

ción de la neutralidad, podría esto implicar la responsabilidad del Estado.

Respecto de este punto, conviene también advertir que todo el deber del Estado neutral no consiste en aplicar lealmente y de buena fe las leyes nacionales promulgadas para asegurar la observancia de los deberes de neutralidad por parte de los particulares.

Si esto bastase, la falta de leyes adecuadas sería un expediente fácil para sustraerse á todas las responsabilidades positivas que se derivan de los principios del derecho y de los de la equidad, y cada neutral se atendería, en el cumplimiento de sus obligaciones, á aquellas leyes que él mismo hubiese sancionado con arreglo á sus miras é intereses. Corresponde á todos los Estados, no sólo cumplir los deberes internacionales, sino también organizar un sistema de procedimientos legales, eficaces para dar al Gobierno medios legítimos suficientes para reprimir y castigar las violaciones de dichos deberes por los particulares.

La responsabilidad del Estado podría ser, pues, una consecuencia de los defectos y vacíos de la legislación del Estado mismo; y habría negligencia culpable cuando fuese tan grave el defecto que se considerase fácil prever que el sistema de leyes existente, aun cuando aplicado lealmente y de buena fe, era por sí mismo ineficaz y poco á propósito para reprimir dichas violaciones.

Por las mismas razones deberá estar exento de responsabilidad el Gobierno que hubiese adoptado todas las medidas legales de que podía disponer, y hubiese procurado establecer todas las que pudiesen considerarse eficaces para reparar los defectos existentes en la legislación vigente sobre la materia.

Pongamos por ejemplo la legislación francesa, y examinemos cuáles son las leyes, reglamentos y demás medios de que el Gobierno puede disponer y emplear legítimamente para impedir que en su territorio se cometan actos de que el beligerante pudiera quejarse considerándoles como una violación de los deberes de neutralidad.

Los textos aplicables á esta materia son los arts. 84 y 85 del Código penal, que dispone lo siguiente:

«Art. 84. Todo aquel que con actos hostiles no aprobados por el Gobierno hubiese expuesto al Estado á una declaración de guerra, será castigado con destierro, y si estallase la lucha, con la deportación.

»Art. 85. Todo aquel que con actos hostiles no aprobados por

el Gobierno hubiese expuesto á los franceses á sufrir represalias, será castigado con destierro.»

Conformes con estas disposiciones se hallan las del Código belga. El Código italiano, en su artículo 113, impone por este delito la pena de prisión por más ó menos tiempo, según que solo haya existido peligro de guerra ó de represalias ó que hayan surgido una ú otras.

Ahora bien: es indudable que aplicando estas disposiciones podría el Gobierno impedir y reprimir todos los actos hostiles no aprobados por él que pudiesen exponer al Estado á una declaración de guerra y á los ciudadanos á sufrir represalias. Por regla general, podrán, pues, impedirse y reprimirse todas las violaciones de la neutralidad que pudiesen dar margen á una declaración de guerra; pero el decidir si un acto de que el beligerante se haya quejado es ó no una violación de la neutralidad, corresponde al magistrado, y si éste juzgase que el hecho no es un acto hostil de aquellos á que se refieren los artículos citados, deberá el Gobierno respetar aquella decisión y podrá oponerla al beligerante para descargar cualquier responsabilidad respecto del mismo. No podrá decirse en este caso que el sistema legal y de procedimiento penal vigente en Francia es tan imperfecto que implique la responsabilidad del Estado por no haber hecho el Gobierno todo lo necesario para cumplir los deberes internacionales.

Si de los hechos y de las circunstancias resultare que el Gobierno había deferido de buena fe la cuestión al Poder judicial, no le cabría ninguna responsabilidad por indebida aplicación de la ley. Tampoco podría sostenerse en la hipótesis de que el beligerante tuviese derecho á requerir á un Gobierno para que modificase el organismo de su sistema legislativo para servir mejor los intereses del mismo beligerante y mantener con más rigor su neutralidad, siendo así que semejante pretensión no siempre será razonable, debiendo considerarse á veces contrario á la independencia de todo Estado el pretender obligar á un Gobierno á proteger con excesivas precauciones los intereses de los beligerantes y limitarse en beneficio de éstos la libertad de los ciudadanos, aumentando al mismo tiempo los motivos de responsabilidad propia.

Cuando las instituciones de un país no se opongan y las circunstancias particulares sobrevenidas durante la guerra ocasionen al beligerante un daño especial y el Gobierno pueda impedirlo por medios legales directos ó indirectos, ha de considerarse como un deber el hacerlo, puesto que lo es el tomar cualquier resolución

para mantener escrupulosamente la neutralidad respecto de los beligerantes é impedir y reprimir la violación de los deberes de la neutralidad misma por parte de los ciudadanos.

1.685. En tal supuesto es cuando, al surgir la cuestión de la diligencia exigida de parte de un Gobierno, es muy difícil establecer el grado de imputabilidad por falta de diligencia, y determinar si se está en el caso de la *culpa lata*, *culpa levis* ó *culpa levísima*.

Respecto de este punto, remitimos al lector á los principios generales anteriormente establecidos á propósito de la responsabilidad del Estado (1), y establecemos como regla: que la diligencia con que un Gobierno ha de atender á que se respeten los deberes de la neutralidad, está en razón directa de las circunstancias que hacen más ó menos inminente el peligro y del daño que podía preverse que sufriría el beligerante. Su responsabilidad está en razón directa de los medios de que podía disponer para impedir el suceso ó alejar ó disminuir el daño real del beligerante y de la mayor ó menor solicitud en emplear dichos medios.

Con esta regla no se evitan, sin embargo, todas las cuestiones, puesto que no pueden establecerse reglas abstractas para determinar la responsabilidad y el grado de imputabilidad. Los principios de derecho no son suficientes para fijar la extensión que se ha de dar al deber de diligencia y solicitud por parte de un neutral y el punto hasta donde éste se halla obligado á emplear su iniciativa para obligar á los ciudadanos á mantener la neutralidad. Todo depende de las investigaciones y de las circunstancias de hecho.

La *culpa lata* existirá en realidad si sabiendo un Gobierno que en su territorio se cometía ó se intentaba cometer un acto que podía causar un daño real al beligerante, y teniendo noticia de ello en tiempo oportuno para impedirlo, no lo hubiese hecho. La ignorancia del hecho consumado ó proyectado no eximirá siempre de responsabilidad, puesto que la ignorancia misma podría considerarse maliciosa ó culpable, según las circunstancias. Supongamos que se suministrase á un Gobierno datos é informes anteriores ó posteriores al hecho por parte de personas que, aunque no tengan un cargo oficial, podía creerse por su elevada posición que dichos

(1) Véase en el tomo II el capítulo sobre la *Responsabilidad de los Estados*.

informes eran fundados, y que el Gobierno que debía hacer todo lo necesario para informarse, no hubiese hecho nada; en tal caso, no podría eludir el Gobierno la responsabilidad con la excusa de que ignoraba el hecho.

Podría también darse el caso de que un Gobierno ignorase lealmente y de buena fe el hecho, mientras se llevaba á cabo, y hubiese tenido noticia de él después de consumado, pero á tiempo para impedir el daño que trataba de ocasionarse al beligerante, ó para disminuirlo en gran parte, y también en esta hipótesis, si hubiese obrado tan lentamente que no hubiera llegado á tiempo de impedir ó atenuar el daño, como debía y podía, no cabría tampoco la exención de responsabilidad por haber faltado la solicitud y diligencia debidas.

De lo cual resulta evidentemente, que todo depende de una relación entre el deber, los medios legítimos para impedir el suceso, las circunstancias y el hecho; por lo que es por sí misma la cuestión de imputabilidad una cuestión compleja. El beligerante, por ejemplo, no podrá exigir del Estado neutral, que para cumplir los deberes correspondientes, aumente sus fuerzas militares ó modifique su sistema ordinario de defensa, pudiendo suceder, por consiguiente, que conociendo un Gobierno las violaciones cometidas en el territorio neutral, se hallase involuntariamente en la posición especial de no poder impedir las, en cuyo caso no le serán imputables, con tal que hubiese desaprobado y censurado públicamente el hecho.

La impotencia del Estado neutral para impedir la violación de los deberes de la neutralidad, excluye siempre la responsabilidad del Gobierno, y por consiguiente, el derecho del beligerante á considerar responsable de esta violación al Estado mismo.

Por lo demás, todas las cuestiones relativas á esta materia son de aquellas que debían deferirse al conocimiento de un Tribunal arbitral, que fallando con arreglo á la equidad y al derecho, pudiera fijar con arreglo á los hechos, á las circunstancias y á los principios de la jurisprudencia internacional, la responsabilidad del Estado neutral, y decidir si se estaba ó no en el caso de obligarlo á que pagase una indemnización á quien resulte lesionado.

1.686. La discusión y aplicación más importante de las reglas expuestas en este capítulo fué la que tuvo lugar con motivo del conflicto entre Inglaterra y los Estados Unidos de América durante la guerra separatista, motivada porque algunos de los Estados de la Unión americana quisieron separarse en 1861, á con-

secuencia de disensiones ocurridas entre ellos, á propósito de la abolición ó de la conservación de la esclavitud.

El Gobierno de los Estados Unidos, que consideraba á los separatistas del Sur como rebeldes, sostenía que el de la Gran Bretaña había observado una conducta hostil desde el principio hasta el fin de la rebelión, por haber prestado su apoyo moral á los rebeldes, reconociendo á los del Sur como beligerantes sin que reunieran las condiciones para ser reconocidos como tales, y por haber faltado á los deberes de la neutralidad permitiendo que los separatistas, después de haber mandado construir buques en las aguas territoriales inglesas, los hubiesen armado y equipado para servirse de ellos en la guerra. Dicho Gobierno, aducía además que el inglés había permitido y tolerado que los beligerantes del Sur se sirviesen de los puertos y de las aguas inglesas para renovar y aumentar las provisiones militares y los armamentos, y tomasen hombres á sueldo, sin haber castigado dicho Gobierno á los que dentro de la jurisdicción territorial inglesa habían violado los deberes de la neutralidad. Por estas razones reclamaban los Estados Unidos á la Gran Bretaña el resarcimiento de todos los daños ocasionados por los buques corsarios armados por los separatistas para sostener la guerra (1).

(1) El hecho principal que dió lugar á la cuestión entre los Estados Unidos de América y el Gobierno inglés, fué la construcción de algunos buques llevada á cabo dentro de los límites jurisdiccionales de la nación británica por cuenta del Gobierno de los Estados separatistas del Sur. De estos buques citaremos, entre otros, el *Florida*, el *Georgia*, el *Shenandoah* y el *Alabama*, que fué el de mayor importancia, por los grandes perjuicios que dicho buque corsario ocasionó á la marina de los Estados Unidos, y por los daños reclamados á consecuencia de las pérdidas sufridas. El *Alabama* fué construido en Mersey y botado al mar el 29 de Julio de 1862, sin ir armado, pero se le proveyó de tripulación, de armamento, de uniformes, etcétera, en las aguas de Liverpool; y habiendo enarbolado la bandera de los Estados separatistas, recorrió los mares durante dos años, perjudicando notablemente al comercio de los Estados Unidos. La apatía demostrada por Inglaterra para impedir que en sus arsenales se construyesen éstos y otros buques, fué el objeto principal de la reclamación por parte de los Estados Unidos.

Los hechos alegados en apoyo de esta reclamación fueron formulados del siguiente modo en el discurso de Sumner:

«1.º Cuando el buque se hallaba todavía en el arsenal de Liverpool, era ya público que se destinaba á practicar el corso al servicio de los Estados del Sur en la guerra civil americana. Por más que el embajador americano en Londres y el cónsul del mismo Gobierno en Liverpool señalaron diariamente el daño al Gobierno inglés y á las autoridades inglesas, y por más que pidieron la confiscación del corsario, éste pudo salir de Liverpool sin ser molestado. La orden de secuestro llegó ya muy tarde.

2.º El corsario surista halló después de su salida un refugio en un

Las largas discusiones sostenidas por la vía diplomática entre ambos Gobiernos estuvieron á punto de producir una guerra larga y sangrienta, pero terminaron con el tratado de Washington de 8 de Mayo de 1871, en el que convinieron ambos Gobiernos someterse á un arbitraje para poner término á las disensiones relativas á las reclamaciones hechas por los Estados Unidos y no aceptadas por S. M. británica respecto de los actos irregulares llevados á cabo durante la guerra por los buques de los separatistas del Sur, é indicados con el nombre genérico de reclamaciones ó cuestión del *Alabama*.

puerto no muy conocido del país de Gales, permaneciendo treinta y seis horas en las aguas territoriales inglesas. Durante este tiempo tomó su tripulación el *Alabama*, suministrada por el vapor inglés *Hércules*, que salió de Liverpool casi al mismo tiempo que el buque tripulado. Todo esto se llevó á cabo sin obstáculos por parte de las autoridades inglesas, por más que la tripulación y el armamento del buque indicaban, sin ningún género de duda, que se destinaba á la guerra.

3.º Que el corsario surista estuvo en muchas ocasiones al alcance de los buques de guerra ingleses, sin que éstos hubiesen procurado secuestrarlo. Halló muchas veces refugio en los puertos ingleses, sin que las autoridades respectivas cuidasen de detenerlo. Así permaneció durante seis días libremente en el puerto inglés de Kingston en la Jamáica.

4.º El *Alabama* era un buque inglés por su origen, por su construcción, por su armamento, por su tripulación. Sólo era americano por ir mandado por un rebelde con la autorización del Gobierno de los Estados del Sur. Todo esto constituía, por parte de Inglaterra, un acto de hostilidad respecto de la Unión, que era un Estado amigo.»

Además de este capítulo principal de cargos, había otros, y entre ellos el de haber reconocido la Gran Bretaña á los rebeldes la cualidad de beligerantes, con una precipitación incalificable; el haber permitido á los rebeldes proveerse de armas, de municiones y de carbón en los puertos ingleses; el haberse negado á proponer la reforma de ciertas leyes vigentes, cuya ineficacia era evidente.

Sería prolijo enumerar los incidentes ocurridos en la discusión de la reclamación hecha por los Estados Unidos, y remitimos al lector á las extensas Memorias escritas en aquellas circunstancias por los dos Gobiernos interesados y por los publicistas.

Véase, pues: *Reclamación del «Alabama»*.—*Plaidoyer des États Unis*.—*Memoria y contra-memoria del Gobierno de S. M. Británica*.—*Réplica de Mr. EVARTS*.—CALVO: *Memoria presentada al Instituto de Derecho internacional*; *Revista de ídem*, 1874, pág. 453.—Véanse también las fases de la cuestión del *Alabama* en los Anuarios de 1872 y siguientes.—PRADIER FODERÉ: *La cuestión del «Alabama» y el derecho de gentes*.—PIERANTONI: *Los árbitros internacionales y el tratado de Washington*.—LAWRENCE: *Las reclamaciones de los Estados Unidos y el tratado de Washington*.—RIVIER: *El asunto del «Alabama» y el Tribunal arbitral de Ginebra*; en la *Biblioteca Universal y Revista Suiza*.—PHILLIMORE: *Derecho internacional*, tomo III, § 155 y siguientes.—BLUNTSCHLI: *Opinión imparcial sobre la cuestión del «Alabama»*, *Revista de Derecho internacional*, 1870, pág. 457.—ROLIN JAEQUEMYS: *Revista de Derecho internacional*, 1872.

Habiéndose determinado en el tratado mismo cómo debía el Tribunal arbitral constituirse y las reglas generales del procedimiento, pusieron de acuerdo las partes para establecer las reglas á que se habian de sujetar los árbitros para decidir las cuestiones surgidas, admitiendo que aquellas entendían que de dichas reglas debía hacerse aplicación especial á la cuestión, dejando á los árbitros en libertad para tener en cuenta, además, los principios del derecho internacional que no fuesen incompatibles con las citadas reglas. Las tres que se fijaron en el art. 6.º de dicho tratado fueron las siguientes.

Un Gobierno neutral está obligado:

1.º A hacer todo lo posible para impedir dentro de su jurisdicción territorial que pueda ponerse un buque en condiciones de hacerse á la mar, armado y equipado, cuando este Gobierno tenga motivos suficientes para creer que dicho buque está destinado á cruzar ó á realizar actos hostiles contra una potencia con la que se esté en paz. Debe hacer, además, todas las diligencias necesarias para oponerse á que una nave destinada á cruzar ó á realizar actos hostiles, como antes se ha dicho, salga de su jurisdicción territorial después de haberse arreglado y equipado total ó parcialmente para la guerra;

2.º Un Gobierno neutral no puede permitir ni tolerar que uno de los beligerantes se sirva de sus puertos y de sus aguas como base de operación naval contra otro beligerante.

No debe permitirse ni tolerar tampoco que uno de los beligerantes renueve ó aumente sus provisiones militares, ó se procure armas y soldados;

3.º Un Gobierno neutral está obligado á hacer todas las diligencias necesarias en sus puertos y en sus aguas para prevenir toda violación de las obligaciones y de los deberes antes enunciados, y á proceder también contra todas las personas que las violen dentro de su territorio.

El Gobierno inglés cuidó de declarar que estas reglas, tal como habían sido formuladas, no podían reputarse como principios del derecho de gentes vigente en el momento en que tuvieran lugar los hechos á que se referían las reclamaciones de los Estados Unidos, pero que no obstante consentían que los árbitros, al decidir las cuestiones que se sometían á su conocimiento, tuviesen presentes dichas reglas tal como habían sido formuladas, para decidir si el Gobierno inglés había ó no ajustado á ellas su conducta.

Las partes contratantes habían convenido, además (art. 7.º),

en que si el Tribunal decidía que la Gran Bretaña había faltado á uno ó más de los deberes prescritos en las tres reglas, podía condenarla á pagar á los Estados Unidos una suma determinada como equivalente á sus obligaciones como potencia neutral.

Las altas partes contratantes se comprometían á considerar las decisiones del Tribunal arbitral como una resolución completa, absoluta y definitiva de todas las cuestiones relativas á las reclamaciones presentadas (art. 11).

El Tribunal arbitral, de conformidad con lo establecido en el tratado, se reunió en Ginebra el 15 de Diciembre de 1871, nombrando uno de sus miembros cada potencia contratante, y los otros tres, uno Suiza, otro Italia y otro el Brasil.

Los particulares relativos á este asunto son muy importantes por los diversos incidentes suscitados tanto respecto del procedimiento cuanto á los límites de su competencia, hasta el extremo de haber estado á punto de separarse el Tribunal sin resolver la cuestión. Sin embargo, habiendo suspendido sus tareas por una decisión tomada el 16 de Noviembre de 1871, se reunió nuevamente el 15 de Junio de 1872, y después de haber examinado detenidamente el asunto dictó su sentencia el 14 de Septiembre del mismo año.

Habiendo establecido cuál debía ser la interpretación que debía darse á algunos puntos de las tres reglas establecidas entre ambos Gobiernos en dicho tratado, trató el Tribunal de las circunstancias en que habían ocurrido los hechos objeto de las reclamaciones, y eran tales aquéllos que hubo que admitir, que el Gobierno de S. M. británica no había empleado la diligencia que tiene el deber de emplear todo Gobierno que se declara neutral como se había declarado el de la reina Victoria en su proclama de 13 de Mayo de 1861; que la diligencia debida por un Gobierno neutral había de ser apreciada en razón directa de los daños que podrían sobrevenir á cualquiera de los beligerantes por consecuencia de la falta de observancia de los deberes de neutralidad; que el Gobierno de S. M. Británica había faltado por omisión á los deberes consignados en las reglas establecidas en el tratado de Washington, y aplicando aquellos principios á los buques *Alabama*, *Florida*, *Ureta* y *Shenandoah*, sostuvo por mayoría que la Gran Bretaña estaba obligada al resarcimiento de los daños producidos por su omisión, y en sentencia pronunciada en 14 de Septiembre de aquel año la condenó á pagar 15.500.000 dollars en oro á título de indemnización.

Para llegar á esta decisión habíanse fundado los árbitros principalmente en las tres reglas convenidas entre los dos Gobiernos y formuladas en el art. 6.º del tratado de 8 de Mayo de 1871, pero habían tenido también en cuenta los principios del derecho internacional, según las reglas de equidad y las fundadas en el común acuerdo de los publicistas en cuanto no podían considerarse incompatibles con las establecidas por los dos Gobiernos, y que pudieron reputarse aplicables á las circunstancias de hecho del caso controvertido.

Teniendo en cuenta los motivos en que fundaron los árbitros su decisión, encuéntrase en ellos la afirmación de diversos principios de derecho internacional, que deben ser considerados como reglas obligatorias para la observancia de los deberes de neutralidad. Resumiendo estos principios tal como fueron establecidos por los árbitros para fundar su decisión, pueden formularse de este modo.

Todo Gobierno neutral está obligado:

1.º A emplear la diligencia debida para evitar que, dentro de los límites en que ejerce su jurisdicción, se arme y equipe cualquier barco que pueda fundadamente sospecharse que puede ser destinado á crucero ó á las operaciones de guerra contra una potencia con la cual esté en paz; á emplear la misma diligencia para impedir que salga de los límites de su jurisdicción cualquier nave con dicho objeto, cuando ésta se haya arreglado y equipado en todo ó en parte dentro del perímetro de dicha jurisdicción para los usos de la guerra;

2.º A no permitir ó tolerar que una de las partes beligerantes utilice los puertos ó las aguas territoriales del Estado como base de sus operaciones marítimas contra el enemigo, ni para renovar ú aumentar las municiones militares ó el armamento;

3.º A emplear la debida diligencia en dichos puertos y aguas para impedir que cualquier persona falte á las obligaciones y deberes antes indicados.

También se aceptaron otros principios y se establecieron como base de su decisión, entre los que podemos citar, el de que el privilegio de la extraterritorialidad concedido á los buques de guerra debe considerarse introducido en el derecho público, no como un derecho absoluto, sino como un deber de cortesía entre los Estados; y que, por consiguiente, no puede invocarse para cubrir los actos contrarios á la neutralidad por parte de un Gobierno á quien puede reputarse culpable.

También se estableció otra regla respecto del aprovisionamiento de carbón; esto es, la de que, para que este hecho pueda considerarse en oposición con el deber general que de la neutralidad se deriva, ó sea el de abstenerse de hacer servir los propios puertos ó las aguas territoriales para cualquier uso naval por parte de los beligerantes, sería necesario que el aprovisionamiento se verificase en tales circunstancias de tiempo, de lugar y de personas, que tomadas en conjunto, contribuyesen á darle el carácter de un auxilio.

En el tratado de Washington se habían comprometido las partes contratantes á considerar las reglas fijadas, no sólo como las que debían tenerse presentes para resolver la cuestión surgida, sino también como las que debían reputarse obligatorias respecto de su conducta recíproca en el porvenir; y habían convenido además ponerlas en conocimiento de las otras potencias marítimas, invitándolas para que se adhiriesen (art. 6.º); pero en Inglaterra desaprobaron muchos la interpretación dada por los árbitros á las tres reglas, y á consecuencia de las discusiones surgidas en el Parlamento inglés el 21 de Marzo de 1873, preséntase una moción declarando que, aun cuando el Gobierno de la Reina hubiese querido poner en conocimiento de los demás Gobiernos las reglas acordadas en el tratado de Washington, debía declararse que la Gran Bretaña no podía aceptar los principios en que la sentencia arbitral se había fundado.

Dejando aparte todo lo concerniente á la mayor eficacia que habría podido tener el arbitraje de Ginebra, si se hubiese llegado á establecer una solemne declaración de principios respecto de los deberes de los neutrales, como se hizo en la de París de 1856 respecto de otros puntos del derecho marítimo, es, sin embargo, uno de los hechos notables que deben consignarse, á fin de mostrar la eficacia práctica de los arbitrajes y el gran resultado que se obtuvo por el de que se trata, puesto que se evitó un gravísimo conflicto entre dos naciones poderosas y se estableció un importante precedente que deberá servir como ejemplo digno de imitación para resolver toda cuestión entre los Estados, de conformidad con los principios de la equidad y del derecho.