

un buque neutral, no puede ser hecho prisionero, á no ser que sea militar y esté en aquel momento al servicio del enemigo.»

A consecuencia del mismo principio sobre la asimilación de la bandera y de la mercancía, la propiedad neutral hallada á bordo de un buque enemigo será considerada como enemiga, á no haberse verificado el cargamento antes de la declaración de guerra ó antes de haber tenido conocimiento de esta declaración en el puerto de donde partió la nave.

Estos mismos principios hallamos en los tratados celebrados con Tejas en 1839, con el Ecuador y Venezuela en 1843, y en los demás concluidos posteriormente entre las repúblicas americanas. También en los mencionados tratados se ha fijado como máxima que las partes contratantes aplicarán las mismas reglas respecto de las demás potencias con tal que éstas las hayan reconocido.

Respecto á los deberes de neutralidad, como por ejemplo, en lo que se refiere al alistamiento en el territorio del Estado neutral, á la venta y el suministro de armas y municiones de guerra, existen algunas disposiciones formuladas en los tratados, habiéndose establecido otras por las Cámaras legislativas, y siendo todas obligatorias para los ciudadanos del Estado que hubiese declarado la neutralidad.

Así, pues, en los Estados Unidos de América se determinaron los deberes de los ciudadanos en la ley de 1818, y en Inglaterra en la del 1819, denominada *Foreign enlistment act*.

Los demás Estados que no tenían leyes especiales relativas á este punto, solían proclamar los deberes de la neutralidad y las reglas obligatorias para ellos y sus súbditos, mediante declaraciones ó notas diplomáticas, publicadas á la vez que su declaración de neutralidad (1).

(1) Una de las notas diplomáticas importantes en que se afirmaron los principios de la neutralidad, es la publicada por Suecia el 8 de Abril de 1854, en la que se establecieron las siguientes reglas:

«El sistema que S. M. el rey de Suecia y Noruega entiende que debe seguir constantemente es el de una estricta neutralidad, fundada en la buena fe é imparcialidad y en el respeto á los derechos de todas las potencias. Esta neutralidad impone al Gobierno de S. M. las siguientes obligaciones, en cambio de las ventajas que cree debe reservarse:

1.<sup>a</sup> Abstenerse, durante el conflicto, de toda participación directa ó indirecta en favor de cualquiera de las partes contendientes.

2.<sup>a</sup> Admitir en los puertos de Suecia y Noruega los buques de comercio de las partes beligerantes, reservándose el Gobierno la facultad de negar la entrada en los puertos fortificados de Stokolmo, Cristianía, Horten, Carlsten, Carlsrona, Slito y de la isla de Gotland. Dichos buques observarán naturalmente las leyes sanitarias y de policía que las circunstancias

**1.647.** Tal era el estado de cosas cuando ocurrió la guerra de Oriente de 1854, en la que, habiéndose aliado Inglaterra con Francia, fué necesario que se pusieran de acuerdo acerca de los principios generales que respecto de los neutrales debían observar los ejércitos aliados. En aquella ocasión tomó el Gabinete francés la iniciativa para obtener del de S. M. británica el abandono de los principios hasta entonces sostenidos en materia de neutralidad, no mostrándose contrario á ello el Gobierno inglés. En la correspondencia diplomática entre ambos Gobiernos, reconociendo la misma Inglaterra la necesidad de abandonar su práctica tradicional, propuso que se adoptasen las siguientes reglas:

1.<sup>a</sup> El pabellón cubre la mercancía;

2.<sup>a</sup> Los aliados no concederán patentes de corso y procesarán como piratas á los que lo ejerciesen;

3.<sup>a</sup> El ejercicio del derecho de visita en alta mar tendrá por único fin asegurarse de la nacionalidad del buque y de si existe ó no á bordo contrabando de guerra ó correspondencia dirigida al enemigo.

En resumen, fijáronse las bases del acuerdo, y el resultado fué la declaración de principios publicada en la *Gaceta Oficial* de Londres y en el *Monitor Universal* francés, con fecha 30 de Marzo de 1854, concebida en los términos siguientes:

«S. M. la reina del Reino Unido de la Gran Bretaña é Irlanda, obligada á tomar las armas para ayudar á un aliado, desea hacer la guerra lo menos onerosa posible para las potencias con quienes se encuentra en paz.

»A fin de preservar el comercio de los neutrales de los impedimentos y molestias consiguientes, consiente S. M. en renunciar, por el presente, á una parte de los derechos de beligerante que le corresponden con arreglo al derecho de gentes.

»Es imposible para S. M. renunciar al derecho de secuestrar los artículos de contrabando de guerra y de impedir á los neutrales transportar despachos al enemigo; y debe mantener también el derecho que tiene, como potencia beligerante, á impedir á los neutrales violar un bloqueo efectivo, esto es, aquel que pueda estable-

hagan necesarias. Los corsarios no serán admitidos en los puertos ni tolerados en los Estados de S. M. el rey de Suecia y Noruega.

3.<sup>a</sup> Conceder á los buques de las potencias beligerantes la facilidad de procurarse en los puertos de los reinos unidos todas las provisiones que puedan necesitar, excepto los artículos considerados como contrabando de guerra.



cerse con una fuerza suficiente contra los fuertes, las costas ó las radas del enemigo.

»Pero S. M. renuncia al derecho de secuestrar la propiedad del enemigo hallada á bordo de un buque neutral, no siendo contrabando de guerra; y declara además S. M. que, deseosa de disminuir, hasta donde sea posible, los males de la guerra y de restringir las operaciones de la misma á las fuerzas regularmente organizadas del país, no tiene intención de conceder patentes autorizando el armamento en curso.»

**1.648.** Esta declaración del Gobierno inglés inauguró de hecho un nuevo sistema de derecho marítimo respecto de los neutrales, y fué el principio de la reforma definitiva, consagrada después en el protocolo suscrito el 16 de Abril de 1856 en París por las potencias aliadas, entre las que se hallaba también Cerdeña. En dicho protocolo se comprometieron las potencias que lo suscribían á respetar las reglas de derecho marítimo observadas durante la guerra de 1854, y á emplear y dirigir todos sus esfuerzos á obtener que los demás Estados aceptasen y observasen dichas reglas. Aquel acta debe considerarse como la base del moderno derecho marítimo, y contiene la renuncia formal, por parte de Inglaterra, á las reglas del Consulado del mar, sostenidas por ella con tanta persistencia.

He aquí el texto de tan importante documento:

«Los plenipotenciarios que han suscrito el tratado de París de 30 de Marzo de 1856, reunidos en conferencia, y

Considerando:

Que el derecho marítimo en tiempo de guerra ha sido por mucho tiempo objeto de discusiones deplorables;

Que la incertidumbre de los derechos y de los deberes en esta materia da lugar á cuestiones entre los neutrales y los beligerantes, que pueden dar origen á serias dificultades y conflictos;

Que es ventajoso, por consecuencia, establecer una doctrina uniforme sobre un punto tan importante;

Que los plenipotenciarios reunidos en el Congreso de París no sabrían responder mejor á las intenciones que animan á sus respectivos Gobiernos, que procurando introducir en las relaciones internacionales principios fijos sobre la materia;

Debidamente autorizados, han convenido dichos plenipotenciarios ponerse de acuerdo respecto á los medios de conseguir este fin, y al efecto han suscrito la solemne declaración siguiente:

1.º Queda abolido el corso.

2.º El pabellón neutral cubre la mercancía enemiga excepto el contrabando de guerra.

3.º No es capturable la mercancía neutral bajo bandera enemiga, excepto dicho contrabando.

4.º Para ser obligatorio el bloqueo, debe ser efectivo, esto es, mantenido por una fuerza suficiente para impedir realmente el acceso al litoral enemigo.

Los Gobiernos de los infrascritos plenipotenciarios se comprometen á comunicar esta declaración á los Estados que no han tomado parte en el Congreso de París, y á invitarlos á que verifiquen su adhesión.

Convencidos de que las máximas por ellos proclamadas serán acogidas con gratitud por todo el mundo, no dudan los plenipotenciarios que suscriben que los esfuerzos de sus Gobiernos para generalizar dichas máximas, se verán coronados por un éxito completo.

La presente declaración no es ni puede ser obligatoria sino entre las potencias que la han hecho ó que se adhieran á ella.»

Esta declaración fué suscrita por los plenipotenciarios de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía. Después fué comunicada á los demás Estados, invitándoles á que se adhiriesen á ella.

En el protocolo suscrito por los mencionados plenipotenciarios, en la sesión de 16 de Abril de 1856, á propuesta del conde Walewski, se convino que, debiendo considerarse de interés común el mantener la indivisibilidad de los cuatro principios formulados en la declaración firmada por los mismos, debía considerarse como regla, que las potencias signatarias y las que en lo sucesivo quisieran adherirse, no podrían en la aplicación del derecho de los neutrales en tiempo de guerra concluir convenciones que no tuviesen por fundamento los cuatro principios contenidos en la mencionada declaración.

**1.649.** La declaración de París fué comunicada á los demás Estados (1), y los de Europa unos después de otros se adhirieron todos á ella, excepto España, que manifestó que no podía aceptar

(1) Han admitido en una ú otra forma los principios proclamados en la declaración de París, los siguientes Estados: Badén, Baviera, Bélgica, Brema, Bolivia, Brasil, Brunswick, Chile, República Argentina, Dinamarca, Ecuador, Grecia, Guatemala, Hamburgo, Haití, Hesse, Lubec, Mecklenburgo, Países Bajos, Perú, Sajonia, Salvador, Suecia y Noruega, Suiza, Uruguay y Wurtemberg.



la declaración íntegra, porque no consideraba oportuno adoptar el primer principio, esto es, el que se refiriere á la abolición del corso, pero que sí aceptaba los tres restantes; Méjico dió la misma respuesta.

Negaron también los Estados Unidos su completa adhesión, siendo el motivo de su negativa, especificado en la nota de 28 de Julio de 1856, que Marcy, ministro de Negocios Extranjeros de los Estados Unidos, dirigió á M. de Sartiges, embajador francés en Washington, y cuyo texto literal es el siguiente:

«El Gobierno de los Estados Unidos, reconociendo que el Congreso de París se ha inspirado para sus decisiones en sentimientos humanitarios, ha observado, sin embargo, que se ha detenido en la mitad del camino, siendo así que debió declarar la propiedad privada enemiga inviolable en alta mar durante la guerra lo mismo que lo está en el continente. Que si se hubiese aceptado esta proposición, los Estados Unidos habrían accedido gustosos á la abolición del corso, lo mismo que á los demás puntos que la declaración contiene. Pero estando basado el sistema de defensa americano en el empleo de voluntarios en la guerra continental, y de corsarios en la guerra marítima, no podía consentir el Gobierno en una modificación de los principios del Derecho internacional, que le obligarían á mantener un ejército y una marina de guerra permanente.» La nota ponía además de manifiesto los daños que ocasionaría el sistema consagrado en la conferencia á las potencias marítimas de segundo y tercer orden, que no disponían de los medios necesarios para mantener grandes escuadras de guerra como las grandes potencias.

«No debe extrañarse, decía, que los Estados más poderosos estén dispuestos á renunciar al corso frente á los más débiles, los cuales abandonan de este modo por su parte el medio más eficaz para defender sus derechos. El Gobierno americano está convencido de que procediendo así los Estados que adopten la nueva legislación marítima y que posean escuadras poderosas, serán dueños absolutos de los mares, ejercitando un dominio incontrastable, que sostendrán y conservarán con más seguridad mediante la abolición del corso.»

**1.650.** Salvo las excepciones por parte de los Estados antes mencionados, excepciones perfectamente fundadas, según hemos demostrado anteriormente (1), los principios contenidos en la de-

(1) § 1.530 y 1.565.

claración de París, aceptada por la casi totalidad de los Estados de Europa y América, deben considerarse hoy como la base del Derecho internacional marítimo en tiempo de guerra. Si dichos principios no han resuelto definitivamente todas las controversias relativas al comercio de los neutrales en tiempo de guerra por no haber proclamado, como debieron, que la propiedad privada del enemigo es inviolable, no siendo contrabando de guerra, y por no haber fijado con exactitud el concepto jurídico del contrabando, señalan, sin embargo, el más notable progreso de la historia de la neutralidad, habiendo declarado obligatorias para todos los Estados las reglas proclamadas por la neutralidad armada de 1780 y 1800. De este modo han quedado resueltas las cuestiones relativas al comercio de los neutrales; y si se hubiese precisado la definición del contrabando de guerra habría desaparecido por completo toda duda é incertidumbre, y se habría cerrado á los beligerantes el camino para extender arbitrariamente la clasificación de las materias de contrabando, limitando así el derecho á transportar todas las mercancías inofensivas para los fines de la guerra.

**1.651.** En las guerras que han asolado á Europa después del Congreso de 1856, no sólo ha sido protegida la condición de los neutrales por los principios sancionados en la declaración de París, los cuales han sido lealmente respetados, sino que se ha procurado mejorarles en ciertos puntos, precisando y ampliando su alcance.

Con motivo de la guerra sostenida en 1859 por Francia y Cerdeña contra Austria, las potencias beligerantes declararon al principio de la misma, mediante ordenanzas promulgadas, que se atenderían rigurosamente á los principios consagrados en dicha declaración, y querían además determinar la prohibición del comercio de contrabando, restringiendo á aquellas materias que debían considerarse destinadas inmediatamente á los usos de la guerra.

En efecto, en la ordenanza austriaca de 13 de Mayo de aquel año se limitó la prohibición del comercio á los siguientes objetos: cañones, armas completas ó en piezas, plomo, azufre, pólvora, salitre, cápsulas, balas y otras municiones, caballos y mulas. Prohibióse, además, transportar los objetos que pudieran servir para la construcción, el armamento, equipo y apovisionamiento de los buques, esto es, áncoras, cadenas, cables, máquinas de vapor completas ó en piezas, madera de construcción, ganado vacuno y de cerda y toda clase de carne salada.

Francia y Cerdeña ordenaron análogas medidas y declararon



expresamente que no considerarían materia de contrabando el aceite, que se había reputado tal en la guerra de 1854.

Respecto de los buques mercantes, aunque subordinándolos á la misma reciprocidad, dispuso la ordenanza austriaca que los barcos sardos y franceses que se hallasen en los puertos del imperio quedaban autorizados para tomar cargamento para el extranjero, con tal que no hubiese embarcado contrabando de guerra ni mercancía ilícita alguna.

En la otra guerra sostenida en 1863 entre Austria, Prusia y Dinamarca á propósito de la cuestión de los Ducados, fueron también aplicados los principios de la declaración de París del modo más favorable á los intereses de los neutrales.

En efecto, en la ordenanza publicada por el Gobierno austriaco en 3 de Marzo de 1864, se disponía que los buques pertenecientes á los neutrales, cualquiera que fuese el propietario del cargamento, y que pudieran justificar en regla su carácter, no podrían ser capturados, á no ser que llevasen á bordo contrabando de guerra destinado al enemigo, determinando además en dicha ordenanza que no se consideraría contrabando de guerra sino los objetos destinados á los puertos enemigos y que pudieran servir inmediatamente para los usos de la guerra, excluyendo siempre las provisiones necesarias para la defensa de las tripulaciones y de las naves. Indicóse, además, que los buques mercantes neutrales que navegasen en convoy escoltados por un buque de guerra de un Estado neutral, no serían sometidos á la visita, siendo suficiente que el capitán que los escoltase declarara que todas las cartas estaban en regla y que no llevaban contrabando.

El reglamento especial promulgado por Dinamarca el 16 de Febrero del mismo año contiene también disposiciones favorables á los neutrales. Tal es la concerniente á la notificación del bloqueo, que á la letra dice:

«El general en jefe estará obligado á notificar el bloqueo mediante una circular dirigida á los cónsules extranjeros que allí residan, é invitará á los capitanes de los buques neutrales anclados en el puerto bloqueado á precisar la época de su partida; y si el plazo concedido se juzga conveniente, ó si habiendo solicitado nuevo plazo hubiere pedido prórroga del mismo, no podrá oponerle impedimento alguno á la salida del buque.

La tentativa de atravesar la línea del bloqueo no hace que la nave incurra en falta que autorice la captura, cuando pueda suponerse que ignoraba la existencia del bloqueo en el momento de la

infracción. La autoridad competente deberá procurar en este caso que se le notifique ésta, haciendo mención de ella en las cartas de á bordo, y dejará la nave libre para seguir su ruta.

Sólo podrá ser capturado el barco que, después de haber recibido esta notificación, procure eludir el bloqueo, ó que dé motivos suficientes para suponer que al presentarse ante el puerto conocía la existencia del bloqueo.

Los cruceros que violasen las reglas establecidas para la seguridad de los buques neutrales ó que ocasionasen algún perjuicio á los mismos abusando de su poder, incurrirán en una pena proporcionada á la gravedad de los hechos, pudiendo además ser condenados á una indemnización personal en consideración al daño causado.»

Existe, además, en dicho Reglamento un conjunto de reglas concernientes al procedimiento para el secuestro y á las medidas que deben tomarse para conservar los buques secuestrados.

Los mismos principios hallamos aceptados y explicados en las ordenanzas y reglamentos publicados en las guerras sucesivas, esto es, en la de Austria contra Prusia é Italia en 1866, y en la franco-prusiana de 1870.

En la de 1866 declararon los Gobiernos prusiano é italiano que, no sólo respetarían los derechos de los neutrales, sino que se abstendrían de capturar los buques mercantes de la parte enemiga que no transportasen contrabando de guerra ni intentasen violar el bloqueo. En la guerra de 1870 notifica el Gobierno italiano en una ordenanza publicada el 18 de Julio, que renunciaba en absoluto y sin condición de reciprocidad, á apoderarse de la propiedad privada y de los buques mercantes enemigos. Francia no fué tan generosa, pues declaró en una nota oficial publicada en 21 del mismo mes, que se atendería á las reglas fijadas en la declaración de 1856, concediendo ciertas facilidades á los buques mercantes enemigos cargados antes de la guerra y que hubiesen entrado en los puertos franceses después de la ruptura de hostilidades, mantenía el derecho de que sus buques de guerra capturasen los barcos mercantes enemigos.

Finalmente, en la guerra turco-rusa de 1877, declaró el Gobierno ruso que se atendería á las reglas fijadas en la declaración de París de 1856, y en las instrucciones dadas al jefe superior de la escuadra, ordenaba dejar libres la navegación y el comercio lícito de los neutrales en el Danubio y se procurase no poner injustificadas restricciones.



Aquel Gobierno cuidó también de determinar las restricciones que podían ponerse en lo relativo al transporte de contrabando, y enumerando los objetos que podían calificarse de tal, limita su enumeración á los que podían servir directamente á los usos de la guerra continental ó marítima. Dispuso, además, que los buques neutrales que condujesen aquellos objetos, pudieran ser secuestrados y confiscados cuando fuesen destinados á un puerto enemigo y la cantidad de los objetos de contrabando fuese mayor de la que se considerase indispensable para las necesidades del buque. También declaraba asimilado al contrabando de guerra, los siguientes actos de auxilio, á saber: el transporte de tropas enemigas, de la correspondencia y despachos del enemigo, y la provisión de los barcos de guerra enemigos (1).

De todo ello se deduce claramente, que la condición de los neutrales ha mejorado mucho en nuestros días, no sólo mediante la escrupulosa observancia de la declaración de París de 1856, sino también por haber ampliado las partes beligerantes, mediante ordenanzas y reglamentos, los principios en aquélla contenidos, y haber sancionado reglas más liberales en favor de los neutrales, en armonía con los principios de la ciencia moderna.

**1.652.** La cuestión del transporte de mercancías durante la guerra y del comercio con los puertos del enemigo por parte de los neutrales, resuelta por la declaración de París, no era ni es la única cuestión que urge resolver en interés de aquéllos.

Para determinar la condición jurídica de los neutrales y asegurar á éstos el libre ejercicio de sus derechos durante la guerra, es necesario resolver otras muchas cuestiones y fijar en principios ciertos y racionales los deberes de la neutralidad, á fin de decidir cuándo ésta puede considerarse violada, y lo que puede hacerse lícitamente durante la guerra por los Estados que quieren conservar lealmente el carácter de neutrales.

Respecto de este punto discuten los publicistas modernos, siendo siempre muy viva, entre otras, la discusión acerca del deber que tienen los pueblos neutrales de impedir que en su territorio se lleven á cabo por el beligerante actos de los cuales pueda sacar alguna ventaja, como sería, por ejemplo, el contratar un empréstito, el comprar armas, víveres ó municiones, el vender las presas hechas durante la guerra, el dar asilo á las naves beligeran-

(1) *Revue de Droit international*, 1877, tomo IX, pág. 136.

tes perseguidas por el enemigo, el permitir la construcción de buques por cuenta del beligerante, etc., etc.

¿Cuáles son los actos que constituyen por sí mismos una participación indirecta en las hostilidades? ¿Cuáles las reglas y principios según los cuales dicha participación debe determinarse?

También es objeto de controversia la materia relativa á los derechos que deben concederse á los beligerantes para cerciorarse de que los neutrales cumplen lealmente sus deberes, y la de las penas que pueden imponerse á los que falten á ellos.

¿Cuándo puede el beligerante tratar como enemigo al Estado neutral por no haber llenado sus deberes en esta materia?

¿A qué están obligados los Estados neutrales para asegurar la observancia de los deberes de neutralidad por parte de sus ciudadanos?

Existe, además, la no menos grave cuestión del Tribunal competente, y la de la forma del procedimiento y de los juicios en materia de presas por violación de la neutralidad.

¿Cuándo tiene derecho el beligerante para capturar el buque neutral por no haber cumplido las condiciones de la neutralidad?

¿Qué formalidades procesales debe llenar para que estén protegidos los derechos de los particulares sujetos al secuestro y puesta á salvo la responsabilidad del secuestrante?

¿Con arreglo á qué principios debe decidirse acerca de la validez del secuestro y declarar buena la presa?

¿Cuál deberá ser la jurisdicción competente para resolver estas cuestiones?

La importante discusión entre el Gobierno inglés y el americano, surgida á consecuencia de la guerra civil, y sostenida desde 1861 á 1865, por el célebre asunto del *Alabama*, puso de manifiesto la incertidumbre que reina todavía respecto á la exacta determinación jurídica de los deberes que la neutralidad impone, y ha puesto más de relieve la necesidad de atender á ella. La declaración de París fué el comienzo de una gran reforma, pero no decidió en definitiva todas las cuestiones de la neutralidad. A la ciencia moderna corresponde designar los principios; á la diplomacia, completar la insuficiente reforma, proclamando reglas ciertas y seguras respecto á los deberes y derechos de los neutrales.

Examinar estas cuestiones y exponer los principios para poder resolverlas, será el objeto de los siguientes capítulos.