

CAPÍTULO IV

De los derechos de los Estados neutrales.

1.687. Dificultades para determinar los derechos de los neutrales.—**1.688.** Regla general.—**1.689.** Derecho de soberanía territorial.—**1.690.** Hostilidades en las aguas neutrales.—**1.691.** Consecuencias para la legalidad de la presa.—**1.692.** El asilo.—**1.693.** Pactos estipulados en los tratados.—**1.694.** Solución de la cuestión según los principios del derecho.—**1.695.** Buque de guerra obligado á refugiarse en un puerto neutral.—**1.696.** Buque corsario.—**1.697.** Buque mercante.—**1.698.** Tropas perseguidas por el enemigo.—**1.699.** Paso de los heridos.—**1.700.** Desembarque de prisioneros.—**1.701.** Derecho á mantener relaciones diplomáticas.—**1.702.** Protección diplomática.—**1.703.** Derecho á ejercer el comercio.—**1.704.** Tratado entre Italia y los Estados Unidos de América.—**1.705.** Cuestión acerca del comercio de cabotaje.—**1.706.** Derecho á reconocer como beligerantes á los insurrectos.

1.687. Permaneciendo en paz con los beligerantes, deberían disfrutar y ejercitar los Estados neutrales todos aquellos derechos que durante la paz disfrutaban los Estados independientes. Parecerá á primera vista que no ha de ser muy controvertida la cuestión de los derechos de los neutrales, y que debe ser una regla general la de que así como éstos mantienen relaciones amistosas con cada cual de los beligerantes, así también deberán considerarse subsistentes las relaciones establecidas durante la paz.

En realidad son, sin embargo, el estado de paz y la neutralidad dos cosas completamente distintas, siendo así que la última supone la existencia de una guerra, y ésta atribuye á cada beligerante el derecho de exigir que los Estados que quieran permanecer extraños á la acción se abstengan escrupulosamente de prestar cualquier auxilio al otro beligerante. Es, pues, evidente que el estado de guerra trae consigo naturalmente ciertas restricciones á la independencia absoluta de los Estados que no toman parte en la lucha, y que deben limitar necesariamente en cierto modo los derechos correspondientes á los mismos. El deber que los Estados

neutrales tienen de abstenerse de toda participación directa ó indirecta en las operaciones militares, debe modificar su posición respectiva, no pudiendo decirse, por tanto, que los Estados neutrales, que indudablemente conservan su independencia durante la guerra, y que de hecho se hallan en paz con los beligerantes, pueden ejercitar todos aquellos derechos que durante la paz corresponden á los Estados independientes. Toda la dificultad consiste en fijar el límite jurídico de los derechos mismos, armonizando su ejercicio con los derechos de guerra y con los deberes de la neutralidad; y esto es lo que hace que sea muy controvertida esta materia.

1.688. Establecemos, pues, como regla general, la siguiente:

a) Los Estados neutrales están en la posesión jurídica y legítima de todos los derechos que durante la paz corresponden á los Estados independientes; pero no pueden ejercitar estos mismos derechos sino con las limitaciones consiguientes al estado de guerra.

Al aplicar esta regla se hallan serias dificultades por la falta de norma segura y cierta por parte de los publicistas, y por las excesivas pretensiones de los beligerantes, consagradas en los tratados. Exagerando por una parte los exorbitantes derechos de los Estados que se hallan en guerra y la necesidad de limitar por las exigencias de ésta la libertad y la independencia natural de los Estados extraños á la misma, se ha llegado á veces hasta negar á los neutrales el ejercicio de los derechos más evidentes é incontrovertibles, ó á someterlos á excepciones y restricciones arbitrarias y excesivas; otras veces han obligado por la fuerza los beligerantes más poderosos á los Estados neutrales á favorecer sus intereses, atentando así á la independencia de aquéllos.

1.689. En lo que se refiere á los derechos de soberanía territorial, no hay duda que el Estado neutral tiene la facultad de ejercitar el derecho de jurisdicción y el poder soberano en todo el territorio lo mismo que durante la paz, y á exigir que los beligerantes respeten sus declaraciones y sus actos.

El territorio neutral comprende todos los dominios continentales del Estado y las aguas territoriales del mismo. Debe, pues, admitirse que todo Estado neutral puede proveer con la más completa independencia á la protección de los derechos de las personas y de sus bienes, impidiendo que en sus dominios se cometa cualquier acto de hostilidad contra las personas y los bienes de las partes contendientes, y defendiendo por todos los medios que

estén á su alcance sus derechos soberanos contra el poder militar y los ejércitos de los beligerantes.

Este derecho es hoy generalmente reconocido por los Estados civilizados. En las instrucciones del Ministro de Marina italiano, promulgadas el 20 de Junio de 1866, se dispone lo siguiente: (Artículo 4.º) «Téngase presente que es necesario abstenerse de todo acto de hostilidad en los puertos y en las aguas territoriales de las potencias neutrales, advirtiéndole que el límite de dichas aguas se extiende hasta el alcance de un cañón disparado desde la orilla» (1).

1.690. Reconócese también generalmente que el simple paso por las aguas territoriales verificado por un buque de guerra beligerante, no es por sí mismo una violación del territorio neutral, puesto que el paso no es en realidad un acto de hostilidad, ni podrá impedirse sin atentar á la libertad de navegación; pero se considera como ilícito é ilegal todo acto de hostilidad llevado á cabo en dichas aguas, y ni aun se admite que la acción empeñada fuera de éstas pueda continuarse en las mismas para asegurar la victoria. La opinión contraria fué sostenida por Bynkershoek, que admitiendo en principio que no puede llevarse á cabo en el territorio neutral ningún acto de guerra, exceptuaba el caso de un combate comenzado en alta mar y terminado en las aguas neutrales, y no negaba al buque poder terminar su acción en dichas aguas para asegurar la victoria y apoderarse del barco por él perseguido; pero fué combatida por muchos publicistas, tales como Azuni, Hübner, Wheaton, Hautefeuille y Klüber. No puede establecerse diferencia alguna, dice Wheaton, entre el combate comenzado en alta mar y el comenzado en el mar territorial mismo; no puede señalarse ninguna excepción á la regla que admite que toda entrada voluntaria en territorio neutral con intenciones hostiles es absolutamente ile-

(1) Esta prohibición se halla también en los reglamentos de fecha anterior. En el del gran ducado de Toscana de 1.º de Agosto de 1778 se dispone lo siguiente: «No podrá llevarse á cabo ningún acto de hostilidad entre naciones beligerantes en el puerto y playa de Liburnia, dentro del semicírculo formado, así al Levante como al Poniente, por el litoral de la Torre, arrecife y línea de la Meloria, y en los mares adyacentes á los demás puertos, escollos, torres y playas del gran ducado. No podrá cometerse ningún acto de hostilidad en una distancia que se fijará en el alcance de un cañón, y, en su consecuencia, en dicho espacio se prohibirá todo despojo, persecución, intimación de obediencia, visita, y en general todo acto de violencia y de superioridad, debiendo los buques de cualquier nación disfrutar una seguridad completa por la protección que les concedemos en las aguas adyacentes á nuestro gran ducado.»

gal (1). De aquí que deba admitirse el principio de la inviolabilidad en territorio neutral aun cuando se trate de asegurar el fruto del combate comenzado en otra parte, sin que pueda justificarse por ninguna excepción cualquier acto de guerra en dicho territorio.

No se nos oculta, por otra parte, que la historia de las guerras marítimas registra muchas violaciones de este principio; pero el hecho de que los Estados neutrales más débiles hayan tolerado las ofensas inferidas á su soberanía sin hacer las consiguientes reclamaciones, no cambia la naturaleza de la cosa, esto es, que deba considerarse como ilícito é ilegal cualquier acto belicoso realizado en territorio neutral, lo cual es muy importante consignar para decidir respecto de la legalidad é ilegalidad de la presa, según los principios del derecho internacional.

1.691. Para el Estado neutral es siempre una cuestión de fuerza y de poder el hacer que se respeten sus propios derechos; pero caso de que por su debilidad no le fuese dado obligar á los más fuertes á respetar sus derechos soberanos, no legalizaría esto el arbitrario procedimiento del beligerante que hubiese abusado de la fuerza; y puesto que la captura en las aguas territoriales del Estado neutral debe considerarse ilegal á consecuencia de la violación de los principios del derecho internacional, debería también tenerse por nula, en consideración á estos mismos principios é independientemente de las reclamaciones de dicho Estado y de su mayor ó menor poderío, para defender la integridad de su territorio.

Sostienen los publicistas (2) que no es lícito confiscar los buques enemigos en las aguas neutrales, y reconocen que la propiedad capturada en la jurisdicción territorial de los Estados neutrales debe restituirse; pero opinan al mismo tiempo que esta restitución ha de hacerse como consecuencia de la reclamación y la demanda del Estado neutral que haya sufrido la violación, lo cual daría margen á legitimar la captura si el Estado neutral no reclamase. Nosotros, de conformidad con todo lo dicho anteriormente (3), opinamos que la violación de los principios relativos al derecho de guerra no debe considerarse como injurioso únicamente al Estado lesionado, sino indistintamente á todos los Estados, á quienes interese la observancia de los principios del derecho in-

(1) WHEATON, *Derecho internacional*, tomo II, cap. III, § 10.

(2) WHEATON, *Ob. cit.*, § 11.

(3) Véase el tomo II, §§ 588 y sig.

ternacional, por lo que todo acto ilegal en sí mismo debe considerarse tal en interés colectivo de todos los Estados y no en el exclusivo del que haya sufrido la lesión; pero de esto nos ocupamos más extensamente en nuestra obra *El Derecho internacional Codificado y su Sanción jurídica* (1).

Es también una consecuencia de los mismos principios que cualquier acto de guerra llevado á cabo en territorio neutral, siendo por sí mismo un ataque á la independencia y á los derechos de soberanía del Estado respectivo, da origen á la obligación de reparar la ofensa por parte del Estado en cuyo nombre se ejecutó aquel acto belicoso, y por lo tanto, que, además de la ilegalidad de la captura, está obligado dicho Estado á verificar la reparación debida con arreglo á los preceptos y á los usos internacionales (4).

1.692. Los derechos de la soberanía territorial sufren una limitación por las exigencias de la guerra, siendo una de éstas que el soberano no puede ejercer el derecho, que le corresponde, de conceder asilo á los ejércitos beligerantes.

Conviene distinguir bien el asilo del refugio. Todo buque, sea de guerra ó mercante, que necesite aproximarse á un puerto extranjero por exigencias de la navegación, ora para evitar un peligro inminente, ora para reparar las averías sufridas durante el viaje, ora, en fin, para proveerse de lo que le sea absolutamente indispensable para sostenerse y continuar la navegación, puede entrar en un puerto ó en una rada extranjera y pedir allí refugio. El soberano territorial no podrá negarse á concederlo sin faltar á los deberes de humanidad; pero en tal caso serían aplicables las reglas propuestas por nosotros en el capítulo precedente. El asilo es una cosa distinta, y consiste en la concesión que todo soberano puede hacer á un buque para entrar en los puertos ó radas pro-

(1) Traducida al castellano y publicada en dos volúmenes, con numerosas notas y adiciones por la casa de los Sres. Góngora.

(2) No faltan ejemplos de reparaciones dadas ó negadas á consecuencia de atentados á la inviolabilidad del territorio neutral durante la guerra. Varios de ellos cita CALVO en su obra de *Derecho internacional*, § 2.754 y sig. De hecho también la reparación cierta é indiscutible de la ofensa hecha á la soberanía territorial, trasladando el teatro de la guerra á sus dominios, ha sido concedida unas veces y negada otras, según la fuerza ó la debilidad del Estado lesionado, y la mayor ó menor energía con que ha sostenido su derecho.

Entre los ejemplos memorables citaremos el del Marqués de Pombal que obligó á Inglaterra á dar una satisfacción á Portugal por haber atacado en sus aguas á la escuadra francesa.

Véase FLASAN, *Histoire de la diplomatie*, tomo IV.

pias, sin estar sujeto á la condición de peligro inminente, y sin que sea el cumplimiento de un deber de humanidad, sino un acto de cortesía, amistad ó de benevolencia.

Es indudable que toda soberanía tiene facultad para conceder ó negar el asilo en tiempo de paz á los buques extranjeros, de concederlo en proporciones más ó menos amplias y bajo condiciones más ó menos onerosas, pero, ¿podría dicho Estado hacer lo mismo durante la guerra en virtud de su independencia?

1.693. Si consultamos el derecho convencional, hallamos que los Estados neutrales han ejercido el de conceder el asilo lo mismo durante la guerra que durante la paz. Unas naciones han estipulado por medio de tratados la concesión recíproca del asilo á sus buques de guerra y corsarios con sus presas.

Así lo practicó Inglaterra hasta que se promulgó el Reglamento de 31 de Enero de 1862, y en el tratado estipulado con Francia en 1786, cuanto en el concluido con los Estados Unidos de América, se convino en que los buques de guerra serían recibidos en los respectivos puertos y que se concedería el asilo aun á los corsarios y á sus presas.

1.694. Según los principios racionales, aparece claro que, concediendo el derecho de asilo á los beligerantes lo mismo que en tiempo de paz, se les concede una asistencia inconciliable con los deberes de la neutralidad y las exigencias de la guerra. La misión de todo buque de guerra es hostilizar al enemigo, y todo aquello que lleve á cabo durante la lucha debe considerarse naturalmente coordinado con el objeto final á que se dirigen todas las operaciones del ejército y de la armada, esto es, á perjudicar al enemigo y vencerlo. Si, pues, dicho buque entrase en los puertos neutrales sin verse obligado á ello por la necesidad (en cuyo caso entraría para pedir refugio, y éste no sería el caso del asilo), es indudable que entraría para llevar á cabo una operación de guerra; y el permitir que en el territorio neutral se llevase ésta á cabo, sería contrario á los deberes de neutralidad y equivaldría á una verdadera asistencia militar, puesto que se concedía al buque hacer lo que estimase conveniente para colocarse en situación de emprender ó reanudar las hostilidades.

Proponemos, pues, como regla que, salvo el derecho de conceder el refugio en caso de peligro, no podrá ningún Estado dar asilo á los buques de guerra de una escuadra beligerante sin faltar á los deberes de la neutralidad.

Ni aun parece sostenible que pueda concederse al Estado el

ejercicio de este derecho durante la guerra, bajo condición de tratar con perfecta imparcialidad á los buques de ambos beligerantes, pues aunque el asilo propiamente dicho sea una asistencia militar, no cambia su naturaleza por la igualdad de trato, por las mismas razones anteriormente expuestas respecto á los auxilios concedidos imparcialmente á las dos partes.

1.695. Podrá ocurrir un caso muy especial, cual es el de que un buque de guerra perseguido por el enemigo busque refugio en un puerto neutral. Es indudable que los deberes de humanidad imponen el de recibir dicho buque como cualquier otro que quisiese arribar para escapar de un peligro inminente; pero ¿deberá permitírsele reparar las averías sufridas y volver á emprender las hostilidades?

Generalmente se concede á los buques de guerra refugiados en los puertos neutrales por arribada forzosa volver á emprender la navegación pasado cierto tiempo desde su llegada, el cual no ha de bajar de veinticuatro horas; ¿debería hacerse lo mismo en el caso de que el buque se hubiese refugiado allí para librarse de caer en manos del enemigo que le perseguía después del combate?

Casi todos los publicistas se pronuncian por la afirmativa, y entre otros Hautefeuille (1), Gessner (2) y Perels (3), impugnando la opinión de nuestro Galiani que Gessner considera arbitraria. Galiani sostiene una opinión que califica él mismo de absolutamente nueva en la práctica de los Estados de Europa, á saber: la de que, cuando el buque beligerante busque refugio en un puerto neutral para librarse del enemigo, debe concedérsele; pero á condición de que se obligue á no servir más durante la guerra contra el enemigo, de cuyas manos había escapado gracias al auxilio; que el barco debía ser desarmado y salir del puerto como un buque mercante, y si era demasiado grande para esta navegación, debería permanecer en el puerto; y, finalmente, que debería obligarse á los tripulantes á no volver á tomar las armas hasta terminada la guerra.

A juicio nuestro, debía establecerse una distinción entre los buques de guerra beligerantes que entran en un puerto neutral por arribada forzosa y por escapar á los peligros de la navegación, y los que, huyendo del enemigo que los persigue después de la vic-

(1) HAUTEFEUILLE, *Des Droits des nations neutres*, tomo I, págs. 384 y siguientes.

(2) GESSNER, *El derecho de los neutrales*, pág. 78 á 384.

(3) PERELS, *Manuel de Droit maritime*, pág. 248, § 40.

toria casi con la seguridad de apresarlos ó echarlos á pique, buscan un refugio en dicho puerto. Los usos internacionales establecidos respecto de los primeros, son que el Estado neutral no debe desarmarlos ni impedirles emprender de nuevo las hostilidades; pero el segundo caso es completamente excepcional, pues se trataría de arrebatar la presa al vencedor y de proteger á su fugitivo enemigo. También este es un deber de humanidad; pero si el beligerante no puede continuar el ataque contra su adversario en las aguas neutrales, ¿deberá tolerar que éste se encuentre allí seguro, y que vuelva á la lucha después de reparadas sus averías, utilizando de este modo la protección del neutral, no sólo para librarse de las fuerzas superiores del vencedor que lo habría puesto evidentemente fuera de combate, sino también para ponerse en situación de tomar otra vez la ofensiva?

Para conciliar los deberes de la neutralidad con las exigencias de la guerra, sería más racional impedir al buque beligerante que volviese á emprender las hostilidades, deteniéndole en el puerto después de haberlo desarmado, y no dejarlo en libertad sino después de haber obtenido del comandante la palabra de honor de no volver á campaña durante aquella guerra.

1.696. Los principios expuestos relativamente al asilo, deben con más razón aplicarse á los buques corsarios que merecen seguramente menos consideraciones que los de guerra, pues á aquéllos no debía permitírseles entrar en los puertos neutrales sino en el caso de fuerza mayor ó de siniestro marítimo que los obligase á pedir refugio.

En el derecho convencional hallamos establecida esta regla aun en aquellos Estados que conceden asilo á los buques de guerra en virtud de tratados pero no faltan ejemplos de derogación por parte de algunos Gobiernos obligados por aquéllos á recibir en sus puertos á los corsarios, y á tratarlos lo mismo que á los buques de guerra.

1.697. Respecto de los buques de comercio, no puede admitirse ninguna restricción razonable al derecho que corresponde al soberano neutral de recibirlos libremente en sus puertos para llevar á cabo actos comerciales. Entiéndase, sin embargo, que la soberanía podrá modificar respecto de este punto los usos establecidos durante la paz; así, por ejemplo, podría impedirles salir del puerto si estuviesen cargados de armas ó de municiones, y llevar á cabo otras operaciones que pudieran considerarse como de interés para el beligerante.

1.698. El soberano neutral tiene también plena facultad para acoger en su territorio las tropas perseguidas por el enemigo, y los soldados que después del combate pidieren asilo. Respecto de las tropas es una regla comunmente aceptada la de que las refugiadas en el territorio neutral deben ser inmediatamente desarmadas, y ha de impedirseles la reorganización en el territorio neutral para volver á emprender las hostilidades.

Las armas sólo podrán ser devueltas después de la conclusión de la paz. Incumbe, pues, al Estado neutral internar las tropas de las partes beligerantes, y vigilar para impedir que éstas vuelvan al teatro de la guerra. Es natural que se provea á su mantenimiento por el mismo Gobierno neutral, contando siempre con la indemnización de los gastos por parte del Estado á quien pertenezcan las tropas. Los soldados refugiados deben, pues, considerarse en las mismas condiciones que los prisioneros de guerra, y, por consiguiente, bajo la jurisdicción de la autoridad militar del país en que se les concedió el refugio; deben someterse á las disposiciones de la citada autoridad, que es la única competente para proveer á asegurar el respeto del territorio neutral, y establecer la línea de conducta que deben seguir los soldados y los oficiales para no comprometer la posición de dicho Gobierno con los beligerantes. Dichos soldados y oficiales no pueden negarse á entregar las armas, ni tendrán derecho á reclamar la libertad personal absoluta como en tiempo de paz, sino que deben ajustarse á las disposiciones de la autoridad militar, que será la única que pueda determinar la libertad relativa de los soldados refugiados. El derecho privado y el común aplicables á los extranjeros durante la paz, deben considerarse modificados por las exigencias de la guerra, aun en los países que no tomen parte en ella.

Estas mismas reglas deberán también aplicarse á los soldados aislados ó á los bandos ó partidas refugiadas en el territorio neutral, á las que no deberá concederse la hospitalidad para servirse del territorio neutral como de un lugar seguro para acechar la oportunidad de volver al teatro de la guerra y comenzar de nuevo la lucha (1).

(1) En la guerra entre Francia y Prusia entró en el territorio belga antes de la capitulación de Sedán un considerable número de soldados franceses, y el Gobierno de Bélgica les concedió el refugio, obligándoles á entregar las armas, y no dejando á los oficiales la libertad completa hasta haber dado su palabra de honor por escrito de que no repasarían la frontera. Lo mismo hizo el Gobierno suizo respecto del ejército del general

El derecho privado y aun el derecho común aplicables durante la paz, deben considerarse modificados por las exigencias de la guerra, aun en aquellos países que no tomen parte en ella.

1.699. Debe también considerarse como un derecho del Soberano neutral el de conceder á los heridos atravesar el territorio de aquél para volver á su patria. Respecto de éstos, habrán de mirarse los deberes de humanidad como superiores á todas las exigencias de la guerra (1).

No podrá decirse lo mismo en cuanto á los prisioneros. El neutral que permitiese al beligerante servirse de su territorio para conducirlos con más seguridad, prestaría al mismo un auxilio y cometería un acto de hostilidad. Así piensan Bluntschli y Calvo (2): el Estado neutral, dice este último, que preste el apoyo de la fuerza pública para mantener prisioneros á los soldados de uno de los beligerantes durante su permanencia en territorio de aquél, toma parte indirecta en la guerra y comete una flagrante violación de la neutralidad.

1.700. Sería un caso completamente especial el de un buque de guerra que se viese obligado á entrar en un puerto neutral para

Bourbaki, que pasó la frontera el 31 de Enero de 1871. Este Gobierno se vió obligado á guardar con sus tropas la línea fronteriza para impedir que los soldados refugiados y desarmados volviesen á Francia. A los oficiales se les concedió también una libertad relativa después de dar su palabra de honor. Ambos Gobiernos proveyeron lealmente al mantenimiento de las tropas internadas, y el belga no pidió indemnización alguna. El Gobierno suizo conservó los cañones, las armas, municiones y los carros de guerra en compensación de los gastos hechos para el mantenimiento del ejército francés, obligándose á restituirlo todo cuando fuese reembolsado de dichos gastos.

(1) Durante la misma guerra, habiendo oficiado al Gobierno belga para que permitiese pasar por su territorio los heridos franceses y prusianos, declaró que accedería á la demanda si ambas partes beligerantes se aprovechaban de este beneficio; pero habiendo notificado el Gobierno francés que consideraría el paso de los heridos prusianos como una violación de los deberes de neutralidad, no pudo el Gobierno belga acceder á la petición. (Véase las declaraciones del Ministro de Estado al Parlamento belga en la sesión del 25 de Agosto de 1870.)

A juicio nuestro, no es contrario á los deberes de neutralidad el permitir transportar los heridos por el propio territorio, sino el cumplimiento de un deber de humanidad, y el Gobierno neutral puede conceder esta autorización, sin preocuparse de la aprobación ó desaprobación de las partes beligerantes, pues no puede obligársele á mostrarse cruel é inhumano para secundar el interés de las mismas.

(2) BLUNTSCHLI, § 785.—CALVO, § 2.343.

En la guerra de 1859 concedió Baviera á Austria el paso por su territorio de los prisioneros de guerra franceses. Esta conducta dió lugar á vivas reclamaciones.