beligerantes, y completamente inútil al otro, en cuyo caso seria irrisorio que se ofreciera igual concesion á este último. Puede decirse, sin embargo, que esta diferencia de circunstancias no dependen del Estado neutral y, por consiguiente, no pueden ligar su libertad.

784

Puede suceder que la Constitucion, ó una servidumbre pública, ó una convencion celebrada antes de que la guerra pudiera preverse, impongan á un Estado neutral la obligacion de permitir el paso de las tropas de una de las partes beligerantes; el cumplimiento de esta obligacion no debe considerarse como un apoyo prestado á dicho beligerante, ni como una violacion de los deberes que impone la neutralidad.

[Véase el núm. 759, sobre neutralidad limitada y los 360 y 361 sobre servidumbres internacionales]. En las confederaciones de Estados la Constitucion establece, por regla general, que los Estados asociados permitan el paso de las tropas confederadas.

785

El paso de los buques de guerra por las aguas neutrales que bañan las costas, solo se considera como una violacion de la neutralidad en el caso de que el Estado neutral lo haya prohibido á los beligerantes.

En efecto, la soberanía de un Estado sobre las aguas que bañan sus costas es una soberanía relativa, puesto que el mar todo está abierto á la libre navegacion de todos los pueblos: en consecuencia, los Estados neutrales no tienen la obligacion absoluta de impedir el paso á los buques de guerra, pero tienen derecho de hacerlo. Los buques extranjeros están, pues, obligados á someterse á las medidas de policia y á las militares tomadas relativamente á esta porcion de mar. (Véanse los números 313 y 314. Wheaton inter. law. § 432.)

786

El Estado neutral no debe permitir á los buques de guerra de los beligerantes, que entren en sus puertos ó naveguen en sus rios ó canales, sino es con un objeto manifiestamente pacífico, por ejemplo, para proveerse de agua y de carbon, para comprar víveres, ó para reparaciones urgentes; pero no les será permitido reponer ó aumentar sus municiones de guerra.

La admision de los buques de guerra de los beligerantes cabe en las facultades de un Estado neutral porque está en paz con ambos beligerantes; pero una permanencia prolongada ó el permiso de que se provean de municiones de guerra seria un verdadero auxilio incompatible con la neutralidad. La mayor parte de las naciones no permite que los buques de guerra de las potencias beligerantes estacionen mas de veinte y cuatro horas en sus aguas, á no ser que el estado del mar ó las averias del navío hagan imposible que zarpe en este tiempo.