

Esta famosa declaración nada proveyó respecto de la condición de la mercancía neutral á bordo de un buque enemigo, quizá porque esta cuestión, en que se hallaba empeñado un principio evidente de justicia, no ofrecía gran interés en la práctica, por prevalecer la costumbre de dejar al beligerante confiscar la mercancía neutral de los buques enemigos, á condición de considerar libre la mercancía enemiga á bordo de buques neutrales (1).

1.639. Cuando dicha declaración se comunicó á las potencias neutrales, éstas, no sólo se adhirieron á los principios en ella formulados, sino que se obligaron á asegurar el respeto de los mismos, defendiéndolos con las armas. Esto hicieron Dinamarca, Suiza, Holanda, Prusia, Austria, Portugal, las dos Sicilias, Francia y España. Sin embargo, estas potencias no entraron formalmente en la liga armada para defenderse recíprocamente en el caso de que se violasen con perjuicio de alguna de ellas los principios proclamados. Esto lo hicieron solamente Dinamarca, Suecia y Prusia, que se pusieron de acuerdo é hicieron una alianza defensiva para mantener con las armas los derechos de la neutralidad. Era natural que Inglaterra quedase un tanto confusa y se negase á entrar en la liga de los neutrales, para continuar aplicando en la práctica las reglas inciertas y equívocas sostenidas por ella en materia de presas. Sin embargo, su actitud y su resistencia egoísta no consiguieron detener el impulso dado, y ella misma se vió obligada á templar las violentas y arbitrarias medidas que acostumbraba á practicar en perjuicio de los neutrales, imponiendo en efecto á sus corsarios el deber de ser más moderados en su conducta, y concediendo que las mercancías procedentes del Levante y de las Antillas, pudieran ser transportadas libremente bajo cualquier bandera neutral. El sistema de principios proclamados por la liga de la neutralidad armada, es una de las más importantes fases del derecho marítimo internacional, y establece una línea divisoria entre el derecho marítimo anterior, que era incierto, vacilante y diversamente definido, según el distinto interés de las potencias marítimas, y el derecho marítimo de los tiempos modernos, fundado en principios ciertos y racionales, que deben considerarse hasta ahora

(1) Para todos los particulares relativos al origen de la declaración de Catalina II, y á los esfuerzos hechos por el príncipe de Potemkin para impedir su promulgación, véase FLASSAN, *Historia de la diplomacia*, t. VII, páginas 267 á 273.—SCHÉL, *Historia de los tratados*, tomo IV.—WHEATON, *Historia de los progresos del derecho de gentes*.—COUCHI, *El derecho marítimo internacional*, tomo II, pág. 260.

como la expresión de la conciencia jurídica de los pueblos civilizados. Aquellos principios fueron el punto de partida de la gran reforma que ha tenido su completo desarrollo en época reciente.

El tratado de paz definitivo con que se puso término á la guerra de la independencia americana, concluído en Versalles en 1783, recordó y confirmó el tratado de Utrecht de 1713, y dió nueva forma á los convenios relativos á la navegación de los neutrales, á la que se había provisto en dicho tratado (1). Los principios de la neutralidad armada fueron confirmados de un modo más evidente en los tratados concluídos entre los diferentes Estados en el intervalo que media entre la paz de 1783 y el comienzo de la Revolución francesa.

1.640. Los Estados Unidos sobre todo, que estaban interesados en consolidar la independencia adquirida y contrabalancear la preponderancia del Gobierno inglés procuraron mostrarse favorables á los neutrales, y en los tratados estipulados con Holanda en 1782, con Suecia en 1783 y con Prusia en 1785, fijaron la máxima, *nave libre, mercancía libre* (2). Dieron, pues, un paso más

(1) El art. 17 del tratado de Comercio, concluído en Utrecht el 11 de Abril de 1713 entre Francia é Inglaterra, disponía lo siguiente: «Será permitido á los ciudadanos del Rey Cristianísimo y á los de la Reina de la Gran Bretaña, navegar con sus buques con toda seguridad y libertad (y sin distinción alguna por los dueños de las mercancías que transporten) en cualquier puerto ó lugar en que se hallen, por más que estén en guerra con el Rey Cristianísimo ó con la Reina de la Gran Bretaña». DUMONT, tomo VIII, pág. 345. Una disposición completamente análoga hallamos inserta en el tratado de navegación y comercio concluído entre Francia é Inglaterra en 1786; y como dicha disposición, después de la declaración de principios hecha por la liga de los neutrales, podía interpretarse como un reconocimiento indirecto de los mencionados principios, promoviéronse vivas discusiones en el Parlamento inglés, y el Marqués de Lansdowne atacó enérgicamente al Gobierno para que declarase que con aquel artículo no se había querido adherir á la declaración rusa de 1780, y así tuvo que hacerlo el Ministerio, manifestando que no se trataba de un compromiso con los demás pueblos, sino únicamente con Francia. De cualquier modo, no puede desconocerse que la misma Inglaterra se vió obligada á reconocer los derechos sagrados de la neutralidad, á consecuencia de la actitud adoptada por los Estados neutrales armados.

(2) La tendencia del gran Estado neutral que se formó en América á favorecer el progreso del derecho internacional marítimo, se reveló en el primer tratado que aquel Estado concluyó con Francia para asegurarse el concurso de la misma en la poderosa lucha que sostenía con Inglaterra. En efecto, el art. 23 del Tratado del 6 de Febrero de 1778 entre los Estados Unidos y Francia, dispone lo siguiente: «Los buques libres asegurarán igualmente la libertad de las mercancías y se considerarán libres todos los objetos que se hallaren á bordo de los buques pertenecientes á los ciudadanos de una de las partes contratantes, á pesar de que el cargamento ó parte de éste pertenezca á los enemigos de una de dichas partes.»

importante en el camino del progreso, tomando una generosa iniciativa cuando concluyeron con Prusia el tratado de 1785, en el que, no sólo establecieron como regla la libertad de comercio, sino también el pacto que tendía á abolir el corso. En efecto, el artículo 23 de dicho tratado, debido á la iniciativa de Franklin, disponía lo siguiente: «Si sobreviniese una guerra entre ambas partes contratantes, todos los buques mercantes y comerciales empleados en el cambio de productos de las diferentes regiones, y destinados en consecuencia á facilitar la distribución de los objetos propios para satisfacer las necesidades ó las comodidades de la vida, viajarán libremente y sin ser molestados, y las dos potencias contratantes se comprometen á no confiar misión alguna á las naves armadas en corso, que pudiera autorizarlas á robar ó á destruir dichos buques mercantes ó á interrumpir el comercio».

1.641. Por desgracia, las anormales condiciones en que se llevaron á cabo las guerras de la Revolución francesa, hicieron retroceder la teoría de los derechos de los neutrales, y renacer las violencias y los abusos antes condenados. Dinamarca y Suecia se aliaron sobre la base de los principios de la neutralidad armada, pero Rusia se negó á unirse á ellas por haberse aliado con Inglaterra, Austria, Rusia y España contra Francia. Habiendo pactado las Potencias coaligadas emplear todos los medios para obligar á Francia á concluir la paz, aceptando las condiciones que quisieran imponerle, reprodujeron todas las violencias y arbitrariedades antes empleadas contra los neutrales, justificándolas con el pretexto de hacer daño á Francia.

Comenzaron estableciendo el principio de que los buques neutrales no debían introducir en los puertos franceses ninguna clase de víveres. Inglaterra, sobre todo, se mostró excesiva en sus

Puede decirse con razón que el pueblo americano tiene el mérito de las grandes iniciativas que tienden á favorecer el respeto á la libertad y á la justicia. Su política se ha inspirado también constantemente en su interés, pero siempre de acuerdo con lo justo; y por esto es por lo que en las grandes cuestiones internacionales se han mantenido generalmente los Estados Unidos dentro de la equidad y de la moderación. Esta es la política tradicional iniciada en aquellos Estados por uno de los políticos más grandes y más hábiles, por Washington: «Es digno de un pueblo ilustrado y liberal, decía, y por consiguiente, de un gran pueblo, dar el ejemplo tan sublime como nuevo, de mostrarse constantemente guiado por la justicia y por la benevolencia. ¿Quién podrá dudar que esta conducta os devolverá centuplicados los medios que sacrifiqueis momentáneamente, obrando de esta manera?»— *Correspondencia de Washington*, publicada por Guizot en 1840, edic. GosseLix, tomo VI, pág. 166.

rigores, y en el manifiesto publicado en 8 de Junio de 1793 para sus corsarios y sus buques de guerra, no sólo proclamó vigentes los más vejatorios procedimientos y adoptó como máxima *el pabelón no cubre la mercancía*, sino que dispuso, con severidad injustificable, que toda nave cargada de grano ó de otros víveres con destino á Francia, fuese retenida y conducida á los puertos ingleses, y que se capturase también cualquier barco que hubiese intentado violar el bloqueo, sin necesidad de notificar la existencia de éste. En la instrucción de 6 de Noviembre de 1793, volvió á poner en vigor la regla de la guerra de 1756, á la que nos hemos referido anteriormente, declarando buena presa todos los buques cargados de mercancías coloniales francesas.

Esta conducta, que tendía evidentemente á producir la escasez en Francia, debía provocar la reacción y legitimar las represalias, por lo que también la Convención francesa se separó de los principios de la neutralidad armada, y considerando que no era respetada por los enemigos de Francia la bandera de los neutrales, que eran violados los fundamentos de derecho internacional, y que no debía el pueblo francés respetar tampoco en tal situación la completa libertad del comercio y de la navegación neutral, decretó que los buques de guerra y los corsarios franceses estaban autorizados para apresar y transportar á los puertos de la República los barcos neutrales cargados en todo ó en parte, ora de comestibles pertenecientes á los neutrales y destinados á los puertos de los enemigos, ora de mercancías pertenecientes á éstos.

Marchando siempre por el camino de la violencia y de las arbitrariedades recíprocas, continuaron siendo cada vez más incalificables las rigurosas medidas decretadas por una y otra parte para destruirse. En las instrucciones adicionales dadas por el Gobierno inglés en 6 de Noviembre de 1793 y 8 de Enero de 1794, prescribía el almirante Hood, que se declarase buena presa á todo buque, de cualquier nación que fuese, destinado á un puerto francés ó que saliese de él, sin tener en cuenta la naturaleza del cargamento, y el Gobierno de Francia adoptó á su vez por represalias, medidas igualmente arbitrarias, bastando recordar que la ley de 18 de Enero de 1798 disponía que el Estado de los buques, en lo que concierne á su cualidad de neutrales ó de enemigos, se determinaría por el cargamento de los mismos, declarando como consecuencia de este principio buena presa todos los barcos neutrales cargados de mercancía enemiga, calificando de tal toda mercancía procedente de Inglaterra ó de las posesiones inglesas.

1.642. No continuaremos detallando las arbitrariedades y represalias llevadas á cabo durante las guerras de la Revolución francesa. Cometiéronse toda clase de excesos, pretendiendo excusarlos como medidas excepcionales que las circunstancias extraordinarias de la guerra hacían necesarias. La reacción sobrevino cuando, no pudiendo Rusia seguir en su camino á Inglaterra, se separó de ésta, y se mostró nuevamente dispuesta á declarar vigentes los principios de la neutralidad armada, invitando por una declaración de 16 de Agosto de 1800 á los reyes de Prusia, Dinamarca y Suecia á renovar la Convención de neutralidad de 1780.

Celebróse este nuevo tratado en San Petersburgo, de 14 al 16 de Diciembre del año 1800, estableciéndose las bases de la segunda neutralidad armada, de conformidad con los principios proclamados en 1780, y aun se fué más lejos, adoptando en favor de los neutrales las dos siguientes máximas que se agregaron á las precedentemente acordadas:

1.^a Un buque neutral sólo es culpable de violación de bloqueo cuando, después de haber sido advertido por un corsario de la potencia bloqueadora, procure no obstante traspasar la línea apelando á la astucia ó á la fuerza.

2.^a Cuando los buques mercantes neutrales viajen escoltados por un barco de guerra neutral, no deben estar sujetos á la visita, debiendo considerarse suficiente la declaración hecha por el Comandante del convoy de que no va á bordo nada que pueda considerarse como contrabando de guerra.

Prusia se adhirió á la segunda neutralidad armada mediante el tratado de 18 de Diciembre de aquel mismo año.

1.643. Inglaterra hizo toda clase de esfuerzos para destruir la alianza de neutralidad armada, y declaró la guerra á Dinamarca, bombardeando á Copenhague el 2 de Abril de 1801, abriendo á la vez tratos con Rusia para conseguir que ésta rompiera la liga de neutralidad armada. La muerte de Pablo I, emperador de Rusia, ocurrida en 23 de Marzo de 1801, favoreció las miras del Gobierno inglés, que logró ultimar el convenio marítimo de 17 de Junio de 1801, en el cual se estipuló el principio *el pabellón no cubre la mercancía*, poniendo nuevamente en vigor la máxima precedente, que la libertad de los buques de los neutrales y del comercio de los mismos no alcanzaba á la propiedad enemiga transportada en dichos buques.

Suecia y Dinamarca, abandonadas por Rusia, tuvieron que acceder á la Convención de 1801, que es una especie de resumen de

las reglas de derecho internacional marítimo aceptadas por Inglaterra, y acordadas mediante tratados con las demás naciones; reglas que han venido rigiendo en la práctica hasta el Congreso de París de 1856.

Conviene exponer dichas reglas tal y como se estipularon en aquel tratado, porque fueron, como dice Heffter, el *ultimatum* de las concesiones hechas por parte de Inglaterra en materia de neutralidad:

1.^a Los buques neutrales podrán navegar libremente hacia los puertos y á lo largo de las costas de los beligerantes.

2.^a Las mercancías cargadas á bordo de los buques neutrales serán libres, excepto las llamadas contrabando de guerra y las de *propiedad enemiga*; la mercancía que tenga este origen, pero que haya sido adquirida y sea transportada por un neutral, conservará siempre los beneficios anejos á esta bandera.

3.^a Para evitar toda mala ó torcida inteligencia acerca de los artículos que constituyen el contrabando de guerra, se refieren las partes contratantes al art. 11 del tratado de comercio concluido entre ellas el 21 de Febrero de 1797.

4.^a No se considerará como puerto bloqueado sino aquel cuya entrada ofrezca un peligro real á consecuencia del número de buques de guerra encargados de impedir el acceso.

5.^a La acción judicial contra los buques neutrales secuestrados por fundadas sospechas ó por actos evidentemente culpables, se emprenderá sin demora, y el procedimiento será estrictamente legal y uniforme.

Respecto de la visita de los buques mercantes en convoy, formuláronse los principios relativos á ella de la manera siguiente (art. 4.^o):

1.^o El derecho de visitar los buques mercantes pertenecientes á una de las dos potencias, y que naveguen escoltados por un barco de guerra del Estado á que pertenece, estará exclusivamente reservado á los buques de la misma clase del Estado beligerante, y no podrá ejercitarse por los armadores particulares ni por los corsarios.

2.^o Los propietarios de buques destinados á partir en convoy escoltados por un buque de guerra, antes de recibir las cartas correspondientes, deberán presentar al Jefe del mismo sus pasaportes y sus certificados marítimos en la forma determinada por este tratado.

3.^o Cuando se encontrase un convoy con un buque de guerra

de las partes beligerantes, deberá éste mantenerse fuera del alcance de un tiro de cañón, á no ser que lo impida el estado del mar ó el lugar en que se verifique el encuentro, y enviar una lancha ó uno de sus buques de convoy para proceder de común acuerdo al examen de las cartas y certificados que muestren que está autorizado para escoltar tales ó cuales buques con tal ó cual cargamento, desde el puerto A al puerto B, y que pertenece además á la marina real ó imperial del Estado cuya bandera erarbola.

4.º Una vez reconocidas y halladas en regla las cartas, no deberá abrigarse ninguna sospecha legítima. En caso contrario, el Comandante del convoy, después de invitado en debida forma por el beligerante, deberá detenerse el tiempo necesario para que el buque de guerra pueda verificar la visita de las naves que componen el convoy.

5.º Si después del examen de los documentos cree el capitán del buque de guerra tener justas razones para retener uno ó más barcos de los escoltados, estará en su derecho al hacerlo, entregando antes el capitán y la tripulación al jefe del convoy escoltado, el cual tendrá á su vez el derecho de llevar á bordo de los barcos secuestrados uno de sus oficiales para vigilar el proceso instruido. El barco capturado será en este caso conducido al puerto de la nación beligerante que esté más inmediato y sea más á propósito para llevar á cabo una investigación regular (1).

En el mismo tratado se hallan también otras disposiciones favorables á los neutrales, como las indemnizaciones debidas á éstos en caso de detención injustificada, las prescripciones para impedir el abuso de bandera, etc.

1.644. Si todas las disposiciones mencionadas fuesen lealmente ejecutadas y observadas, habría razón para considerar la declaración de los principios estipulados en dicho tratado como el comienzo de un verdadero progreso y el abandono definitivo de la política arbitraria del Gabinete inglés, y de su constante resistencia á proclamar principios claros y precisos respecto de los derechos de los neutrales. De cualquier modo, fué ya un gran paso el haber podido obtener del Gobierno inglés una declaración de principios como los contenidos en dicho tratado, los cuales, aunque no

(1) Véase MARTENS, *Recueil*, sup. II, pág. 472 á 476. Encuéntrase allí también la correspondencia entre Inglaterra y las potencias aliadas por el tratado de 1800. Dicha correspondencia, en la que Inglaterra sostenía que se había celebrado la alianza con miras hostiles á ella, preparó el tratado concluído con Rusia, de que antes nos hemos ocupado.

del todo conformes con los proclamados por las ligas de neutralidad armada de 1780 y de 1800, fueron una verdadera transacción entre los principios tradicionales arbitrarios y las reglas de derecho proclamadas en las declaraciones de las potencias aliadas; pero el gran mal fué que los mismos principios fijados en dicho tratado fueron desconocidos al poco tiempo.

No vamos á referirnos á los excesos cometidos durante las guerras de la Revolución francesa, en las que se justificó la arbitrariedad y la violencia con la necesidad de vencer á Francia á toda costa y por todos los medios.

La orden del Consejo de 16 de Mayo de 1806, por la que el Gabinete inglés notificó á las potencias neutrales el bloqueo de todos los puertos, radas, costas y ríos comprendidos entre la desembarcadura del Elba y el puerto de Brest inclusive, y el decreto de Milán de 17 de Septiembre de 1809, en el que declaró Napoleón que confiscaría toda nave que pagase cualquier derecho al Tesoro británico, declarando también bloqueadas todas las islas Británicas, son una prueba clara de la confusión que entonces reinaba en las guerras marítimas.

Lo más notable es que Inglaterra faltó, en 1807, á los principios estipulados en 1801, respecto de Dinamarca, que se había adherido á ellos por el tratado de 23 de Octubre del mismo año.

A consecuencia de esto, Rusia notificó, por su declaración de 26 de Octubre de 1807, que no consideraba vigente el tratado de 17 de Junio de 1801, sino que volvía á reconocer los principios de la neutralidad armada, á lo cual respondió el Gobierno inglés con la contra-declaración de 18 de Diciembre de 1807, manifestando que consideraba vigentes los principios del derecho marítimo, contra los cuales se había organizado la neutralidad armada. Tal fué la causa de que tuviese una vida de corta duración la declaración de principios hecha en dicho tratado, y en el celebrado en 18 de Julio de 1812 entre Inglaterra y Rusia no volvió á ponerse en vigor el tratado de 1801.

1.645. El Congreso de Viena, que puso fin á la larga guerra sostenida contra Francia, y fundó sobre nuevas bases el sistema de las relaciones internacionales de los Estados europeos, no determinó nada respecto á los diversos puntos controvertidos en el derecho marítimo. Procuró arreglar la navegación de los ríos, pero nada dispuso respecto de dicha navegación en caso de guerra. La cuestión sobre si la mercancía debía ó no seguir la condición del pabellón que la cubre en tiempo de guerra, ha continuado discu-

tiéndose con distintos criterios, y regulándose por tratados en que se ha atendido á arreglar la condición de los neutrales, sin haber establecido nada con certeza respecto de los mismos. Los publicistas han continuado apreciando de diverso modo dicha condición y los derechos y deberes pertenecientes á los mismos; los Gobiernos los han entendido con arreglo á las miras particulares de la política reinante y á sus peculiares intereses.

Durante un período de cerca de cuarenta años no se turbó la paz de Europa con grandes guerras, es decir, desde el tratado de Viena en 1815 hasta la guerra de Oriente en 1854.

Sin embargo, las discusiones relativas á los derechos y á los deberes de los neutrales han sido bastante animadas, é Inglaterra se ha mostrado constantemente firme en el sostenimiento de sus principios, que eran los consagrados en el Consulado del mar, esto es, que corresponde al beligerante el derecho de apoderarse en el mar de la propiedad enemiga en cualquier lugar que la encuentre; que habiendo la obligación de respetar solamente la propiedad neutral, no puede negársele el derecho á investigar á quien corresponde el buque y los objetos que lleva á bordo, si son en totalidad del enemigo ó del neutral ó si es mixto el cargamento; que combinando estos derechos y deberes, puede el beligerante, por simple presunción ó sospecha de que la nave ó la mercancía pertenecen al enemigo, secuestrarla y admitir al neutral á probar lo contrario ante los Tribunales del capturante.

Fácil es comprender que este sistema debía perjudicar grandemente á los neutrales y á la libertad comercial de los mismos. El derecho de probar ante los Tribunales del capturante es una débil é incompleta garantía. Admitido que el beligerante puede secuestrar la nave ó su cargamento por simple sospecha, y que el secuestro así verificado debe considerarse como una justa y legal presunción en favor suyo, que sólo puede destruirse mediante prueba en contrario; considerando que esta prueba debía hacerse ante el Tribunal llamado á decidir acerca de la validez ó nulidad de la confiscación en interés del Estado capturante, y las grandes dificultades para evidenciar las pruebas de la propiedad son las que únicamente podrá destruir la presunción de que aquélla pertenece al enemigo, resulta evidente que el sistema inglés debe dar lugar en su aplicación á graves dificultades y á los mayores abusos y vejaciones.

1.646. Era natural que los Estados que necesitaban la libertad comercial pusieran gran cuidado en simplificar la navegación

de los neutrales durante la guerra, y evitar los pretextos, abusos y vejaciones contra los mismos, lo cual no podía obtenerse sino proclamando la regla *el pabellón cubre la mercancía*. En efecto, admitiendo el principio de que la condición jurídica del cargamento debe depender de la condición de la nacionalidad de la nave, que puede probarse hasta la evidencia con el acta correspondiente que existe á bordo, y sin otro retraso que el necesario para examinar dicha acta, se muestra claramente que el comercio de los neutrales puede ejercerse durante la guerra lo mismo que en tiempo de paz, no estándoles prohibido más que transportar aquellos artículos que, según el Derecho internacional consuetudinario, se califican como contrabando de guerra, y el cargar su propiedad á bordo de los buques de los beligerantes.

Los Estados Unidos de América se han mostrado siempre fieles á los antecedentes establecidos en 1778, según antes hemos indicado, y en los tratados estipulados han procurado siempre fijar como máxima: *nave libre, mercancía libre*. Esto hicieron en el tratado con Colombia en 1824, en el del Brasil en 1828, en el de la América Central en 1825, en el celebrado con Chile en 16 de Mayo de 1852, y en otros varios. Para obtener aquel Gobierno el reconocimiento de la máxima *el pabellón cubre la mercancía*, se ha mostrado siempre dispuesto á conceder la confiscación de los bienes neutrales bajo bandera enemiga; no quiere decir esto que haya considerado absolutamente necesario asociar estos dos principios, sino más bien por dar á Inglaterra en particular una compensación, como si dicho Gobierno se mostrara dispuesto á conceder la facultad de secuestrar la mercancía neutral cargada á bordo de la nave enemiga, á condición de que se renunciase al derecho de secuestrar la mercancía enemiga á bordo de un buque neutral, siempre con el fin de simplificar la difícil prueba de la propiedad de la mercancía, y reducirlo todo á la prueba de la bandera, por ser fácil, expedita y segura.

Este principio, que se halla estipulado en el art. 13 del tratado con Chile, lo está asimismo en el art. 18 del tratado de 9 de Diciembre de 1834 estipulado entre Francia y Bolivia. Lo mismo en el uno que en el otro se halla establecido el principio «que las mercancías cubiertas con bandera neutral se consideran neutrales aun cuando pertenezcan á enemigos de la otra parte contratante». Después se añade: «Se ha convenido igualmente en que la libertad de la bandera asegura la de las personas, y en que el individuo perteneciente á una potencia enemiga, el cual se halle á bordo de