

relativos al comercio neutral consagrados en los reglamentos y en las ordenanzas francesas, eran muy onerosos para los neutrales y tendían á legitimar el despojo, aumentando en daño de los mismos el derecho de captura. En vez de mejorar las reglas del Consulado del mar, el derecho y la jurisprudencia francesa han empeorado la condición de los neutrales.

El Consulado del mar no perjudicaba al buque neutral que transportaba mercancías del enemigo, y únicamente declaraba confiscables éstas, dejando al buque libre para continuar su camino, y obligaba al beligerante á pagar al capitán de la nave todo el flete estipulado por el transporte de la mercancía secuestrada; lo cual, según hace notar Binkershoek equivalía á pagarle más de lo que se le debía, porque se le entregaba el precio de un servicio que aun no había prestado.

Las ordenanzas francesas consagraron por el contrario la odiosa máxima, *la mercancía enemiga confisca mercancía y nave amiga*, y sostuvieron que al realizar con el enemigo un acto de comercio, transportando sus mercancías inofensivas, era suficiente para convertir en enemigo al neutral mismo, y para justificar respecto de él el más riguroso tratamiento de la guerra, esto es, el de sujetar su nave á la captura, como de otra parte admitieron que el simple acto de comercio de emplear la nave enemiga para transportar las mercancías neutrales inofensivas, bastaba para poder considerar al neutral como enemigo, y declarar secuestrable su mercancía aun cuando fuese inofensiva. Tendíase, en suma, á confundirlo todo para poder secuestrarlo, y la verdadera razón de estas máximas, contrarias á todo principio de justicia y de equidad, las hallamos en las consideraciones contenidas en el edicto de 1584 «para alentar á los corsarios, á fin de que equipasen buques de guerra y causasen daños á los enemigos.» Esto explica todas las oscilaciones que ha sufrido la teoría del comercio neutral durante las guerras marítimas, y su retroceso, justificado por la necesidad de las represalias contra los demás Estados que violaban la justicia en perjuicio de los neutrales.

Estas máximas rigurosas se modificaron en parte en algunos tratados, como, por ejemplo, en el celebrado por Enrique IV y el Sultán Achmet I en 1604, en el que se reconoció el principio *el pabellón cubre la mercancía* (1); pero, en resumen, es un hecho que,

(1) La capitulación entre Enrique IV y el Sultán parece fué la primera convención en que se estableció la máxima *nave libre, mercancía libre*. De-

hasta la guerra de Oriente de 1854, los principios justos relativos al comercio de los neutrales, consignados en el Consulado del mar, fueron cada vez más abiertamente violados por el derecho y por la jurisprudencia francesa; y lo que más debe llamar la atención es que hasta mediados del siglo XVIII estuviesen de acuerdo los mismos publicistas en sostener que no debía considerarse como absolutamente contrario al derecho y á la justicia la confiscación de la mercancía enemiga á bordo de un buque neutral, siempre que no se secuestrase el mismo buque y la mercancía amiga que se hallase á bordo.

1.628. En los demás países se adoptaron las mismas reglas sancionadas por las ordenanzas francesas. Esto hizo España, que consagró en las ordenanzas de 1702 y 1718 las máximas que Luis XIV había sancionado en las de 1681. España declaró confiscables las mercancías pertenecientes á los amigos y aliados halladas á bordo de un buque enemigo y la mercancía enemiga á bordo de un buque amigo ó aliado, así como el barco que la transportase. Cuando mejoró la condición de los neutrales por el reglamento de Luis XVI, adoptó España el mismo temperamento, sancionándolo en la ordenanza de 1.º de Julio de 1779.

1.629. La legislación inglesa no ha sido de hecho más liberal para los neutrales. En teoría, ha afirmado la Gran Bretaña que quería seguir los principios del Consulado del mar, y observar, respecto á la confiscación del buque y del cargamento neutral, el derecho marítimo consuetudinario. Las máximas seguidas en la práctica han sido, sin embargo, las siguientes: en cuanto á la mercancía enemiga á bordo del buque neutral, ha sostenido siempre que debía ser confiscada; en lo que se refiere á la propiedad neutral, á bordo del buque enemigo, aun aceptando como máxima el principio del Consulado del mar, ha opuesto dicho Gobierno tantas dificultades respecto de la prueba de neutralidad del cargamento, que en realidad ha hecho ilusoria su exención de la confiscación.

bemos, no obstante, advertir que esta máxima no fué reconocida allí como regla general de derecho aplicable por reciprocidad entre las partes contratantes, sino más bien como una regla privilegiada á favor de los franceses, los cuales cargaban sus mercancías en barcos enemigos ó que transportaban bienes pertenecientes al enemigo. El art. 12 de dicha capitulación, especificando la obligación asumida por el Sultán, dice lo siguiente: «Queremos y mandamos que las mercancías halladas á bordo de los buques franceses, aunque aquéllas pertenezcan á los enemigos de la Puerta, no podrán ser capturadas so pretexto de que pertenecen á nuestros enemigos.»

Además, Inglaterra—que siempre ha sometido la guerra marítima al fin de consolidar y aumentar su poder comercial—ha apelado siempre á nuevos pretextos para oponer obstáculos al comercio de los neutrales, y les ha impuesto por la fuerza leyes arbitrarias. Así, en las frecuentes guerras contra Francia, dió el Gobierno inglés tal extensión á la definición del contrabando de guerra, que excluyó del libre comercio el transporte de muchos objetos que no tenían relación alguna con la guerra; por ejemplo, no sólo declaraba ilícito el transporte de maderas de construcción, de cuerdas, de lienzo para las velas, de hierro, de pez, etc., sino que prohibió también el de víveres y de vestidos, y aumentando las prohibiciones con sólo declararlo todo contrabando, concluyó por dejar solamente á los neutrales la facultad de cargar sus naves de objetos de moda y de lastre.

1.630. Entre las pretensiones de Inglaterra para poner obstáculos al comercio de los neutrales, debe incluirse la expuesta durante la guerra con Francia en 1756, y consistía en querer impedirles de un modo general y absoluto el emprender nuevo comercio durante la guerra. Conviene recordar que el comercio con las colonias lo hacía exclusivamente el Estado á que aquéllas pertenecían, y se negaba á los extranjeros el derecho á hacerlo aun durante la paz. Habiendo Francia concedido á los Países Bajos el comercio de géneros coloniales mientras aquella nación se hallaba en guerra con Inglaterra, sostuvo el Gobierno inglés que el Estado beligerante no podía conceder á los neutrales el derecho á hacer el comercio marítimo con sus propias colonias durante la guerra, siendo así que durante la paz se reservaba el monopolio de dicho comercio.

Mucho más difícil es conciliar esta protesta del Gobierno inglés con los principios de la razón y del derecho. ¿Cómo demostrar, en efecto, que el comercio de los pueblos neutrales debe estar condenado á una completa inamovilidad durante la guerra, ó que este mismo comercio con las colonias del beligerante puede ser calificado como ilícito y contrario al derecho internacional? ¿Podía acaso negarse al soberano el derecho de suprimir durante la guerra ciertos privilegios comerciales reservados á los propios ciudadanos durante la paz, para sostener que los neutrales que de tales concesiones se aprovechaban se convertían por esto en enemigos?

Y sin embargo, pospusieron los principios de la razón y de la justicia á la imperiosa necesidad de crear obstáculos de todas clases al comercio de las potencias rivales para obtener el fin princi-

pal de hacer servir la guerra para asegurar la preponderancia comercial, y en su consecuencia, capturaron los ingleses en dicha guerra los buques holandeses autorizados para comerciar con las colonias francesas, declarando buena presa el buque y su cargamento. No sirvió á Holanda invocar el tratado concluído con Inglaterra en 1675, que consagraba el principio de la libertad de bandera; los Tribunales ingleses decidieron que debía considerarse válida la captura, porque los buques holandeses se habían convertido por una especie de adopción en naves francesas, sirviendo á los intereses de Francia en el mero hecho de comerciar con sus colonias.

1.631. El juez Jenkinson adujo, para justificar tan grave atentado á la independencia de los neutrales, que la guerra no debía ser para éstos una ocasión de lucro, permitiéndoles enriquecerse durante un estado de cosas que arruinaba á otros; que si se concediese á los neutrales la facultad de sacar ventajas del estado de guerra, podía impulsarles esto á cooperar para prolongarla y poder disfrutar por más tiempo de dichas ventajas (1).

Sin embargo, éstos no son más que fútiles pretextos excogitados para dar una apariencia de justicia á una medida tan injusta y tan rigurosa, que sólo tenía su verdadera razón en lo que, según varias veces hemos dicho, animaba la política de las potencias marítimas, esto es, en hacer servir la guerra para enriquecerse con perjuicio de los beligerantes y de los neutrales, oponiéndose al comercio de unos y otros, y ampliando con nuevos pretextos el derecho de confiscación.

A consecuencia del mismo principio prohibía también Inglaterra el comercio de cabotaje ejercido por el neutral en el país del beligerante, porque también este comercio especial se reservaba á los nacionales durante la paz.

Estas pretensiones fueron apoyadas por algunos publicistas, sobre todo por aquéllos que consideraban como principal deber de la neutralidad el continuar el estado de cosas anterior á la guerra. Decían éstos, que, ejerciendo el neutral el comercio de cabotaje en el país del beligerante, no hacía el comercio por su propia cuenta, sino por la del beligerante mismo, para utilizar el flete, y que, sirviendo de este modo al enemigo, podía con razón impedirlo el otro beligerante. El mismo Hübner, ardiente defensor de los derechos

(1) La prohibición á que nos referimos se conoce con el nombre de *Regla de la guerra de 1756* (véase PHILLIMORE, *Comentarios*, tomo III, pág. 9, capítulo X.)

de los neutrales, aprobó á principios del siglo XVIII que el beligerante podía prohibirles que durante la guerra se consagrasen al ejercicio del comercio reservado (1). No hay, pues, que maravillarse si Inglaterra, que había abandonado dichas pretensiones en la guerra de la independencia de sus colonias americanas, la renovó durante las luchas de la Revolución francesa, y prohibió en absoluto todo comercio entre los neutrales y las colonias enemigas.

1.632. Fué, sin embargo, una pretensión exorbitante para ejercitar más ampliamente el derecho de captura, la manifestada por la misma Inglaterra respecto del bloqueo de los puertos enemigos, y la prohibición impuesta á los neutrales de comerciar con dichos puertos. Consistía ésta en que se considerase como efectivamente establecido el bloqueo con la simple declaración diplomática, por la que se notificara que tal puerto, playa ó costa enemiga se considerase bloqueada, y que los neutrales, por la simple notificación de esta orden, debían considerar interrumpido todo comercio con el lugar bloqueado, sin preocuparse de si lo estaba ó no efectivamente. Este bloqueo, que se denominó bloqueo ficticio, ocasionaba los más graves perjuicios al comercio neutral, porque hacía posible la interrupción de todo comercio con las costas del territorio enemigo, sin otra formalidad que una simple nota diplomática.

No puede decirse que este sistema de bloqueo haya sido inventado por Inglaterra. Suecia lo había adoptado en 1560 en su guerra contra Rusia, y los Holandeses lo emplearon en 1584 en su lucha contra España, cuando declararon en estado de bloqueo todos los puertos de Flandes que se hallaban en poder del enemigo. La misma Holanda publicó en 6 de Junio de 1650 una especie de legislación completa del bloqueo ficticio. Sin embargo, Inglaterra fué la que hizo de éste una aplicación más amplia en sus luchas con Francia, en las que con una simple ordenanza declaró bloqueadas todas las costas francesas, como lo verificó en 1689, cuando mediante la declaración de 22 de Agosto, dispuso que «todo comercio de cualquier clase con los puertos franceses por parte de cualquier súbdito de otro rey, príncipe ó Estado, será prohibido, sopena de la confiscación del buque y de la mercancía.»

Sin entrar en otros detalles, prueba lo dicho hasta ahora que la guerra marítima se ha hecho arbitrariamente y con la más evidente violación de los principios del derecho en perjuicio de los

(1) HÜBNER, *De la presa de los buques neutrales*, tomo I, cap. IV, § 6.

neutrales, para satisfacer los intereses de las potencias marítimas más fuertes y aguerridas.

1.633. Veamos ahora de qué modo se han proclamado los principios racionales relativos á los derechos de los neutrales, y cómo han sido solemnemente reconocidos.

Era natural que las arbitrariedades cometidas por el beligerante y sostenidas por la fuerza fuesen también rechazados del mismo modo por el otro beligerante. La primera confederación organizada con este objeto fué la formada por las ciudades hanseáticas, esto es, por las situadas en las costas del Báltico, las cuales, impulsadas por la necesidad de extender su comercio y asegurar su poder, reunieron sus fuerzas para proteger sus intereses. No se cuidaron verdaderamente de proclamar los principios de la neutralidad y defenderlos en interés de todos, sino que se preocuparon principalmente de obtener privilegios especiales para ejercer con seguridad su comercio. Estos privilegios fueron concedidos sucesivamente por Luis XI, en 1464 y 1484; por Carlos VIII, en 1489; por Francisco I, en 1536; por Enrique II, en 1552, y por Enrique IV, en 1604. Reconociéronse además formalmente en un tratado que dichas ciudades concluyeron en 10 de Mayo de 1655, en cuyo art. 3.º se estipuló expresamente que la mercancía del enemigo no hacía confiscable la del amigo, y que los buques pertenecientes á las ciudades hanseáticas serían libres y podrían transportar libremente las mercancías á pesar de que fuesen propiedad del enemigo (1).

1.634. Holanda fué la que procuró en seguida asegurar en su favor el principio de que el pabellón neutral cubre la mercancía enemiga. No teniendo en su estrecho y estéril territorio elementos de producción para alimentar el comercio, se industriaba haciendo lo que se llama comercio de economía, empleando las naves de su marina en el transporte y la distribución de los productos extranjeros por todos los puertos de Europa. Interesaba, pues, á los holandeses que pudiese continuar en tiempo de guerra el cabotaje internacional sin obstáculos por parte de los beligerantes, intentándolo todo á fin de obtener mediante una convención la derogación de la máxima entonces vigente, esto es, que era confiscable la mercancía enemiga que se hallaba á bordo de la nave amiga. Ya en 18 de Abril de 1646 habían concluido éstos un tratado con Francia sobre la base *nave libre, mercancía libre*. En efecto,

(1) FLASSAN, *Historia de la diplomacia francesa*, cap. III, pág. 194.

en el art. 1.º se estipulaba que los buques de las Provincias Unidas que traficasen con la patente del Almirantazgo de dichas provincias, serían libres, así como su cargamento, á pesar de que llevasen grano, legumbres ú otras cosas pertenecientes al enemigo, exceptuando solamente las que fuesen contrabando de guerra. Este mismo principio fué confirmado por Luis XIV en el tratado de 1678 con que concluyó la paz de Nimega.

1.635. También Suecia y Dinamarca procuraron sostener con energía los derechos de la neutralidad, los cuales hallaron en Hübner un ardiente defensor. Tenían dichas potencias gran interés en continuar durante la guerra el comercio de madera de construcción, de hierro y de alquitrán, por lo cual procuraron restringir por medio de tratados el contrabando de guerra.

1.636. También hallamos entre los Estados sostenedores de la causa de los neutrales contra las arbitrarias pretensiones de las grandes potencias, á Prusia durante el reinado de Federico el Grande. A pesar de que ésta era más bien un Estado continental que marítimo, en el asunto del empréstito silesiano sostuvo contra Inglaterra una empeñada lacha diplomática en favor de los neutrales, lucha que dió por resultado definir los principios de la neutralidad contra las pretensiones del Gobierno británico.

La discusión entre el Gobierno prusiano y el de Inglaterra respecto al comercio de los neutrales, tuvo lugar á mediados del siglo XVIII. Habiendo comenzado en 1744 la guerra entre la Gran Bretaña de una parte y Francia y España de la otra, el rey de Prusia, á fin de proteger el comercio de sus propios súbditos durante la guerra, invitó al Gobierno inglés por medio de su representante á manifestar qué regla había adoptado respecto de los súbditos prusianos. Dicho Gobierno contestó muy vagamente, asegurando en términos generales que se respetaría la bandera prusiana al igual de las de las potencias aliadas de Inglaterra, á condición de que no se emplease para transportar municiones de guerra á sus enemigos; pero de hecho secuestráronse muchos buques prusianos, y fueron condenados como buena presa por el Tribunal del Almirantazgo.

A consecuencia de este procedimiento, pidió el Gobierno prusiano por medio de su representante M. Michel una declaración formal escrita respecto de las reglas para el comercio de los neutrales, y en 1747, después de serias discusiones diplomáticas entre ambos Gobiernos, declaró el Gabinete inglés que «no había tenido ni tendría jamás intención de oponer ningún obstáculo á la nave-

gación de los ciudadanos prusianos mientras ejerciesen el comercio de un modo lícito y de conformidad con los antiguos usos establecidos y reconocidos por las potencias neutrales». Una declaración tan vaga no podía contener las arbitrarias depredaciones por parte de los armadores ingleses, los cuales continuaron capturando con diversos pretextos los buques prusianos, y muchos dinamarqueses, suecos y holandeses, todos neutrales, fletados en todo ó en parte por los prusianos, y los Tribunales ingleses hallaban siempre razones aparentes para declarar buenas las presas, pues no habiendo declarado terminantemente su Gobierno lo que entendía por comercio lícito, había dejado abierta la puerta para que cada cual lo entendiera con arreglo á sus intereses.

Así continuaron las cosas hasta 1751, en que el rey de Prusia procuró hacerse justicia por sí mismo, y para obtener la reparación de las pérdidas experimentadas por sus ciudadanos, secuestró, á título de represalia, los capitales pertenecientes á los negociantes ingleses y garantizados con las hipotecas establecidas en su favor sobre la Silesia. Discutióse entonces diplomáticamente la cuestión entre ambos Gobiernos, siendo invitados por éstos los hombres de Estado y los publicistas más notables á debatir las razones expuestas por una y otra parte, y á declarar los principios de Derecho internacional relativos al comercio de los neutrales. El resultado fué que el Gobierno inglés sostuvo que, según el derecho de gentes, las cosas pertenecientes al enemigo podían ser secuestradas aun á bordo de la nave amiga, y el Gobierno prusiano demostró que debían considerarse como máxima constante del Derecho internacional que la nave libre hace también libre la mercancía. Respecto de las cosas propiedad del amigo halladas á bordo del buque enemigo, estaban de acuerdo ambos Gobiernos en que debían ser entregadas al propietario; pero el Gobierno inglés, consecuente con su política que tiende siempre á aumentar los motivos de confiscación, sostuvo que, cuando á bordo de una nave amiga se hallan mercancías que se dice pertenecen al neutral, pueden declararse buena presa, si no se prueba hasta la evidencia la verdad de este aserto. De este modo buscaba Inglaterra el medio de justificar, bajo diversos pretextos, las depredaciones llevadas á cabo por sus armadores, y con la dificultad de la prueba destruir de hecho la misma máxima de que las cosas pertenecientes al neutral debían restituírsele aunque se hallasen á bordo de un buque enemigo.

Esta importante discusión diplomática terminó conviniendo

en que el Gobierno prusiano desistiría del secuestro de la deuda de la Silesia mediante el pago de 20.000 libras esterlinas por parte de Inglaterra (1).

1.637. Sin entrar en detalles minuciosos, nos limitaremos aquí á notar que, en todos los tratados concluidos durante el siglo XVII, no puede decirse que se fijó con certeza el derecho correspondiente á los neutrales de comerciar libremente con el enemigo. Adoptáronse en muchos tratados las dos reglas: *nave libre, mercancía libre*; y *nave enemiga, mercancía enemiga*; y fueron desconocidas en otros, y algunas veces hasta se adoptó una sola regla sin hacer mención expresa de la otra, no faltando ocasiones en que las mismas reglas adoptadas fueron constantemente violadas en la práctica. En general, puede decirse que la tendencia que prevaleció en el derecho convencional del siglo XVII fué favorable á la adopción del principio general de que la condición del cargamento seguía la de la nave, pero esta tendencia no fué verdaderamente decisiva hasta el siglo XVIII; y por lo que respecta á la proclamación de los principios generales y á la determinación de los derechos de la neutralidad, no pudo verificarse sino después de la alianza armada de los Estados neutrales, los cuales se reunieron para proclamar sus derechos y defenderlos con las armas en la mano contra las arbitrariedades de los beligerantes, como sucedió en el año 1780 y en el 1800.

Antes de verificarse este acto, era imposible contrabalancear la preponderancia de Inglaterra, que, además de su posición privilegiada por mar, había logrado concentrar en sus manos el mayor poder militar, y con las riquezas acumuladas con su comercio y sus colonias se había convertido en la verdadera señora de los mares. Las tentativas hechas por las ciudades hanseáticas, por Escandinavia, por Suecia y por Dinamarca, para sostener la causa de los neutrales no podían ser suficientes para impedir al Gobierno de Inglaterra, que había llegado al colmo del poder y de la riqueza, que hiciese incierta é insegura la condición de los neutrales, porque eran inciertos, precarios y mal definidos los derechos de los mismos durante la guerra. Agréguese á esto que la jurisprudencia no era uniforme en modo alguno, y que las demás potencias marítimas, como Francia, España y Rusia, seguían, ora una política liberal, ora una política conquistadora, que se revelaba en el derecho marítimo, según tenían interés en oponer resistencia ó

(1) Véase MARTENS, *Causas célebres del derecho de gentes*, tomo III.

en asegurar con la fuerza el monopolio de ciertos comercios. Es, pues, evidente, que era indispensable la constitución de una neutralidad marítima fuerte y poderosa, y el establecimiento de un gran Estado neutral fuerte é independiente. Lo primero se realizó mediante la alianza organizada por Rusia en 1780; lo segundo con la formación de los Estados Unidos de América.

1.638. Importa poco discutir sobre si la neutralidad armada de 1780 fué, como quieren algunos, obra espontánea de Catalina II, ó de la habilidad del Conde de Panin; lo cierto es que la nueva política proclamada por el Gobierno ruso para sostener la gran causa de los neutrales, produjo una verdadera revolución en el derecho marítimo.

Aquel Gobierno declaró, con toda solemnidad, que no sufriría por más tiempo que se violase impunemente la libertad marítima de los pueblos neutrales, y en el mes de Marzo de 1780 envió á las Cortes de Londres, de Versalles, de Madrid, de Stockolmo y de Copenhague, una declaración con fecha 26 á 28 de Febrero precedente, en la que se proclamaban los principios relativos á la neutralidad, cuyo respeto quería ver asegurado el Gobierno ruso. Dicha declaración era un resumen de los principios de la libertad marítima formulados del modo siguiente:

1.º Todo buque neutral podrá navegar libremente de puerto en puerto y por las costas de las naciones que se hallan en guerra;

2.º Las mercancías pertenecientes á los ciudadanos de los pueblos beligerantes, las cuales se encuentren á bordo de los buques neutrales serán libres, excepto los artículos de contrabando;

3.º Por lo que se refiere á la especificación de éste, se remite la Emperatriz á lo manifestado en los artículos 10 y 11 de su tratado de comercio con la Gran Bretaña (1), extendiendo estas obligaciones á todas las potencias beligerantes;

4.º Para determinar lo que caracteriza el bloqueo de un puerto, no se dará esta denominación sino á aquel en que por disposición de la potencia que lo ataque con buques allí estacionados y suficientes para guardar la entrada, haya un peligro evidente al verificarla.

(1) El art. 10 del tratado de comercio entre la Gran Bretaña y Rusia en 1775 restringía el contrabando á las municiones de guerra, aplicando este nombre (art. 11) á los cañones, morteros y demás armas de fuego, pólvora, salitre, azufre, corazas, picas, espadas, cananas, cartucheras, sillas y bridas que excedieran de la cantidad necesaria para el uso del buque. MARTENS, *Recueil*, tomo I, pág. 395.