

pedir á los ciudadanos entrar en las filas del ejército de los Estados beligerantes. La citada ordenanza italiana sanciona en su artículo 4.º dicha prohibición.

1.675. También se ha cuestionado sobre si un Gobierno neutral debe considerarse obligado á prohibir la venta de las armas ó del material de guerra á los particulares dedicados á este comercio.

Considérase como incuestionable que el Estado neutral no puede aumentar la fuerza de un beligerante ó darle medios para que la aumente poniendo al servicio del mismo armas, cañones, municiones ó cualquier otro material de guerra.

Este principio debe aplicarse ampliamente aun en el caso de que un Gobierno hubiese concluido con otro un contrato antes de declarada la guerra, y hubiese vendido al mismo las armas y municiones sobrantes después de cubiertas las necesidades propias; y por más que dicho contrato se hubiese hecho de buena fe, no podría el Gobierno hacer entrega de las armas y municiones vendidas, una vez rotas las hostilidades.

El aducir que la entrega del material de guerra vendido no sería en este caso más que una simple ejecución de un contrato lealmente concluido en tiempo de paz, no podría cambiar la naturaleza de la operación misma, ni quitarle su verdadero carácter, esto es, el de un subsidio de guerra, cuando la entrega haya de verificarse después de declarada aquélla.

Puede surgir la duda de si el Gobierno neutral debe prohibir á los particulares comerciar en armas y municiones de guerra cuando este comercio se haga por cuenta de los beligerantes.

Esta cuestión se ha agitado recientemente entre el Gobierno prusiano y el inglés con motivo de la guerra de 1870, y con más calor entre los Estados Unidos é Inglaterra durante la guerra de 1861 á 1865. También fué objeto de discusión en el Senado de los Estados Unidos con ocasión de la venta de armas y municiones de guerra durante el año 1871.

Según los usos y las leyes de la guerra, está prohibido transportar aquellas materias declaradas contrabando, como después diremos; pero no puede afirmarse igualmente que según los usos internacionales se considere como un deber de los Gobiernos neutrales el prohibir el comercio de tales objetos. Algunos Estados carecen de leyes especiales para impedir á los ciudadanos vender ó transportar objetos de contrabando, pues la venta de tales obje-

tos se considera como acto de comercio, y no puede perder su naturaleza de tal porque sobrevenga la guerra. Es, pues, evidente que la venta por sí misma no puede traer consigo violación alguna de los deberes de neutralidad, ni responsabilidad para el Gobierno, siempre que se lleve á cabo por los particulares sin cooperación de ningún género por parte del Poder para facilitar la adquisición de armas y municiones por uno de los beligerantes, y hacerla más difícil al otro.

El beligerante puede precaverse confiscando todos los objetos calificados de contrabando de guerra antes de que lleguen á su destino, y el particular que transporta dichos objetos ó que consiente que sean transportados, se expone á perder su propiedad con arreglo á las leyes de la guerra; pero si quiere hacer este comercio en tales condiciones, no vemos en esto nada que pueda implicar la responsabilidad del Gobierno, con arreglo al Derecho internacional, con más razón si el comercio de dichos objetos es lícito según las leyes vigentes en el Estado neutral.

1.676. Sólo en un caso entendemos que el permitir la venta y el transporte de armas y municiones de guerra podría implicar responsabilidad por parte del Gobierno neutral, á saber: si la ley interior del Estado prohibiese á los ciudadanos durante la lucha comerciar y transportar contrabando de guerra, y si habiendo podido el Gobierno impedir el comercio de exportación de tales objetos, no lo hubiese hecho. En este caso, no sería la venta de armas y municiones la que llevaría consigo la violación de la neutralidad, sino que la responsabilidad del Gobierno provendría de no haber obrado lealmente desde el punto de vista de la ley interior, y haber dejado de aplicar dicha ley, permitiendo que se vendiesen y transportasen las armas.

1.677. Proponemos, pues, las siguientes reglas:

a) El comercio no clandestino é imparcial de las armas y municiones de guerra hecho por los particulares por su cuenta y riesgo y sin ninguna intervención directa ni indirecta del Gobierno para favorecerlo, deberá considerarse como un simple acto de comercio aun durante la guerra, y no contrario á las obligaciones impuestas al Gobierno neutral si éste no lo impidiese;

b) Si un Gobierno suspendiese la aplicación de las leyes interiores que prohibiesen este comercio; si las aplicase mal ó parcialmente; ó si de cualquier modo favoreciese dicho comercio ó facilitase la exportación, este proceder deberá considerarse como una violación de la obligación internacional que tienen los Estados

neutrales de abstenerse directa ó indirectamente de prestar auxilios á los beligerantes (1).

Aplicando estas reglas, debe deducirse que, no pudiendo considerarse la prohibición del comercio de armas y municiones como un deber absoluto de la neutralidad, no podrá pretender el beligerante que las leyes existentes en el Estado neutral relativas al comercio de dichas materias sean modificadas ni que se promulguen leyes especiales para sancionar el sistema de la prohibición, ni considerar la negativa del Gobierno neutral como una prueba de una conducta poco simpática respecto del interesado. No puede obligarse al neutral á hacer más difícil el cumplimiento de los deberes de la neutralidad, ni debe desconocerse que si para favorecer las miras particulares del beligerante quisiera prohibir aquél la exportación de materiales de contrabando de guerra, asumiría una obligación grave para hacer eficaz su prohibición; siendo en la práctica verdaderamente imposible impedir que las armas y municiones sean transportadas clandestinamente, sin someter los co-

(1) Por la aplicación de las reglas relativas á la venta y transporte de armas y municiones, tuvo lugar entre el Gobierno prusiano y el de la Gran Bretaña durante la guerra franco alemana de 1870 á 1871 una discusión muy acalorada. Véase el *Memorandum* del conde Bernstorff y Lord Granville de 1.º de Septiembre de 1870.

Sosteniendo el primero las ideas del Gobierno prusiano, hacía notar que la continua exportación de armas, de municiones, de carbón y otros materiales de guerra que se verificaba en Inglaterra por cuenta del Gobierno de Francia, y de la cual hacía alarde el Ministro de la Guerra francés, sin que tales hechos fuesen desmentidos por el Gobierno británico, probaba que no era del todo imparcial la neutralidad de la Gran Bretaña: que el Gobierno debía impedir el contrabando de guerra, declarando ilícito tal comercio, aun cuando se hiciese con los neutrales por cuenta de los beligerantes; que esta prohibición no sería un obstáculo para el comercio de los países neutrales, puesto que sólo declaraba ilegal el comercio de armas y municiones, y á éste perjudicaría únicamente, no al comercio leal; que Inglaterra, para favorecer á un corto número de comerciantes y las especulaciones de los mismos, se hacía moralmente responsable de alimentar y prolongar la guerra, que terminaría mucho antes si Francia quedaba reducida á sus propios recursos. Estos y otros argumentos de menos importancia se aducían en la citada nota; pero Lord Granville, sin negar el hecho, contestó que, según los precedentes que existían, no podía prohibirse la venta de armas y municiones; que esto no era contrario á los deberes de neutralidad, ni podía impedirlo el Gobierno inglés; que en la guerra con Dinamarca se había prohibido la exportación de armas y municiones, porque había un tratado entre aquella nación y la Gran Bretaña que así lo estipulaba; pero que la prohibición no era una regla necesaria de la neutralidad, tanto más, cuanto que los Estados Unidos que habían declarado aquélla lo mismo que Inglaterra, no habían prohibido la venta de armas, ni la misma Prusia la había prohibido durante la guerra de Oriente de 1854.

merciantes á tales restricciones y medidas inquisitivas, que impediría el movimiento comercial. De cualquier modo, se evitarían frecuentes pretextos para hacer reclamaciones por parte de los beligerantes contra el Gobierno neutral, al que podría acusarse siempre de no haber impedido la exportación con bastante cuidado y diligencia.

Las inevitables dificultades para sancionar eficazmente la prohibición de la exportación de las materias de contrabando de guerra, son, pues, un argumento valioso para concluir que no puede imponerse á los Estados neutrales que prohiban con leyes interiores el comercio de armas y municiones hecho por cuenta de los particulares. Por esto creemos que no debe aceptarse la regla propuesta por Bluntschli, á saber: «Que el Estado neutral está obligado á hacer lo posible para impedir en su territorio la exportación en grande escala de armas, cuando resulte de las circunstancias que la remesa constituye un subsidio de guerra (1). Dicha regla abrirá ancho campo á la discusión acerca de la responsabilidad del Estado neutral, de la extensión de la misma y de los criterios para poder determinarla.

Puesto que la exportación de armas y material de guerra debe considerarse como un acto de comercio cuando se lleva á cabo por los particulares, y que el envío y suministro de armas, cuando no pierde el carácter de un acto privado, no implica la violación de los deberes de neutralidad para el Estado que haya tolerado este comercio, entendemos que es inútil investigar si el particular ha tenido ó no intención de auxiliar á uno de los beligerantes, ó si la remesa constituía ó no por sí misma un subsidio de guerra, puesto que, ora se haga la exportación en pequeña, ora en grande escala, tiene siempre por objeto auxiliar al beligerante por cuya cuenta se hace.

Ahora bien: ó el Gobierno debe impedirla siempre, y en este caso surgen las dificultades antes indicadas, ó no debe impedirla nunca, y entonces no está obligado á investigar la intención de los que trafican en esta materia ó si la expedición misma constituye ó no un auxilio, y si saca ó no de ella alguna ventaja el beligerante. El neutral no debe prohibir el comercio libre, sino que corresponde al beligerante precaverlo confiscando el material de guerra vendido y transportado. El querer reglamentar demasiado la neutralidad con el laudable propósito de abreviar la guerra, puede dar oca-

(1) BLUNTSCHLI, *Der. int. cod.*, § 766.

sió á nuevos motivos de lucha, á consecuencia de las inevitables reclamaciones respecto de la ejecución de las reglas mismas, sobre todo cuando éstas no son precisas ni exactas.

Resumiendo, pues, nuestra opinión, diremos: que la guerra no puede quitar á los particulares el derecho de fabricar, de vender ó de transportar armas, municiones y material de guerra; que los Gobiernos que se empeñan, no solamente en permanecer extraños á la guerra, sino también en impedir que ésta se alimente mediante la asistencia ó auxilio que los particulares le prestan, pueden prohibir á los mismos transportar con buques cubiertos con el pabellón nacional todos aquellos objetos que según el derecho internacional se consideran como contrabando de guerra; que sancionar con penas esta prohibición no puede considerarse como un estricto y absoluto deber de neutralidad, y sólo debe considerarse como una obligación de los Estados neutrales la de no proteger de ningún modo á los propios ciudadanos que hiciesen este comercio por su cuenta y riesgo, y reconocer que los beligerantes tienen el legítimo derecho de aplicar las leyes de la guerra y confiscar ó capturar las mercancías transportadas que puedan ser calificadas de contrabando de guerra según el derecho internacional.

1.678. El comercio de víveres y de cuanto se necesita para el aprovisionamiento de los ejércitos, puede hacerse en el territorio neutral sin que al Estado que permita este comercio pueda imputársele violación alguna de los deberes de neutralidad, con tal que reconozca la facultad de hacer este comercio con ambos beligerantes con perfecta igualdad de trato. La parcialidad con intención de favorecer á cualquiera de aquéllos constituiría una violación de los deberes de neutralidad, porque equivaldría á un auxilio indirecto.

1.679. Para los auxilios pecuniarios y los empréstitos contratados públicamente para hacer la guerra, convendría establecer la siguiente regla: siempre que por su misma naturaleza y por las circunstancias tengan estos auxilios el carácter de actos privados, deben considerarse como de ningún efecto y valor para aquellos Estados que hubiesen declarado la neutralidad. Si, por el contrario, tomase el Gobierno en tal operación una parte directa ó indirecta, como, por ejemplo, si autorizase á uno de los beligerantes á contratar un empréstito ó á organizar en el país neutral una suscripción pública para reunir valores de cualquier clase, sería esto inconciliable con los deberes de una neutralidad estricta. Una cosa son las manifestaciones individuales y las liberalidades por parte

de los particulares en favor de uno de los beligerantes, y otra la participación directa ó indirecta del Gobierno.

Con más razón debe considerarse contrario á los deberes de neutralidad el acto de un Gobierno que, después de la ruptura de las hostilidades, prestase á otro el dinero que éste hubiese pedido para las necesidades de la guerra. Podría aducirse en contrario que el empréstito es una operación comercial que proporciona un beneficio al prestamista, y que un Gobierno que hace un empréstito para obtener este beneficio sin preocuparse del uso que se haga del dinero prestado no lleva á cabo una operación de guerra; que el oro, la plata y demás metales preciosos no han sido calificados como contrabando de guerra, y que, por lo tanto, debe ser lícito al neutral enviarlos al beligerante; pero estas y otras razones no pueden quitar á la operación su verdadero carácter, esto es, el de un auxilio voluntario y libremente concedido por el neutral con ocasión de la guerra y para las necesidades de la misma, lo cual es inconciliable con los deberes de neutralidad. El empréstito puede ser considerado como una operación comercial cuando aquél se hace por los particulares.

Las leyes interiores no declaran ilícitos estos actos, y no contrae responsabilidad el Gobierno aunque no prohíba á los particulares auxiliar con su dinero á un Estado que haga la guerra. Es, pues, evidente que el permitir que en un Estado neutral se organicen comités particulares para hacer colectas destinadas á socorrer á los heridos, á los prisioneros de guerra y á sus familias, no puede considerarse contrario á los deberes de neutralidad, con tal que el Gobierno procure no favorecer las manifestaciones individuales beneficiosas á una de las partes y prohibir las relativas á la otra, ni aun en el caso en que él mismo hubiese manifestado simpatía por la causa de una de ellas (1).

1.680. Debe considerarse como una verdadera obligación del Estado neutral la de prohibir á los buques de guerra y á los corsarios de los Estados beligerantes entrar en sus puertos ó en sus radas y permanecer en ellos á fin de reponer sus provisiones de guerra.

Esta regla está generalmente reconocida en las ordenanzas relativas á la neutralidad proclamadas por los diversos Estados. El art. 9.º de la ordenanza italiana de 6 de Abril de 1864, dispone lo

(1) CALVO, *Derecho internacional*, § 2.331.—BLUNTSCHLI, obra citada § 768.—PHILLIMORE, *Der. int.*, tomo III, § 151.

siguiente: «El buque de una potencia beligerante no puede en ningún caso servirse de un puerto italiano para ningún fin hostil, ni para proveerse de armas ó municiones. Dicho buque no puede, bajo pretexto alguno, emprender trabajos que tiendan á aumentar su fuerza ó su aptitud para las operaciones de la guerra.

«Art. 10. Los buques de guerra ó corsarios de las potencias beligerantes no pueden proveerse sino de los víveres, de los objetos de consumo y de los medios de reparación que sean absolutamente necesarios para el sostenimiento de los tripulantes y la seguridad de la tripulación. Si quisieran proveerse de carbón no podrán hacerlo hasta veinticuatro horas después de su llegada.»

Disposiciones análogas hallamos en las ordenanzas publicadas en los demás países (1), las cuales sancionan como regla, con leves modificaciones, el deber de los Estados neutrales de no permitir á los buques de guerra de los beligerantes servirse de las aguas jurisdiccionales ni de los puertos para los fines de la lucha. Respecto del aprovisionamiento de carbón, tanto en las ordenanzas inglesas cuanto en las españolas limitase el permiso á la cantidad necesaria para arribar al puerto más cercano de su país, y en las últimas se añade, además, que si un buque hubiese tomado carbón una vez no podrá tomarlo otra, sin un permiso especial, antes de pasados noventa días desde aquel en que se aprovisionó de carbón en un puerto español.

De conformidad con los usos internacionales establecidos, proponemos la siguiente regla:

a) Incumbe al Estado neutral no permitir ni tolerar que un buque de guerra de uno de los beligerantes verifique en sus puertos operación alguna para aumentar su fuerza ó su armamento militar, ni proveerse de víveres y carbón en mayor cantidad que la necesaria para las necesidades de la tripulación durante el tiempo que se calcule debe tardar hasta llegar á un puerto de su país.

1.681. Por lo que se refiere á los objetos apresados durante la guerra, debe considerarse como un estricto deber del Estado neutral el de no permitir á ningún buque de guerra servirse de sus puertos para poner en seguro las presas hechas. Esta prohibi-

(1) Véase la proclama del Presidente de los Estados Unidos de 8 de Octubre de 1870; la Real orden de Portugal de 30 de Julio del mismo año; el decreto del Regente de España de 26 de dicho mes y año; la proclama de Victoria, de la Gran Bretaña, de 19 de Agosto de 1870 para la observancia de la neutralidad.

ción la encontramos rigurosamente sancionada en ciertos Estados que la imponen del modo más absoluto. Esto sucede en Inglaterra, con arreglo á las instrucciones dadas por Lord Derby al Consejo del Almirantazgo en una nota de 30 de Abril de 1877, en la que se trazan las reglas que los funcionarios públicos deben observar para poner á cubierto la responsabilidad del Estado, y, entre otras cosas, se prohíbe de un modo absoluto «á los buques de guerra de los beligerantes entrar con sus presas en las aguas británicas». También en otros Estados se halla sancionado el mismo principio, aunque de un modo menos riguroso. Así, por ejemplo, con arreglo á la declaración oficial del Gobierno francés de 7 de Mayo de 1877, estableció dicho Gobierno las reglas de la neutralidad, con motivo de la guerra entre Rusia y Turquía, disponiendo lo siguiente: «No se permitirá á ningún buque de los beligerantes entrar ó permanecer con sus presas en los puertos ó radas de Francia y sus colonias, por más de veinticuatro horas, excepto el caso de arribada forzosa ó de necesidad justificada. No podrá verificarse nunca en dichos puertos ó radas la venta de objetos procedentes de la presa.»

1.682. La ordenanza italiana establece como máxima el principio sancionado por Inglaterra, y no reconoce á los buques de guerra ó corsarios la facultad de entrar con el botín en nuestros puertos, sino en el caso en que se vean obligados á ello por consecuencia de un siniestro marítimo.

A juicio nuestro, la mejor regla es la establecida por la ordenanza italiana, á pesar de que la costumbre internacional, consagrada ya en diversos tratados, haya establecido principios menos rigurosos acerca de la entrada y venta de presas en los puertos neutrales. Limitando también á veinticuatro horas la permanencia, es indudable que se concede al buque beligerante la facultad de servirse del puerto neutral para poner en seguro su presa, lo cual equivale á prestarle una asistencia para los fines de la guerra, autorizándolo para llevar á cabo en el puerto neutral una operación de esta clase. El dar refugio á un barco que haya sufrido un siniestro marítimo durante la navegación, el proveer de víveres á los que carecen de ellos, el poner una embarcación, que necesita reparaciones, en condiciones de volver á la mar sin peligro, es un verdadero deber moral superior á los que se tienen respecto del beligerante, por lo cual no puede decirse que falte á los deberes de neutralidad el que conceda refugio en sus puertos á los buques de guerra que lleguen á ellos de arribada forzosa; pero el conce-

derlo á los buques de guerra que no estén en peligro, equivaldría á convertir los puertos neutrales en lugares de asilo, y no podría conciliarse esto con los deberes de la neutralidad, aunque se otorgue igualdad de trato.

Debemos notar además, que aun en la hipótesis de que la entrada en el puerto tenga lugar por arribada forzosa, incumbe al Estado neutral el impedir que el buque beligerante pueda aprovecharse del siniestro para un fin militar. Por esto consideramos ajustadas á los principios racionales y á los usos admitidos por los Estados marítimos las disposiciones del Código de la marina mercante italiana, el cual dispone lo siguiente, respecto de los buques de guerra que entren en nuestros puertos por arribada forzosa.

«Art. 246. En caso de guerra entre Potencias con las que el Estado mantenga la neutralidad, no serán recibidos en los puertos, radas ó playas del Estado buques corsarios ó de guerra con presas, á no ser en caso de arribada forzosa; y aun en este caso deberán salir en cuanto cese el peligro.

Ningún buque de guerra ó corsario beligerante podrá permanecer por más de veinticuatro horas en un puerto, rada ó playa del Estado, ó en las aguas adyacentes, aun cuando se presentase sólo, salvo el caso de arribada forzosa por mal tiempo, por averías ó por falta de las provisiones necesarias para la seguridad de la navegación.

En ningún caso se les permitirá, en los puertos, radas ó playas del Estado la venta, cambio, etc., de los objetos apresados.

»Art. 247. Los buques de guerra de una Potencia amiga, aunque sea beligerante, podrán aproximarse y permanecer en los puertos, radas ó playas del Estado, siempre que su misión sea exclusivamente científica.

»Art. 248. En ningún caso podrá un buque beligerante entrar en un puerto italiano con un fin militar, ó para aprovisionarse de armas ó municiones.

Tampoco podrá, bajo el pretexto de reparaciones, ejecutar trabajos que de cualquier modo puedan aumentar su fuerza guerrera.

»Art. 249. Los buques de guerra ó corsarios beligerantes solo podrán ser provistos de víveres y géneros y de los medios de reparación estrictamente necesarios para la subsistencia de su tripulación y la seguridad de la navegación.

Los buques de guerra ó corsarios beligerantes que quieran pro-

veerse de carbón mineral, no podrán obtener este aprovisionamiento sino veinticuatro horas después de su llegada.

»Art. 250. Cuando los buques de guerra, corsarios ó mercantes de las dos partes beligerantes se hallasen á un mismo tiempo en un puerto ó playa del Estado, deberá mediar por lo menos un intervalo de veinticuatro horas entre la salida de cualquier barco de una parte beligerante y la de otro correspondiente á la otra parte. Este intervalo podrá aumentarse, según las circunstancias, por la autoridad marítima de dicho puerto.»

Estas disposiciones se fundan en el exacto concepto de que es un deber prestar auxilio á los buques de guerra en peligro, pero á condición de que éstos no abusen de la hospitalidad para los fines de la guerra.

1.683. Para la observancia de los deberes de neutralidad antes expuestos, y de los que se derivan de los principios generales y de los usos internacionales, debe todo Gobierno procurar con diligencia llenar lealmente las obligaciones y compeler á los particulares residentes en su territorio á no realizar por su parte ningún acto hostil que pueda implicar la responsabilidad del Gobierno. Deben, pues, los gobernantes adoptar las precauciones necesarias para hacer respetar la neutralidad por propios y extraños; pero no podrá considerársele responsable por el solo hecho material de un acto hostil cometido en su territorio por los particulares, á no ser en el caso de que hubiese dejado de hacer cuanto era necesario para impedir que aquéllos violasen los deberes de la neutralidad. Conventrá considerar como regla, que la responsabilidad del Gobierno sólo tiene lugar cuando se prueba la intención hostil por su parte, ó una evidente negligencia. Ésta no puede evadirse en el caso de que no se hubiese atendido con leyes eficaces á la sanción de los deberes de la neutralidad, sobre todo, si llamado el Gobierno á proveer, hubiese dejado de hacerlo.

1.684. La más grave dificultad para la aplicación de la citada regla consiste en determinar cuándo un Gobierno puede ser responsable de violación de los deberes de neutralidad por no haber atendido con la debida diligencia al cumplimiento de sus deberes relativos á este punto, pues no hay criterios absolutos ni principios fijos para decidir lo que constituye una negligencia imputable, ni podrían aplicarse las mismas reglas en todos los casos y circunstancias.

Es indudable que si el Gobierno neutral no agotase todos los medios de que legalmente pudiera disponer para impedir la viola-