

CAPÍTULO II

Concepto jurídico de la neutralidad: su definición.

1.653. Concepto de la neutralidad.—**1.654.** A quién corresponde declararla.—**1.655.** Su definición.—**1.656.** Imparcialidad del neutral.—**1.657.** La neutralidad no es divisible.—**1.658.** Crítica de la teoría de Hübner.—**1.659.** No se puede ser á la vez aliado y neutral.—**1.660.** La neutralidad general ó perpetua.—**1.661.** Esta se halla bajo la garantía colectiva de los Estados.

1.653. La neutralidad es por sí misma un estado de hecho, y consiste en la abstención completa de todo acto hostil contra uno de los beligerantes, y de toda acción que pueda redundar en beneficio de cualquiera de ellos respecto de los fines de la guerra. Denominase, pues, Estado neutral aquel que no toma parte alguna directa ni indirecta en la lucha.

La declaración de neutralidad es una consecuencia de la libertad é independencia del Estado, el cual tiene el indiscutible derecho de conservar con los beligerantes las mismas relaciones que en tiempo de paz, absteniéndose rigurosamente de hacer cualquier cosa que pueda favorecer ó perjudicar á uno de los beligerantes en lo que se refiere á los fines de la guerra.

No debe creerse, por otra parte, que sea necesario declarar solemnemente la neutralidad para ser considerados como neutrales en una guerra. Las relaciones ordinarias entre los Estados son las de amistad y comercio pacífico; por lo cual, deben considerarse subsistentes mientras no se declaren rotas por la guerra ó por una alianza con quien la haya declarado. El beligerante no tendrá ningún derecho á tratar como enemigo á quien al comenzar la guerra no haya hecho declaración de neutralidad. Sin embargo, hay la costumbre de hacer dicha declaración para evitar errores ó malas interpretaciones.

1.654. La declaración de neutralidad debe hacerse por la persona ó personas que representen al Estado y ejerzan los dere-

chos de la soberanía en el mismo. Conviene, pues, recordar las reglas expuestas en el tomo primero relativas á la representación internacional del Estado compuesto y del Estado confederado, para poder decidir si la declaración de neutralidad hecha por el Jefe del Estado implica ó no una verdadera obligación internacional. En la hipótesis de *unión personal*, siendo distinta la personalidad internacional de ambos Estados, puede suceder que la misma persona declare la neutralidad en nombre de uno de ellos y tome parte en la guerra en nombre del otro.

Debemos también notar, que el soberano de un Estado que hubiese declarado la neutralidad, podría tomar personalmente parte en la guerra, aceptando el puesto de oficial en el ejército, lo cual no impediría la neutralidad del Estado. Puede, en efecto, el soberano realizar, como individuo, actos que no impliquen responsabilidad internacional del Estado mismo, y si agradasen á dicho soberano las aventuras de la guerra, no podría negársele el derecho de alistarse en el ejército beligerante, ni este hecho cambiaría la posición internacional del Estado, puesto que no sería éste el que tomaba parte en la guerra, porque en ese acto determinado el soberano dejaba de representar al Estado, habiendo aceptado voluntariamente la posición de cualquier otro oficial particular, á riesgo de caer prisionero de guerra.

1.655. Los publicistas han definido la neutralidad de diversos modos. Bynkershoek, que fué de los primeros que discurrieron respecto de los derechos y de los deberes de los neutrales, definió la neutralidad: «La abstención de todo acto de guerra, manteniéndose bajo un pie de perfecta igualdad respecto de todos los beligerantes en lo concerniente á los buenos oficios de humanidad (1).

Hübner dice acerca de este punto: «La neutralidad consiste en la completa inacción relativamente á la guerra, y en la imparcialidad más perfecta manifestada en los hechos respecto de los beligerantes» (2).

(1) BYNKERSHOEK trató después de GROCIO las principales cuestiones relativas á la neutralidad. En ellas discutió, en general, acerca de la influencia del estado de guerra sobre los pueblos que permanecen en paz, en el capítulo IX, libro I, *De statu belli inter non hostes*. Se ocupó del contrabando de guerra, *De his quae ad amicorum nostrorum hostes non recte advehuntur*. Trató del comercio con los puertos bloqueados, de la confiscación de las mercancías inofensivas transportadas con las de contrabando, y de las encontradas á bordo del buque enemigo, *De amicorum bonis in navibus hostium repertis*.

(2) HÜBNER, *De la captura de los buques neutrales*, Parte segunda, capítulo II, § 2.º.

Galiani la definía en estos términos: «La posición del príncipe, que hallándose en relación de paz, de alianza ó de amistad con otros soberanos que se hallen en paz entre sí, continúe en el mismo estado aun cuando haya sobrevenido entre éstos una ruptura y comenzado la guerra» (1).

Azuni dice también que la neutralidad es la continuación del estado de paz de una potencia, que, al sobrevenir la guerra entre dos ó más naciones, se abstiene en absoluto de tomar parte en ella (2).

Calvo, que transcribe las definiciones dadas por otros muchos publicistas, dice: «La neutralidad, en la acepción más lata de la palabra, es la no participación en una lucha entre dos ó más naciones» (3).

Puede, pues, afirmarse que los escritores están de acuerdo respecto del concepto jurídico de la neutralidad, y que el distinto modo de definirla depende de que algunos han querido comprender en la definición, no sólo su carácter, sino también sus condiciones, indicando los deberes y las obligaciones que de ella se derivan. Por lo demás todos convienen en que no se puede ser neutral sin la completa abstención de todo acto hostil; y si alguna divergencia existe, se refiere sólo á la imparcialidad, esto es, si debe considerarse ésta para la neutralidad tan esencial, que forme como un elemento constitutivo de la misma.

1.656. Hemos creído deber seguir en esto la opinión de Phillimore que considera como esencial para un Estado neutral la conservación de la más absoluta imparcialidad entre los beligerantes. Entiéndase, empero, que la imparcialidad á que se refiere es la que hace relación á la guerra, é implica la abstención de todo acto, que, siendo favorable al uno, perjudique al otro; pero esta imparcialidad no significa la abstención de toda manifestación de simpatía hacia la causa del uno ó del otro, cuya manifestación sólo puede ser prohibida cuando sea tan marcada que quepa considerarla como una intervención moral, en cuyo caso podría calificarse de hostil, porque daría fuerza á una parte contra la otra.

De aquí que no deba considerarse en oposición con la neutralidad el simpatizar con la causa de uno de los beligerantes é interponer sus buenos oficios para procurar la conciliación de los adver-

(1) *De los deberes de los príncipes neutrales*. Axiomas y definiciones.

(2) *Derecho marítimo europeo*, cap. I, art. 3.º.

(3) *Derecho internacional*, § 2.204.

sarios y poner un término á la lucha. Puede, pues, expresar pacíficamente sus deseos un Estado neutral y manifestar sus simpatías; dar consejos amistosos á uno ú otro Gobierno; evidenciar las reglas de derecho porque convendría determinar los deberes internacionales de las partes contendientes ó deducir dichos deberes de los tratados estipulados por las mismas partes, y ejercitar de cualquier modo la acción diplomática pacífica para poner un término á la guerra empeñada. Este procedimiento, por más que pudiera apreciarse como favorable á una de las partes, no podría calificarse de parcial, puesto que no constituye lo que se denomina intervención, sino simplemente una mediación pacífica, que no puede ser considerada como un acto de hostilidad, y puede ofrecerse siempre por aquellos Estados que procuran cumplir el deber moral de evitar los males de la guerra.

1.657. Lo que interesa mucho consignar, es que la neutralidad no es por sí misma divisible, como algunos han opinado. Klüber, entre otros, dice que la neutralidad puede ser perfecta ó imperfecta, absoluta y calificada.

El Estado, dice este escritor, que desea conservar la completa neutralidad, debe observar, en todo lo que se refiere á la guerra, una conducta absolutamente igual respecto de las potencias beligerantes. Cuando por el contrario estuviese obligado por un tratado anterior á prestar á su aliado algún auxilio en caso de guerra, á enviarle un cuerpo de ejército auxiliar ó darle un subsidio de otra cualquier clase, á cederle una plaza fuerte ó un puerto, ó á permitir el paso de tropas por su territorio, ó que en él se hagan reclutamientos, etc., etc., y sólo hiciese aquello á que está obligado por el tratado, la neutralidad que éste observaría se limitaría á todos los demás actos á que no se hubiese obligado por el citado convenio. Esta distinción no puede conciliarse con los principios del derecho ni con la naturaleza de las cosas (1).

La neutralidad es, según hemos dicho, un estado de hecho, y no puede existir como tal sino bajo la condición de abstenerse de toda participación en la guerra. Siempre que un Estado envíe recursos ó favorezca de cualquier modo á una de las partes en lo que se refiere á los asuntos de la guerra, deja de ser neutral, siendo completamente indiferente que la participación haya tenido lugar en virtud de un tratado preexistente, ó de una convención estipulada después de la declaración de guerra. El tratado puede servir,

(1) *Derecho de gentes*, § 281.

en efecto, para establecer la obligación contraída ó la extensión de la misma, á fin de determinar el carácter y límites del auxilio entre las partes que lo estipularon; pero no puede cambiar la esencia de la cosa respecto al beligerante contra quien se prestó el auxilio, puesto que no puede variarse el carácter parcial y hostil del acto.

En la historia de las guerras marítimas hallamos que algunos Estados han pretendido el privilegio de la neutralidad limitada, según el concepto de Klüber, y no faltan asimismo ejemplos de neutralidad general y de neutralidad parcial, de las cuales la primera se extendía á todo el territorio del Estado, y la otra comprendía sólo una parte, como por ejemplo, el territorio continental y no el marítimo, ó ciertas provincias solamente (1).

Explicanse tales anomalías recordando que la política y la necesidad han obligado al beligerante á considerar como neutral al que verdaderamente no lo era, á fin de no obligarlo á ponerse con todas sus fuerzas al lado del enemigo; pero no son conciliables con los principios del derecho, porque no puede haber ningún estado intermedio entre tomar y no tomar parte activa en la guerra.

1.658. Las razones aducidas por Hübner, que ha admitido también el concepto de la neutralidad limitada, son infundadas. Sostenía éste, que cuando el tratado hubiera sido estipulado antes de la declaración de guerra y el Estado sólo hubiese prestado el auxilio á que en aquél se había obligado, no podía considerarse el acto como verdaderamente hostil, siendo el cumplimiento de una obligación contraída (2). Debía por el contrario admitirse que, aun en la hipótesis de que la alianza no se hubiese hecho contra un Estado determinado y en la expectativa de una guerra con el mismo, en cuyo caso sería evidente la intención de causarle daño, el acto sería siempre perjudicial, puesto que el aliado, prestando los auxilios convenidos en el tratado, aumentaba las fuerzas del enemigo; y si era justo cumplir la obligación contraída, no lo era menos que el beligerante lo tratase como enemigo, cuando al cumplirla haya hecho efectivamente más fuerte á su adversario. Por

(1) MOSER cita de ello varios ejemplos. La convención de neutralidad relativa á la fortaleza de Königstein, concluída en 1756, y la de igual clase concerniente á la neutralidad de los Países Bajos austriacos y de las provincias prusianas de Westfalia; la de la navegación del Rin de 15 de Agosto de 1804, y otros ejemplos de neutralidad parcial acordada en los tratados.

(2) HÜBNER, *Del embargo de los buques neutrales*, II.

esto debe considerarse contrario á la esencia de la neutralidad el contribuir directa ó indirectamente á hacer más fuerte á uno de los beligerantes. Tampoco debe considerarse suficiente para tratar á un Estado como enemigo el haber estipulado un tratado por el que se obligase á auxiliar á otro en caso de guerra, si de hecho no ejecuta lo convenido ni presta los auxilios estipulados. El tratado es por sí mismo indiferente para los fines de la neutralidad, la cual depende esencialmente de contribuir ó no á aumentar las fuerzas del beligerante.

1.659. De estos principios puede deducirse que, si el Estado estuviese en guerra al mismo tiempo con dos naciones distintas y un tercero fuese aliado suyo en la guerra contra una de éstas, no debería pretenderse tampoco que á dicho tercer Estado se le considerase neutral respecto de la otra. No faltan en la Historia, respecto de este punto, ejemplos favorables para sostener la afirmativa; pero, según el derecho y la razón de las cosas, no puede ciertamente admitirse que aquel que directamente contribuye á hacer más fuerte el ataque contra un Estado—asociando sus fuerzas y sus ejércitos y haciendo posible á su aliado emplear mayores medios para vencer al otro Estado con quien á la vez pelea—pueda considerársele como amigo de esta segunda nación. ¿Cómo admitir que éste sea imparcial cuando su ayuda y la libertad de emplear mayores fuerzas tan eficazmente influye en el éxito de la guerra?

Repetimos, pues, lo que ya hemos dicho, esto es, que la neutralidad es por sí misma indivisible, y que consideramos contrarias á la razón y á la naturaleza de las cosas las divisiones y distinciones propuestas por los publicistas, aun cuando la historia del Derecho internacional esté en su abono.

1.660. Admitimos únicamente que la neutralidad, que es un derecho para todos los Estados, puede ser un deber para algunos que se hallan obligados por medio de un tratado á permanecer neutrales indistintamente en todas las guerras, á lo cual debe llamarse neutralidad general.

Tal debe considerarse, por ejemplo, la neutralidad de Bélgica, estipulada en el tratado concluído en Londres en 15 de Noviembre de 1831 entre Francia, Inglaterra, Austria, Prusia y Bélgica, confirmada por el tratado de Londres de 19 de Abril de 1839 entre Bélgica y Holanda, y garantida por Inglaterra, Austria y Prusia, por un tratado suscrito en el mismo día. Habiendo contraído Bélgica en dicho tratado la obligación de observar la neutralidad res-

pecto de todos los Estados de Europa, claro es que es una verdadera obligación internacional para dicho pueblo el mantenerse neutral en todas las guerras.

Otro tanto debe decirse de Suiza, la cual está obligada á la neutralidad perpetua, de conformidad con lo estipulado en el Congreso de Viena el 20 de Marzo de 1815, neutralidad confirmada con el reconocimiento y garantía de parte de los demás Estados representados en Viena, en acta de 20 de Noviembre del mismo año (1).

(1) Respecto de la neutralidad de Suiza y de la observancia de la misma en la guerra de 1870, véase BURY en «la *Revista de Derecho internacional*, 1870, pág. 636.

La neutralidad de Suiza, reconocida como necesaria para su independencia y para los intereses europeos hasta principios del presente siglo, y garantida por los tratados, es hoy protegida por la Constitución federal de 1859, que en su art. 90, § 9.º (a), tratándose de las atribuciones del Consejo federal, confía á éste el encargo de vigilar y defender «la seguridad exterior de Suiza y mantener su independencia y su *neutralidad*».

Creemos oportuno advertir que por la declaración suscripta en París el 20 de Noviembre de 1815 entre Francia y las cuatro grandes Potencias aliadas, se reconoció definitivamente la neutralidad de Suiza y se extendió esta neutralidad á una parte de Saboya, esto es, á las provincias de Chiablèse y de Fossigné, y al territorio que se halla al Norte de Ugina. Habiendo pasado la Saboya á Francia por el tratado de Turín de 1860, surgió la cuestión de si el cambio de soberanía del territorio neutralizado había modificado los pactos establecidos acerca de la neutralidad del dicho territorio.

Esta cuestión ha sido muy discutida en nuestros días, demostrándose con razones muy fundadas que el referido tratado de 24 de Marzo no modificó en nada los actos internacionales relativos á la neutralidad de Suiza y de los territorios adyacentes; que la Saboya no había podido cederse por el rey de Cerdeña que la poseía, sino con los derechos que él mismo ejercía sobre aquel territorio; que se debían, por tanto, considerar obligatorios para Francia los pactos internacionales, aunque se limitó el ejercicio de la soberanía en dicho territorio.

Los franceses han opinado, por el contrario, que la cuestión debe discutirse bajo otro punto de vista, esto es, que habiéndose establecido la neutralidad de Saboya en interés del antiguo reino de Cerdeña, como sostenía el mismo Gobierno francés contra lo que pensaba el Gobierno suizo, y cambiada la condición de las cosas y la posesión territorial, subsiste todavía aquel pacto hoy que la Saboya pertenece ya á Francia.

Puede observarse, por el contrario, con razón, que la neutralización de aquella parte de la Saboya se estipuló para asegurar la neutralidad de Suiza é impedir que pudiera llevarse el teatro de la guerra á una zona contigua al cantón de Ginebra y al territorio neutralizado. En todo caso deberá prevalecer siempre la regla, que ninguna de las partes obligadas

(a) Debe referirse el autor á la Constitución de 1848, derogada por la de 1874, cuyo art. 102 equivale al que el autor cita, sin más que ligeras variantes en los números 6.º y 13. Véase nuestra obra titulada *Instituciones políticas de los Estados federales*, tomo I, páginas 40 y 41.—(N. del T.)

También el Luxemburgo disfruta el privilegio de la neutralidad absoluta. El tratado de 1839 había colocado al Gran Ducado bajo la protección de las cinco Grandes Potencias; pero la neutralidad acordada para Bélgica, no parecía que pudiera extenderse al Luxemburgo. Para evitar toda duda, se acordó en la conferencia reunida en Londres en 1867 (11 de Mayo) proclamar la neutralidad absoluta del Gran Ducado en un tratado suscrito por Austria, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Prusia y Rusia.

Debemos, finalmente, incluir entre los países que disfrutaban la neutralidad convencional las islas Jónicas, de conformidad con el tratado concluido en Londres el 14 de Noviembre de 1863 entre Austria, Inglaterra, Francia, Rusia y Prusia, y por el de 29 de Marzo de 1864 entre Inglaterra, Francia, Rusia y Grecia. A consecuencia de estos tratados, disfrutaban las islas Jónicas las ventajas de una neutralidad perpetua aun después de haberse unido al reino de Grecia, y por esto no es lícito estacionar en las aguas territoriales de dichas islas, fuerza armada ó buques de guerra, excepto los estrictamente necesarios para conservar el orden y proveer á la percepción de las rentas públicas.

1.661. Siempre que la neutralidad de un Estado sea absoluta y perpetua mediante un tratado suscrito por las Grandes Potencias, debe considerarse garantida colectivamente por los grandes Estados que suscribieron el tratado. De aquí, que si uno de ellos ó un tercer Estado llevase á cabo un acto de hostilidad en el territorio declarado absolutamente neutral, podría impedirse tal violación por los Estados que hubiesen garantido la neutralidad, los cuales tendrían siempre derecho á ejercitar su acción colectiva para impedir ó reprimir la violación. También podrían impedir que dicho Estado tome una actitud contraria á los deberes que la neutralidad impone. La neutralidad perpetua debe considerarse siempre establecida en interés general, por lo que ni los demás Estados ni el mismo declarado perpetuamente neutral, podrán violarla sin ofensa del derecho internacional.

Toda potencia neutral puede, al sobrevenir una guerra, continuar manteniendo sus ejércitos en las mismas condiciones anteriores á la declaración de guerra, ó aumentar los armamentos para defender en caso necesario la neutralidad proclamada. También

por un tratado general estipulado entre ellos puede considerarse desligada, por su propia autoridad, de observar lo pactado, si su pretensión no se reconoce como fundada en derecho por las demás partes interesadas

puede aliarse con otros Estados neutrales y unir sus propias fuerzas á las de éstos para la defensa de los derechos comunes, lo cual no sería contrario á la neutralidad misma, pudiendo, como puede, un Estado armarse para defender sus propios derechos.

Dejando toda ulterior discusión respecto del concepto jurídico de la neutralidad, pasemos á examinar cuáles son en particular los deberes y los derechos que de ella se derivan.

CAPÍTULO III

Deberes de los Estados neutrales.

1.662. El neutral debe ser imparcial.—**1.663.** No es lícito prestar socorros á ambas partes.—**1.664.** Autorización dada al beligerante para pasar con sus ejércitos por el territorio neutral.—**1.665.** Paso sin autorización.—**1.666.** Paso de buques de guerra.—**1.667.** Reclutamiento de tropas por cuenta del beligerante: opinión de Galiani, de Vattel, y nuestras observaciones.—**1.668.** El neutral no debe impedir á los ciudadanos del Estado beligerante alistarse para ir á la guerra.—**1.669.** Armamento y equipo de buques de guerra.—**1.670.** Reglas según el tratado de Washington de 1871.—**1.671.** No están conformes con los principios del derecho.—**1.672.** Deberes de la neutralidad, según el Instituto de Derecho internacional.—**1.673.** Ordenanza italiana.—**1.674.** Prohibición de aceptar patentes de corso.—**1.675.** Venta de armas y municiones.—**1.676.** Responsabilidad del Gobierno neutral.—**1.677.** Nuestra opinión.—**1.678.** Comercio de víveres.—**1.679.** Subsidios pecuniarios.—**1.680.** Uso de los puertos neutrales.—**1.681.** Facultad de entrar en ellos con la presa y de venderla.—**1.682.** Justos principios admitidos en la legislación italiana.—**1.683.** El Gobierno neutral debe reprimir las violaciones de la neutralidad por los particulares.—**1.684.** En qué casos será responsable de la falta de diligencia.—**1.685.** Principios para determinar el grado de culpabilidad.—**1.686.** Aplicación hecha en la cuestión del *Alabama*.

1.662. El derecho que corresponde á todo Estado independiente para ser tratado como neutral durante la guerra, está subordinado á la condición *sine qua non* de que cumpla los deberes de la neutralidad. Estos deberes se derivan inmediatamente del concepto jurídico mismo de la neutralidad que, como hemos dicho, consiste en abstenerse leal y completamente de todo acto de hostilidad, y no hacer cosa alguna que directa ó indirectamente pueda debilitar á uno ó dar más fuerza á otro de los contendientes. Las buenas relaciones amistosas entre el Estado que hubiese declarado la neutralidad y uno de los beligerantes, no podrá legitimar una conducta parcial respecto de éste, puesto que, como hace notar Bynkershoek, el conceder los favores que la amistad aconse-