

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

# NEUTRALIDAD

TESIS PRESENTADA

PARA OPTAR

AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

POR

FRANCISCO AGGINELLI



MONTEVIDEO

IMP. "EL SIGLO ILUSTRADO", DE TURENNE, VARZI Y CIA.

*Calle Uruguay número 324*

1896

G. 1. 10  
G. 4. 10

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CLAUSTRO DE LA FACULTAD

RECTOR . . . . . Doctor don Alfredo Vásquez Acevedo.  
DECANO . . . . . » » Eduardo Brito del Pino.

CATEDRÁTICOS

*Filosofía del Derecho.* . . . . . Doctor don Federico E. Acosta y Lara.  
*Derecho Romano* . . . . . » » Luis Piñeyro del Campo.  
*Derecho Civil* . . . . . » » Juan P. Castro.  
*Derecho Civil* . . . . . » » Serapio del Castillo.  
*Derecho Comercial.* . . . . . » » Eduardo Vargas.  
*Derecho Constitucional* . . . . . » » Justino J. de Aréchaga.  
*Derecho Penal* . . . . . » » Martín C. Martínez.  
*Derecho Internacional Privado.* . . . . . » » Gonzalo Ramírez.  
*Economía Política.* . . . . . » » Eduardo Acevedo.  
*Economía Política.* . . . . . » » Carlos M. de Pena.  
*Procedimientos Judiciales* . . . . . » » Pablo De-María.  
*Procedimientos Judiciales* . . . . . » » Eduardo Brito del Pino.  
*Derecho Internacional Público.* . . . . . » » Antonio M. Rodríguez.  
*Derecho Administrativo* . . . . . » » Carlos M. de Pena.  
*Práctica Forense* . . . . . » » Alfredo Vásquez Acevedo.  
*Medicina Legal.* . . . . . » » Elías Regules.

SECRETARIO . . . . . Doctor don Enrique Azarola.

PADRINO DE TESIS Y DE GRADO:

Doctor Antonio Maria Rodriguez

---

À MIS PADRES

—  
À MIS HERMANOS

AL HERMANO DE MI CORAZÓN

SARGENTO MAYOR

DON SERAPIO M. BORGES

---

## INTRODUCCIÓN

En el vasto campo del Derecho Internacional Público, la ausencia de un Código Universal aplicable á los múltiples conflictos que á menudo surgen en las relaciones políticas de los pueblos, ha sido causa de la confusión y diversidad de criterios con que en la práctica han sido resueltos. Esta ausencia de una ley suprema, dice Calvo, de una regla común, ha sido y es hoy todavía, una fuente de infinitas dudas entre los publicistas, de contradicciones numerosas en la jurisprudencia de las naciones, de desacuerdos sin cesar renovados en sus relaciones internacionales que, no obedeciendo á principios invariables y claramente definidos, se inspiraban en la mayoría de los casos, más bien en la arbitrariedad que en la justicia, en la fuerza que en la acción del derecho.

En el fraccionamiento de las nacionalidades modernas, la falta de uniformidad en los principios que han servido de fundamento á sus leyes exteriores, ha impedido siempre llegar á una armonía, sino completa, lo cual hoy por hoy sería utópico, por lo menos á un resultado cuya consecuencia sería la aproximación en las bases esenciales de las doctrinas que decidirían de la justicia de los derechos controvertidos.

Prueba de esto último es el grado de adelanto á que han llegado los Estados respecto del modo de entender la

condición, derechos y deberes que deben observar y gozar los países extraños á una guerra entre los demás, punto este de trascendental importancia, dadas las manifestaciones de todo género que presenta, y conocido en el Derecho Público Internacional con el nombre de *neutralidad*.

Tal es la materia que formará el objeto de la última prueba exigida por el Reglamento de Enseñanza Secundaria y Superior, como título de suficiencia al que se considere en condiciones para optar al grado de doctor en Jurisprudencia.

## Estado de Neutralidad

### SU DEFINICIÓN

En el concierto de las naciones que forman el mundo civilizado, hállanse obligados los Estados que lo componen á mantener frecuentes y recíprocas relaciones como satisfacción de la necesidad sentida por cada uno de ellos de comunicarse con los demás.

Sin embargo, esta clase de relaciones sufren variaciones y limitaciones innumerables, como consecuencia del estado anormal producido por la declaración de una guerra entre dos ó más países amigos.

El estado de guerra entraña obligaciones que hacen referencia con los extraños á la lucha y el determinar la condición jurídica á que esta contingencia los reduce, es un problema capitalísimo en el derecho público de las naciones.

Los pueblos que en el conflicto surgido entre dos potencias quieran seguir gozando á su respecto de los beneficios de la paz, reciben el nombre de Estados neutrales.

En la antigüedad, el derecho internacional no contiene noción de ninguna especie con referencia al estado de neutralidad. Los pueblos, en esa época, se decían ami-

gos ó enemigos, y no se concebía que una nación, cuyos vecinos estuviesen en guerra, pudiera disfrutar la paz.

Hugo Grocio, uno de los primeros publicistas que trató la materia, falto de una palabra apropiada para expresar la idea en la lengua en que escribía, vióse obligado á llamar *medii* á los neutrales, dando por título al capítulo sobre sus derechos, *De his qui in bellu sunt medii*. Aun cuando esta definición carece de precisión, es indudable que denota un primer paso en la senda del progreso, preparando el camino á Bynkershoek, quien dice: «Llamo no enemigos á aquellos que no están ni de una ni de la otra parte y no deben nada en virtud de una alianza á ésta ó á aquélla; si ellos le deben alguna cosa son aliados y no simplemente amigos.» Si esta definición no es perfecta, puesto que no expresa con claridad la cosa ó el hecho que quiere definir, tiene al menos la ventaja de ser más extensa que la de Grocio, teniendo también el mérito de haber relacionado el estado de guerra con el de neutralidad.

Después de los nombrados, muchos otros autores la han tratado más ó menos extensamente. Sobre todo á partir del siglo XVII es que se han dado definiciones de todas clases en la forma, aun cuando por el fondo no tuvieran diferencia notable. Todos están de acuerdo en considerar como condición esencial de la neutralidad, la no participación en la guerra. Si alguna divergencia existe, se refiere solo á la imparcialidad, es decir, si debe considerarse ésta tan indispensable que venga á ser como el elemento constitutivo de aquélla, según quieren algunos, ó si por el contrario, como otros pretenden, se hace necesario para gozar esa calidad, abstenerse por completo de todo acto hostil. Corroborando lo dicho, podríanse citar opiniones de escritores distinguidos, entre otro:

Vattel, que define la neutralidad diciendo: «no solamente los pueblos neutros no deben tomar parte alguna en la guerra, sino que deben continuar siendo amigos comunes de las dos partes, no favoreciendo las fuerzas armadas de una en perjuicio de la otra.» De esta opinión son Wheaton y Hallek y también Hubner. Consiste la neutralidad, dice este último autor, «en una completa inacción relativamente á la guerra y en una exacta imparcialidad manifestada por hechos respecto á los beligerantes y referente solo á la guerra misma y á los medios directos é inmediatos de hacerla. Esta opinión ha sido rechazada por Galiani y Góssner, Martens y Hautefeuille. A menos, dice Martens, «que un Estado no deba tomar parte en la guerra entre dos potencias en virtud de un lazo que le una á una de ellas, sea en calidad de miembro de un sistema de Estados confederados ó de un Estado compuesto que entra en guerra, sea por haber contratado con ella una alianza igual ó desigual, tiene el perfecto derecho de continuar sus relaciones amigables para con cada una de las dos potencias beligerantes, es decir, de permanecer neutral.»

Philimore hace consistir la neutralidad en la reunión de dos circunstancias principales: 1.<sup>a</sup>, abstención completa de participar en la guerra, y 2.<sup>a</sup>, conducta imparcial para con los dos beligerantes.

El sabio internacionalista argentino don Carlos Calvo, siguiendo la definición dada por los señores Funk Brentano y Sorel, se explica así: «la neutralidad en la acepción más lata de la palabra, es la no participación en la lucha entre dos ó más naciones.»

En fin, nuestro compatriota don Gregorio Pérez Gomar expresa su opinión de la siguiente manera: «la neu-



tralidad puede definirse como la situación que estrictamente asumen las naciones ajenas á la lucha para conservarse así durante ella y gozar de los derechos consiguientes, absteniéndose de toda participación directa ó indirecta en favor de uno ó ambos beligerantes.»

De lo dicho resulta con toda evidencia la verdad de lo expuesto en otro lugar de esta tesis, á saber, que hay casi uniformidad de opiniones respecto al modo de entenderse el concepto jurídico de la neutralidad, debiéndose á confusión más que á otra cosa, la pequeña divergencia existente entre los publicistas, confusión motivada por haberse pretendido comprender en la definición no solo su carácter, sino también sus condiciones, indicando, como dice Fiore, los deberes y obligaciones que de ella se derivan.

Todos convienen, pues, en caracterizar el estado neutro por la inacción completa respecto de los fines de la guerra entre las partes contendientes, separándose únicamente en lo que dice con la imparcialidad á observarse hacia los mismos.

Según unos, el cumplimiento de esa sola condición bastaría para deslindar la posición del país ajeno á la lucha, dándole derecho á ser considerado como neutral. Los demás entienden, que se puede ser perfectamente imparcial, prestando auxilios iguales á los dos pueblos en guerra, y sin embargo de ello no tener la nación que de tal manera obrase, las condiciones requeridas para gozar del estado de neutralidad.

Hablando sobre la materia dice Massé: «La imparcialidad es un deber de la neutralidad; pero como no se puede ser neutral y tomar parte en la guerra, es decir, ser á la vez neutral y beligerante, resulta que cuando se

trata de saber si un pueblo es neutral, la primera cuestión que debe resolverse no es la de saber si es imparcial, pero sí la de si toma parte en la guerra. Un pueblo que se hiciera igualmente auxiliar de los dos beligerantes sería sin duda, en cuanto á ellos, muy imparcial, pero seguramente no sería neutral. El neutral se distingue, no por una imparcialidad de acción, sino por una imparcialidad de inacción.»

De modo, pues, que la neutralidad, tal cual hoy la demuestran los autores, tal cual hoy se ha consignado en los más recientes protocolos, envuelve no solamente toda clase de imparcialidad sino también excluye toda clase de intervención.

El efecto más resaltante de la neutralidad es, que para las naciones no beligerantes, continúa aun con respecto á las mismas el estado de paz, absteniéndose de tomar parte en la querrela y respetando, tanto para uno como para otro adversario, las restricciones que trae aparejadas la guerra según el *jus gentium* (1).

---

Antes de cerrar el presente capítulo, se hace indispensable refutar por infundadas las pretensiones de ciertos publicistas que, al tratar el punto en cuestión, hacen distinciones imposibles de aceptarse.

Para los autores de la referencia, la neutralidad es por sí misma susceptible de dividirse, designándola en consecuencia con los nombres de perfecta é imperfecta, absoluta y calificada, general y particular, etc.

Kluber con Vattel y otros admiten que, cuando un

---

(1) Pérez Gomar. Curso Elemental de Derecho de Gente.

Estado estuviere obligado por un tratado anterior á prestar á su aliado algún auxilio en caso de guerra y sólo hiciese aquello á que se hubiere obligado por el tratado, no perdería por ello su condición de neutral en todo cuanto no hiciera relación al compromiso contraído. Este límite á los deberes que tienen los neutros de no intervenir en nada que pueda aprovechar á uno de los beligerantes en perjuicio de los demás, es inconciliable con los principios del derecho y la naturaleza de las cosas.

A consecuencia de interrumpirse las relaciones de amistad entre dos ó más potencias, sobreviniendo como resultado la guerra, hállanse las naciones no comprendidas en su declaración, obligadas, si desean permanecer neutrales, á abstenerse de toda ingerencia en las operaciones bélicas. La prestación de cualquier recurso que de algún modo favorezca las miras de uno de los beligerantes, hace cesar el estado de hecho originado por la neutralidad, siendo absolutamente indistinto para poner fin á este estado, haber sido el socorro la consecuencia de una convención concluida antes de la guerra. El carácter y límites de las obligaciones creadas podrán determinarse por la naturaleza de los respectivos tratados, más ellos no pueden en manera alguna cambiar la esencia de la cosa respecto al beligerante contra quien se llevó á cabo el auxilio, desde que los actos efectuados en su cumplimiento no pierden su carácter parcial y hostil, es decir, el de ser siempre un subsidio de guerra.

No faltan, en la historia de las luchas entre los pueblos, ejemplos de esta clase de neutralidad, y hasta de neutralidad general y parcial, refiriéndose la primera á todo el territorio de una nación y la segunda á solo una parte de él. La política y la necesidad han obligado en más de

una ocasión á considerar neutral al que en realidad no lo era, optando el beligerante por el reconocimiento de un estado que no era cierto, á ver aumentadas las fuerzas enemigas de tal manera que pudiese ser causa de una derrota segura.

En el año de 1708, Dinamarca suministró armas y tropas á la Rusia contra la Suecia, como resultado de un arreglo anterior, declarando que ella no creía contravenir á la amistad y relaciones comerciales subsistentes con la Suecia. Esta última, aun cuando reconocía la imposibilidad de conciliar semejante conducta con el derecho de gentes, manifestó que aceptaba la declaración hecha, ciñéndose en sus hostilidades á los auxilios suministrados por aquella potencia á la Rusia.

En relación á lo expuesto podría únicamente admitirse, que la neutralidad, siendo un derecho para todos los Estados, puede ser un deber para algunos, los cuales se hallan obligados, según pactos anteriores, á permanecer neutrales siempre y cualquiera fuese el motivo de la guerra.

Tal sería el caso de la Suiza, neutralizada á perpetuidad por acuerdo hecho en el Congreso de Viena el año de 1815, valiéndose las naciones que concurrieron á él del derecho que da la fuerza para llevar un ataque sin nombre á la independencia de quien, como ella, no podía por su insignificancia rechazarlo.

## Historia de la neutralidad

Tres son los períodos que caracterizan las distintas fases presentadas por la neutralidad en el desarrollo de la vida política de los Estados.

El primero, partiendo de las épocas más remotas, se extiende hasta 1780; el segundo empieza en este mismo año, con la primera neutralidad armada y sirve de base á las discusiones sostenidas después por los diversos Gobiernos con respecto á los derechos y deberes de los neutros, y á los esfuerzos hechos por las naciones ajenas á la guerra, para que les fuese reconocida la facultad de comerciar libremente con los beligerantes, dando así lugar á las ideas que dominaron en la guerra de Oriente de 1854, fin de este período y principios del tercero, que se extiende hasta nuestros tiempos, y tuvieron por resultado el Congreso de París en 1856, donde se estableció y sancionó, aun cuando no con la amplitud deseable, la doctrina que, con la mayor justicia y liberalidad, deslindaba la situación de los pueblos indiferentes á las operaciones de una guerra.

En la antigüedad todo era confusión y anarquía.

Los piratas eran los dueños del mar, desconociéndose en absoluto el derecho de propiedad del extranjero, cuyos bienes éranles arrebatados de grado ó por fuerza sin miramientos de especie ninguna. Fué necesaria la

consolidación de las monarquías, la formación de países independientes y fuertes que tuviesen á raya el bandidaje, para poderse llegar á tener en cuenta la posición excepcional de los países, que al sobrevenir una lucha no se inmiscuían en ella.

Colón, descubriendo un mundo nuevo; Bartolomé Díaz, Vazco de Gama y tantos otros marinos ilustres, explorando y descubriendo tierras desconocidas, en África, Oceanía y Asia, abrieron al comercio de las naciones del Orbe vías y horizontes que atrajeron toda su atención.

La lucha por la supremacía mercantil, hizose, á contar de esta fecha, el punto de mira principal, el objeto de la ambición y la base capital de la política de los Estados marítimos.

Para monopolizar el comercio marítimo, haciéndose los señores del mar, creyeron necesario aniquilar el comercio de los demás confiscando en beneficio suyo las exportaciones extranjeras conjuntamente al medio del transporte, de modo que, como dice Pascual Fiore, así como en otro tiempo habían impulsado á las empresas belicosas, la ambición de las conquistas ó las creencias religiosas, esto mismo vino á hacer el interés comercial, á partir del descubrimiento de América.

La primera compilación que fijó, si bien imperfectamente todavía, la relación de neutralidad entre los Estados, fué el Consulado del Mar, Código marítimo de los más importantes vigentes en las costas del Mediterráneo, después de Carlos V, hallándose en él contenidos los usos que en el mar servían de norma á la conducta de los pueblos de entonces y de autoridad indiscutible en las controversias entre los mismos, aun cuando ninguno de

ellos lo hubiera oficialmente publicado. Nótase, es verdad, en esta obra, la falta de disposiciones concernientes al contrabando de guerra y al derecho de bloqueo, mas en su discusión y examen trata las dos grandes cuestiones de la confiscación de los bienes enemigos bajo pabellón neutral y viceversa, admitiendo la captura en el primer caso y la libertad del cargamento en el segundo. Prescribe igualmente la libertad ó captura del buque según pertenezca ó no á un Estado amigo. Por medio de estas máximas sencillas y claras, proclama el respeto absoluto á la propiedad neutral, declarando siempre buena presa la del enemigo, las cuales, si bien es cierto no se armonizan estrictamente con los principios de justicia, por cuanto desconocen la inviolabilidad de los bienes privados del beligerante, tienen, sin embargo, el indiscutible mérito de indicar sin duda ninguna, cuándo es ó no confiscable la propiedad extranjera, cooperando así á la seguridad y extensión en el tráfico mercantil de los pueblos indiferentes á la lucha.

No obstante lo expuesto, cabe observar que no todas las veces fueron respetadas las reglas del Consulado del Mar. En su aplicación, las naciones, valiéndose de pretextos y subterfugios, hallaron á menudo ocasiones de empeorar la condición de los neutros.

Francia, por ejemplo, agregando una nueva regla, declaró buena presa al buque conductor de mercancías enemigas, justificándola por su analogía con los principios del Derecho Romano, donde al tratarse sobre el contrabando de Aduana, se reconocía el derecho de secuestrar, no sólo los objetos transportados sino también el medio del transporte. De este modo, las ordenanzas francesas consagraron la máxima: *mercancia*

*enemiga confisca nave amiga*, sosteniendo contra toda razón, que el mero hecho de comerciar con el enemigo, conduciendo sus artículos inofensivos, daba lugar á emplear con el neutral que á él se dedicara, las medidas más rigurosas de la guerra. Ya en este camino, llegó Francia á establecer también que, toda mercancía á bordo de buque enemigo sería propiedad del captor, dándose como fundamento de esa medida, la necesidad de impedir los fraudes que al abrigo del pabellón se cometían haciéndose pasar por neutral la carga del enemigo.

En una palabra, la tendencia y el fin perseguido era confundirlo todo para poder secuestrarlo, alentando así, como las mismas autoridades de aquel tiempo lo manifestaron, las expediciones corsarias, cuyos propietarios, llevados por el afán del lucro, armaban navíos de guerra y hostilizaban de todas maneras á la nación contra la cual se guerreaba.

Del mismo modo Inglaterra, á pesar de haber declarado que seguiría los principios del derecho marítimo consuetudinario, permitió en la práctica la consumación de los atentados más odiosos contra la propiedad privada, calificando de contrabando de guerra la mayoría de los objetos de comercio lícito, yendo hasta confiscar los viveres y vestidos para no dejar á los neutrales otro tráfico que el de artículos de moda y lastre.

Queriendo sustraerse á la rigurosidad de estas medidas, la Liga Hanseática solicitó y obtuvo privilegios excepcionales de Carlos VIII, Francisco I, Enrique II y IV, por los cuales se concedía que los navíos de esa asociación cubriesen é hiciesen libres las mercaderías transportadas.

Holanda después, y sucesivamente las otras naciones

del Continente europeo, trataron, mediante arreglos internacionales, de dar fijeza y precisión á los derechos que debían corresponderle en relación á los beligerantes, mientras continuasen las operaciones bélicas. Puede decirse con seguridad que no se establecieron en ellos reglas ciertas respecto á la facultad de comerciar libremente con el enemigo, pues sentábanse en unos disposiciones contrarias á las contenidas en los otros, llegándose en la práctica hasta violar las mismas cláusulas de los tratados vigentes, cometiéndose, al abrigo de la fuerza, abusos de todas clases, según las exigencias de la política internacional.

El rasgo característico del periodo brevemente bosquejado, se encuentra en la incertidumbre respecto de los derechos pertenecientes á los neutrales, siendo oscuros, precarios y mal definidos durante la guerra, debido todo á la falta de uniformidad en la jurisprudencia de los pueblos, á la falta de armonía entre las potencias de segundo y tercer orden, para resistir los avances de las grandes naciones y principalmente á la tenacidad en todas las ocasiones demostradas por Inglaterra para sostener la supremacía marítima, que debido á su situación privilegiada, había logrado conquistar.

Durante casi todo este primer periodo fué mirada la guerra como un medio de adquirir, del cual echaban mano los Estados fuertes para enriquecerse á costa de la propiedad de los débiles. De aquí el origen de la liga formada entre las cortes europeas, justamente indignadas ante la conducta de Inglaterra sobre todo, liga conocida en la historia con el nombre de primera neutralidad armada.

Fué Rusia que tomó la iniciativa declarando solem-

nemente el 28 de Febrero de 1780 que, no sufriría por más tiempo las dificultades y trabas impuestas al comercio marítimo de los neutros, enviando en Marzo del mismo año, á los Gobiernos Inglés, Francés, Español, Sueco y Danés, una declaración donde en resumen se formulaban los siguientes principios:

« Libertad de navegación de los buques neutrales á lo largo de las costas de los países beligerantes; el pabellón neutro cubre la mercancía enemiga á excepción del contrabando de guerra, ateniéndose en cuanto á la calificación de este último á lo ya manifestado en su Tratado de Comercio con la Gran Bretaña en 1766; para que un puerto estuviese bloqueado era necesario haber peligro real y efectivo á su entrada. »

Apenas formulada esta declaración, todos los Estados, excepción hecha de Inglaterra, prestaronle su asentimiento, obligándose á hacerla respetar y firmando cuatro de ellas, Dinamarca, Suecia, Prusia y Rusia, un compromiso recíproco por el cual se establecía una alianza defensiva para sostener con las armas los derechos de la neutralidad.

Era natural que Inglaterra, dada la conducta observada en todas sus guerras, se opusiera en absoluto á entrar en la liga de los neutros. Así lo hizo en efecto, manifestando, que su actitud sería arreglada á las estipulaciones en vigor, ateniéndose á las más precisas y racionales contenidas en sus Tratados de Navegación y Comercio.

Sin embargo, la amenaza de las naciones aliadas, impuso un tanto á la Inglaterra, que bien pronto vióse obligada á salir de la senda violenta por donde pretendía dirigirse, permitiendo la conducción libre de las merca-

derías del Levante y las Antillas bajo cualquier bandera neutral, prescribiendo al mismo tiempo á sus corsarios menos rigorismo en su conducta ulterior.

La trascendencia de las máximas aceptadas por las naciones coaligadas, resalta desde luego. En efecto, ellas definen y aclaran casi por completo los derechos y deberes pertenecientes á los no beligerantes, marcando una línea divisoria entre el derecho marítimo antiguo, incierto y muy diversamente entendido por los Estados marítimos, según era de distinto su interés y el moderno, cuyos fundamentos, conformes á la razón y arreglados á la justicia, son la norma científica aceptada por los pueblos civilizados.

Los principios de la neutralidad armada tuvieron aplicación real en los diversos pactos internacionales verificados en aquella época. Estados Unidos, notablemente interesado como estaba en consolidar su reciente independencia, contrarrestando el poderío inglés, mostróse del todo favorable á los neutrales en los varios tratados con ellos celebrados.

En tal estado las cosas, vino la Revolución francesa, dando origen, la anormalidad de las condiciones de sus guerras á que retrocediese la causa de los neutros.

Los países monárquicos de Europa, empeñados sobremanera en apagar la chispa revolucionaria, cuya propagación amenazaba concluir con los tronos de origen divino, hicieron toda clase de esfuerzos para obligar á Francia á consentir la paz que quisieran imponerle.

Se empezó por extender arbitrariamente el círculo de los artículos denominados *contrabando de guerra*, oponiéndose así á la introducción en las costas francesas de la mayor parte de las mercaderías extranjeras, con el

objeto evidente de producir la carestía, obligándola á rendirse por la necesidad. Esta medida dió lugar á la reacción y consiguientes represalias.

Así la Convención francesa, haciendo uso del derecho de legítima defensa, contestó á la provocación que se le hacía, con un decreto por el cual prohibíase á los navíos neutros, bajo pena de confiscación, conducir granos y víveres al enemigo, abrogando el principio de que el pabellón cubre la mercancía.

Por este camino de resoluciones cada vez más violentas y atentatorias, se llegó á desconocer casi totalmente la libertad del comercio marítimo, hasta que no pudiendo la Rusia seguir las huellas de Inglaterra, hubo de separarse de la coalición, proclamando de nuevo las reglas aceptadas por la neutralidad armada de 1780.

Los demás Estados del Báltico conformes con la declaración citada, mostráronse también dispuestos á sostenerla y formaron al efecto entre ellos una segunda liga armada en el año de 1800. Agregósele, sin embargo, una cláusula por la cual se disponía: que el bloqueo solo se considerará violado cuando, advertido el navío neutro por un buque de guerra, quiera, no obstante el aviso, romper la línea por la fuerza ó la astucia.

Circunstancias especiales hicieron que esta nueva unión tuviera una vida efímera. Inglaterra primero con el bombardeo de Copenhague y la trágica muerte del Emperador Pablo I después, dieron al traste con una alianza de la cual los Estados secundarios se habían prometido grandes ventajas por la estabilidad de su comercio marítimo.

Resultado de estos sucesos fué el convenio estipulado

por la Gran Bretaña con Rusia, la que abandonando otra vez completamente á sus compañeras, alióse de nuevo á la primera, y en cambio de algunas ventajas comerciales, sostuvo, como antes lo había hecho, las reglas dictadas contra la Revolución francesa.

Iguales principios rigieron las relaciones exteriores de los Estados europeos durante todo el imperio napoleónico hasta la reunión del Congreso de Viena que dió fin á la interminable guerra sostenida con Francia, pero que no dispuso absolutamente nada respecto de los derechos y deberes correspondientes á los neutros, de donde resultó que las diversas cuestiones con ulterioridad suscitadas fueron resueltas con distintos criterios, no estableciéndose nada cierto, excepción hecha de algunos tratados en los que intentóse arreglar la condición de los mismos.

Termina con lo expuesto la segunda faz presentada por la neutralidad en su desarrollo histórico, dando lugar al período iniciado con la guerra de Oriente de 1854, en cuyos preliminares Francia, tomando la dirección en las negociaciones, dirigió por intermedio de su Ministro de Negocios Extranjeros, una serie de notas al de igual clase británico, á fin de llegar á un acuerdo entre las naciones que representaban, sobre los intereses concernientes á los neutrales.

Para obtener este resultado, decía el Ministro francés, hacíase de todo punto indispensable abandonar de una y otra parte los principios y soluciones radicales, renunciando á lo que hasta el presente había formado la doctrina corriente, más por tradición que por la justicia rigurosa del derecho.

La oportunidad de las reformas á llevarse á cabo,

según las comunicaciones del Gobierno de Francia, reconocía como fundamento ideas de un orden político tan trascendental, que Inglaterra, no pudiendo desconocerlas, hubo de prestar su consentimiento á lo solicitado, adoptándose conjuntamente por ambos Gobiernos las reglas á continuación expresadas y que fueron con puntualidad seguidas durante toda la guerra de Oriente :

- 1.<sup>ra</sup> El pabellón cubre la mercancía.
- 2.<sup>a</sup> No se concederán patentes de corso.
- 3.<sup>a</sup> El derecho de visita en alta mar tendrá por único objeto asegurarse de la nacionalidad del buque y de si existe á bordo contrabando de guerra ó correspondencia dirigida al enemigo.

Respondiendo el sistema inaugurado en la referida guerra á las necesidades comunes de todos los pueblos, tomó sin dificultad ninguna el carácter de una reforma definitiva en el Derecho Internacional, consagrándose solemnemente las teorías sustentadas, en el protocolo firmado por las potencias aliadas, en París, el 16 de Abril de 1856, en el que se suscribió la declaración siguiente :

- 1.º Queda abolido el corso.
- 2.º El pabellón neutral cubre la mercancía enemiga, excepto el contrabando de guerra.
- 3.º No es capturable la mercancía neutral bajo bandera enemiga, excepto el dicho contrabando.

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

Todos los Estados europeos, menos España, y todos los americanos, menos Estados Unidos y Méjico (1) fueron sucesivamente adhiriéndose á la declaración del 16 de Abril, siendo la cláusula que establecía la abolición del corso, el motivo que originó las disidencias con las naciones nombradas, pues sin convenir antes en el reconocimiento formal de la inviolabilidad de la propiedad privada, érales en extremo perjudicial acceder á ella.

Los Estados Unidos, principalmente, en las actas cambiadas á este respecto con las diversas cortes de Europa, demostraron de una manera palpable los inconvenientes de aceptar sin condiciones las doctrinas propuestas.

El Ministro americano respondiendo á la invitación, que en nombre de su Gobierno le hacía Lord Clarendón, se expresaba en estos términos: «En las presentes circunstancias no puede el Gobierno de la Unión consentir en la abolición del corso, á menos que todas las potencias avancen un poco más en los principios sancionados, consintiendo en abolir también la captura de la propiedad privada en el mar, lo mismo que lo está por tierra. Moralmente hablando, no hay ninguna diferencia real entre el acto de un crucero y el de un corsario que se apoderan de un buque mercante y confiscan en su provecho la propiedad privada que se halla en el mismo. Supongamos una guerra contra la Gran Bretaña. Las fuerzas navales inglesas, en barcos de guerra, son muy superiores á las de los Estados Unidos. El único medio

(1) En nuestro país, el Poder Ejecutivo prestó su adhesión, mas ella no es válida hasta tanto no sea llenado, por parte del Poder Legislativo, el requisito indispensable de su ratificación.

que tenemos para contrarrestar en parte esa gran superioridad numérica de fuerzas, es convertir en corsarios nuestros buques mercantes adecuados para poder emplearlos en las operaciones de la guerra y procurar con este auxilio hacer al comercio inglés el daño que sus escuadras puedan causar al comercio americano.»

Como se ve, la nota hacía resaltar la situación difícil en que se hallarian colocadas las naciones débiles en una guerra con cualquiera de las grandes potencias, poseedoras de flotas numerosas, las cuales, enseñoreándose del dominio sobre el mar y sin temor alguno por el daño que pudiera experimentar su comercio, se dedicarían exclusivamente á la persecución de los navíos enemigos, apoderándose con facilidad de los mismos y destruyendo así por completo la marina mercante del país de su pertenencia.

También el Secretario de Estado, M. Marcy, justificó la negativa de su Gobierno, declarando, que éste sería siempre fiel á sus proposiciones anteriores, que subordinaban el abandono del armamento en corso á la condición de suprimirse simultáneamente el derecho de captura de los buques mercantes. Por lo demás, manifestó que su país estaba dispuesto á adherirse á los otros principios comprendidos en la declaración de París.

Es innegable la razón y justicia de las ideas sustentadas por los Estados norteamericanos. La abolición del corso, cuando no se respetan los bienes particulares del enemigo, que no se relacionan con la guerra, trae sin duda ninguna males que serían únicamente soportados por las naciones más pequeñas, enriqueciéndose á su costa las grandes que podían, validas de la fuerza, arruinarlas con la mayor impunidad.



Ha sido un grave error el cometido por las potencias de segundo y tercer orden que se adhirieron sin condiciones á la declaración del Congreso de Paris, pues á consecuencia de ello se verán obligadas, al estallar una lucha, á permanecer en aislamiento completo por el lado del mar, paralizándose, hasta la conclusión de las hostilidades, su comercio marítimo, el cual, en caso contrario, falto de defensa, sería presa del enemigo que, más fuerte, lo destruiría fácilmente.

Salvo estas excepciones, por otra parte muy fundadas, según se demostró, los principios proclamados en la capital de Francia y aceptados por la casi totalidad de los Estados de Europa y América, considéranse hoy como la base del Derecho Internacional marítimo de los pueblos en tiempo de guerra.

Verdad es, que con ellos no han sido resueltas todas las controversias relativas al comercio de los neutrales, pues á más de no haberse considerado inviolable en absoluto la propiedad privada, cuando no era contrabando, no se fijó tampoco el alcance jurídico de este último, materia esta de gran importancia y que cerraría á los beligerantes el camino para extender arbitrariamente el número de los artículos llamados *contrabando de guerra*.

En el estudio histórico de la neutralidad, el ejercicio del derecho de captura correspondiente al beligerante, así como lo demás relativo al comercio pacífico con los puertos de los neutrales, no eran las únicas cuestiones que se ofrecían en las contingencias de las luchas entre los pueblos con respecto á los neutros. Varios otros puntos eran y son objeto de vivas discusiones. La compra de armas, la contratación de un empréstito, el asilo que debe prestarse á los ejércitos de mar y tierra y á los bu-

ques de guerra, etc., pueden originar graves conflictos que es menester evitar, resolviendo las cuestiones que á ellos se refieran y fijando por medio de principios seguros y racionales las doctrinas que servirán de base á la determinación de los deberes y derechos inherentes á los no beligerantes.

A esto se concretan los capítulos siguientes.

### Deberes de los neutrales

El derecho de permanecer en paz con las naciones beligerantes, es uno de los atributos esenciales de la independencia de los Estados; mas para gozar esta prerrogativa, es indispensable la observancia de ciertos deberes que restringen en parte su libertad de obrar y modifican su respectiva posición, no pudiendo entonces decirse que el neutro, si desea conservar la calidad de tal, pueda ejercer los derechos inherentes á una situación normal.

Lo difícil en esta materia es deslindar con precisión estricta el límite racional y justo de los deberes y derechos correspondientes, armonizándolos con la facultad reconocida á los pueblos en lucha, de no permitir á los extraños ingerencia de ninguna especie en las operaciones belicosas.

La falta de norma segura de parte de los publicistas al lado de las excesivas pretensiones de los beligerantes, son las causas de la oscuridad y deficiencias que se notan en las doctrinas establecidas.

Unas veces exagerando los Estados en guerra sus derechos, limitando otras la libertad de los neutrales, háse llegado muchas veces por la fuerza hasta someter á estos últimos á las restricciones y trabas más incalificables y tiránicas.

El primer deber del Estado neutral, derivado inmedia-

tamente del concepto jurídico de la neutralidad, consiste en abstenerse con perfecta imparcialidad de toda participación directa ó indirecta en las operaciones bélicas, no ejecutando acto alguno que pudiera significar la prestación de un socorro en favor de cualquiera ó de ambas partes contendientes; pero entiéndase bien, esta imparcialidad debe ser de *inacción*, como ya lo hicimos notar en otro lugar de esta tesis, es decir, que no sería suficiente observar una conducta estrictamente igual, facilitándoles en la misma medida auxilios, cuyo destino fuese la guerra, para que quien tal hiciese pudiera pretender gozar la calidad y beneficios propios á la neutralidad.

En efecto, aun cuando en la práctica fuese posible socorrer igualmente á todos los beligerantes, resultarían siempre muy distintos el valor y ventajas que de esos beneficios reportasen, influyendo, por lo tanto, los favores concedidos de muy diversa manera en el éxito de la guerra, pues mientras para una nación constituirían la fuerza y el poder que traerían la victoria, para la otra tal vez resultasen inútiles ó perjudiciales.

Es también un deber del Estado neutral prohibir, por todos los medios á su alcance, el reclutamiento de soldados en su territorio, ya sea verificándolo el beligerante por intermedio de sus agentes y de un modo público, ya valiéndose de individuos que obren en secreto.

Siendo atributo exclusivo de la soberanía de cada país el derecho de levantar tropas en el suelo de la patria, ninguna potencia extraña podría, sin su consentimiento, verificarlo, sin llevar un ataque á su independencia, es

decir, que en ningún caso puede efectuarse sin el concurso de su voluntad.

Mas si una nación lo concediera ó tolerase, daría lugar á ser considerada parcial, legitimando con su actitud la aplicación á su respecto de las leyes derivadas de la guerra. Obrar así, equivale, en efecto, á sancionar el cumplimiento de un acto de hostilidad, poniendo en cierta manera el territorio neutral á disposición de uno de los adversarios para hacerlos servir á los fines de la lucha.

En la historia no faltan ejemplos de soberanos que autorizaron el reclutamiento de voluntarios en sus Estados, no faltando tampoco publicistas que sostengan con sus ideas esta doctrina.

Vattel dice: «cuando por costumbre y para ocupar y ejercitar á sus súbditos permite un país levar de tropas en favor de la potencia á quien quiere confiárselos, el enemigo de esta última no puede considerar actos hostiles esos permisos, á menos que sean dados para invadir sus Estados ó para defender una causa odiosa ó manifiestamente injusta.» Apoyaba el autor citado su doctrina con el ejemplo de los suizos, que hasta la Constitución de 1848, que prohibió las capitulaciones militares, autorizaban el enrolamiento de soldados por cuenta de quien les agradaba y á los cuales nadie se había preocupado de declararles la guerra por motivo semejante.

Hoy día, sin embargo, son otros los principios corrientes, más razonables y justos. Fueron los sustentados por Estados Unidos durante la Revolución francesa, cuando aquel Gobierno se opuso á las tentativas hechas en su territorio por los beligerantes para enrolar hombres. Sostuvo que una nación neutra no podía, á causa de su situación, suministrar individuos á una ú otra de las partes

con el fin de ayudarlos en las operaciones, pues ese hecho era á todas luces incompatible y contrario á los deberes de la neutralidad.

Tolérase únicamente como lícito el llamado que suele hacerse de los extranjeros residentes en un país dado, para ir á alistarse bajo las banderas de la patria, permitiéndose al efecto la formación de comités, aun cuando tuviesen carácter público, para llevar á cabo el reembarque de los mismos.

Es indudable, dice Calvo, que emplazando á sus nacionales y estableciendo agentes que provean la vuelta al suelo natal, el país de origen no trae ningún ataque á la neutralidad del tercero, pues las leyes de todos los pueblos civilizados reconocen como una regla de derecho público la facultad de reclutar en ciertas circunstancias solemnes los súbditos residentes en el exterior.

El Estado neutral que desea permanecer en paz, continuar su amistad con los beligerantes y disfrutar los derechos de la neutralidad, debe tener cuidado á fin de que en sus puertos y bahías no tenga lugar el equipo de buques de guerra destinados al servicio de los países enemigos, impidiendo por todos los medios el armamento de los mismos. Esta cuestión fué vivamente debatida en los tiempos actuales entre Inglaterra y Estados Unidos, á propósito de los hechos ocurridos en la guerra separatista del Sur, siendo de todos conocida con el nombre de «Cuestión de la Alabama».

El resultado de los debates y discusiones habidas entre ambos Gobiernos, tuvo como consecuencia el establecimiento de principios que, si bien no han sido todavía

adoptadas por las demás naciones, son, sin embargo, verdaderas reglas de Derecho Internacional, pues en substancia son la aplicación del principio general, que obliga á los Estados indiferentes en una lucha, á prohibir en su territorio la organización de empresas *belicosas* contra un beligerante cualquiera.

Como ya lo hemos apuntado, la condición esencial que caracteriza el estado de neutralidad, es la inacción completa respecto de los fines de la guerra, por parte de las naciones ajenas á esta última. De aquí la obligación indiscutible en que se encuentran los neutrales de no facilitar á ninguno de los adversarios armas ó material de guerra, cuyo fin notoriamente hostil hariales perder la calidad de tales.

Mas no sucede lo mismo cuando la venta se realiza por simples particulares á sus riesgos y peligros. Por este medio llevan á cabo un acto de comercio ordinario, desprovisto de todo matiz político y en el cual no tiene ingerencia ninguna el Estado donde se efectúa la operación. No hay, pues, razón para declarar ilícito el comerciar en armas y municiones con los países beligerantes, sobre todo cuando, según las leyes interiores, era permitido antes de estallar la guerra; porque de otro modo sería colocar al neutro á merced de quienes le impondrían no sólo modificaciones contrarias á su legislación interna, sino también obligaciones graves para hacer eficaz su prohibición, siendo en la práctica verdaderamente imposible impedir que las armas y municiones sean transportadas clandestinamente, sin someter á los comerciantes á restricciones y trabas de naturaleza á perturbar el movimiento del comercio.

La venta de la referencia es una empresa mercantil que ninguna nación tiene el deber de prohibir y que únicamente expone á los autores de ella á sufrir las penas impuestas al contrabando de guerra. El particular que transporta ó hace transportar dichos objetos, se expone á perderlos con arreglo á las leyes de la guerra, pues el beligerante, ejerciendo un derecho legítimo consagrado por el uso internacional, puede, para precaverse, confiscarlos en su beneficio antes de arribar al paraje destinados.

Por otra parte, muchos Estados carecen de leyes especiales que impidan á sus súbditos la venta ó transporte de artículos denominados *contrabando de guerra*, pues consideran ese acto sencillamente como otro cualquiera de los comprendidos en el comercio de los hombres, de donde resulta que no habría razón alguna para restringir la libertad de sus transacciones al negociante de un país neutral que, al amparo de su legislación común, se dedica á la venta de materiales bélicos, por sólo el hecho de haber sobrevenido la guerra en el exterior.

La práctica moderna de los pueblos confirma la verdad de los principios enunciados y que prevalecieron en la guerra franco-prusiana de 1870. El Gobierno de Prusia se presentó en esa época reclamando de Inglaterra la sanción de prohibiciones tendentes á impedir la venta y salida de sus puertos de armas y demás pertrechos destinados á Francia. El Gabinete inglés se limitó á contestar, que érale imposible acceder á su peticion, pues siendo tolerado por la ley interna el comercio referido, nunca la Gran Bretaña había puesto obstáculos á él, como lo demostraba la actitud observada en circunstancias idénticas en sus guerras anteriores.

Con lo dicho, creemos haber evidenciado que la venta por sí misma no puede traer violación alguna de los deberes de neutralidad, ni tampoco puede responsabilizar al Estado donde se efectuase el negocio, bien entendido, sin embargo, que aquél debe permanecer completamente ajeno á él, sin prestar, de ninguna manera, su cooperación para hacerlo fácil á uno y difícil á otro, es decir, que la condición exigida al neutro, es una imparcialidad absoluta respecto de todos los contendientes.

---

El deber de mantenerse extrañas en la lucha suscitada entre dos potencias amigas, obliga á las naciones á no proveer á ninguna de ellas auxilios pecuniarios.

Los empréstitos públicos, dice Calvo, deben ser asimilados á subsidios, considerándolos á este título prohibidos siempre que su objeto sea hacer la guerra. Constituyen en este caso, fuera de toda duda, una participación en las hostilidades, una verdadera violación de la neutralidad.

Pero cuando por su naturaleza tengan estos auxilios el carácter de actos privados, cuando los particulares, ejerciendo un derecho perfectamente legítimo, cual es disponer con entera libertad de su propia fortuna, contraen en favor de cualquier beligerante un empréstito, no se puede sostener, por más que él pueda servir para continuar las operaciones de la guerra, que semejante hecho traiga compromisos ningunos, relativamente al país de la celebración del contrato.

Oigamos á Pinheiro-Ferreira, quien discutiendo sobre el punto se expresa así: en la contratación de un empréstito privado « el motivo que notoriamente lleva á los

capitalistas de una nación á prestar su dinero, no es sino el mismo principio, motor general de todo comercio, ese interés privado que no excluye á uno ni á otro de los beligerantes. Cualquiera de ellos puede acechar las remesas de esos fondos y podría apoderarse de ellos, cierto que esas remesas son ya una propiedad enemiga.

« Es diferente cuando el préstamo lo hace el Gobierno y llega á ser un subsidio de guerra. Así la potencia en cuyo perjuicio se hace el préstamo, está en su derecho para declarar al Gobierno que lo hace, que la conclusión de tal empréstito no puede ser mirado por ella sino como un subsidio de guerra y como una verdadera hostilidad. »

---

Por lo que se relaciona con la compra de víveres y demás vituallas para el aprovisionamiento de los ejércitos ó escuadras, es regla universalmente admitida hoy día y conforme á los deberes estrictos de la neutralidad, que pueden los neutrales permitirla con entera libertad, con tal de reconocérsele la misma prerrogativa á ambos beligerantes, no mostrando en ese sentido parcialidad ninguna, pues de otro modo equivaldría la preferencia á un auxilio indirecto. Sin embargo, y como ya lo hemos dicho, no debe perderse de vista que esas provisiones han de tener necesariamente carácter pacífico, es decir, estar destinadas á los fines ordinarios de alimentación y vestido y nunca á otros objetos cuya aplicación inmediata fuera la guerra, lo cual constituiría una violación flagrante del deber en que se hallan de mantenerse indiferentes á la lucha.

En las relaciones internacionales de los pueblos, son estas las doctrinas generalmente admitidas y proclamadas en las ordenanzas relativas á la neutralidad.

Antes de cerrar el capítulo, diremos con Fiore, que para llenar lealmente los deberes antes expuestos, debe todo Gobierno observar con fidelidad las obligaciones de ellos derivadas y compeler á los particulares que residen en su territorio á no realizar por su parte ningún acto hostil, que pueda implicar la responsabilidad del mismo, debiendo aquél adoptar las precauciones necesarias para hacer efectiva su condición de neutro, entre propios y extraños, y sin que nunca pueda ser motejado de parcial por la comisión de un hecho de hostilidad llevado á cabo en su territorio por los particulares, cuando en su realización no ha habido negligencia que le sea imputable.

### Derechos de los neutrales

La determinación de los derechos pertenecientes á los Estados neutros, dice Calvo, es uno de los puntos más controvertidos en el Derecho Internacional Público.

Propiamente hablando, estos derechos no deberían ser otros que los disfrutados durante la paz por las naciones independientes y que en resumen constituyen el derecho natural de los pueblos. Mas como ya lo hemos hecho notar, la situación especial creada por la neutralidad impone el cumplimiento de deberes que limitan aquéllos en la medida necesaria á las exigencias de la guerra. Así, producida la ruptura en las relaciones pacíficas de dos pueblos amigos, hállase restringido el derecho de independencia de los demás, quienes, cumpliendo los deberes que su calidad les impone, se ven en la obligación de no cometer ningún acto demostrativo de una ingerencia más ó menos directa en las operaciones iniciadas.

Varios Estados han pretendido establecer convencionalmente las relaciones de los neutros y los beligerantes, pero sea que nunca sentaron principios bien definidos ó sea porque las naciones poderosas se guiaron las más de las veces en su interés antes que en los dictados de la justicia, es el hecho que sobre esta materia no se encuentran, en la jurisprudencia de los mismos, reglas precisas sobre los derechos de los neutrales.

Para seguir un orden metódico nos atenderemos á la clasificación de Heffter y Hautefeuille, examinando sucesivamente, la inviolabilidad del territorio, el derecho de asilo y la libertad del comercio.

Todos los publicistas están contestes en admitir el principio de la inviolabilidad del territorio neutro, considerándolo al abrigo de cualquiera operación belicosa y facultando al soberano, cuyos derechos fueren desconocidos, para rechazar por todos los medios, aun por la fuerza, la agresión que en tal sentido se cometiere.

Sin embargo y tratándose del paso por tierra de fuerzas enemigas, no han faltado autores que hayan sostenido, que puede el beligerante, cuya causa es justa, atravesar un país neutral, á pesar de la resistencia de éste último.

Vattel, entre otros, admite, que es un deber estricto de los Estados permitir á las naciones con quienes están en paz, el pasaje inofensivo de sus tropas, al mismo título que se admite el de los particulares, bastando para no poder negarlo el simple permiso que por pura cortesía debe demandársele, formalidad esta última que no conduce á nada desde el momento de reconocerle al solicitante la facultad de atravesarlo á la fuerza en el caso de una negativa.

Fácilmente se desprende de la doctrina expuesta, la incompatibilidad de su aplicación con los principios que rigen las relaciones de los neutros. En efecto, la nación que consintiese el tránsito por su territorio de los ejércitos de uno cualquiera de los adversarios, faltaría á su condición, desviándose de los deberes inherentes á su estado,

lo cual daría á la otra parte justo motivo para declararle la guerra. Ni aun para el simple transporte de prisioneros de guerra es permitido conceder el pasaje, pues según las reglas de derecho, el neutral que prestase el apoyo de la fuerza pública, coadyuvando al cautiverio de los soldados de un beligerante en el tiempo de su estadia en el país, tomaría indirectamente parte en las hostilidades con violación flagrante de la neutralidad.

Análogas son las reglas que rigen el tránsito marítimo, salvo modificaciones naturales, dado el carácter distinto del elemento donde deben ser aplicadas. El motivo de esta diferencia no sólo estriba en la imposibilidad de atender con eficacia al cuidado perfecto de las costas territoriales en toda su extensión, lo que demandaría el sostenimiento de poderosas escuadras, sino también en el hecho claro de no revestir por sí mismo carácter hostil el simple cruzamiento por las aguas jurisdiccionales de una soberanía determinada. Lo cual significa que el buque beligerante debe abstenerse en absoluto de la comisión de cualquier acto cuyo fin inmediato fuese la guerra, durante su permanencia en las aguas neutrales, porque de otra manera haríase responsable del ataque llevado á la independencia de la nación lesionada.

Este principio, sin embargo, ha sido muchas veces restringido ó desconocido en la práctica, no faltando tampoco autores que hayan querido justificar con argumentos más ó menos especiosos, la violación del mismo.

La historia de las guerras marítimas nos enseña bastantes hechos de esa naturaleza sufridos por los neutros, que muy débiles para hacer sentir su autoridad, ni siquiera reclamaban de procederes á todas luces ilegales, según las reglas del derecho exterior de los pueblos,

consumando así los Estados fuertes ataques de todo género, cuya sanción única era la razón que da el poder.

Como hemos dicho, encuéntrase publicistas sostenedores de limitaciones en la aplicación absoluta de la regla que declara inviolable el mar territorial.

Binkershock, por ejemplo, sostiene que es lícito al beligerante victorioso en alta mar, perseguir á su adversario, aun cuando penetre en aguas neutrales, para completar en ellas su triunfo, sin importar este acto violación de sus deberes respectivos. Esta pretensión ha sido contestada diciéndose, con mucha verdad, que solo en el caso de suponer perdida la soberanía sobre el mar territorial por la presencia de dos escuadras enemigas, podría sostenerse semejante derecho; que no pudiendo decirse que ello sea cierto en ningún caso, es evidente el atentado cometido con la ejecución de un acto de hostilidad, de donde resultaría, por consiguiente, ser ilegítima la captura hecha á consecuencia de la realización del mismo.

La afinidad y confusión existente entre el derecho de asilo y aquel cuyo examen hemos verificado más arriba, es la causa principal de las dudas y dificultades suscitadas.

Al tratar esta materia, conviene, ante todo, designar precisamente lo que debe entenderse por asilo, distinguiéndolo del simple refugio.

El asilo es la concesión que todo soberano puede hacer á un buque ó ejército para entrar en su territorio ó en sus puertos ó radas, sin exigirle un peligro inminente ú otro deber cualquiera de humanidad, siendo nada más que un acto de pura cortesía ó benevolencia. Esta con-

cesión puede ser más ó menos amplia y hasta serle negada al extranjero durante la paz, pues como manifestación de la soberanía de un pueblo, no tiene más límite que la voluntad de quien lo concedió.

No sucede lo mismo con el refugio. Éste es un hecho accidental, producido á consecuencia de circunstancias especialísimas, y que por humanidad no se niega jamás á nadie. Un buque obligado á tomar puerto para librarse de los efectos desastrosos del temporal, la falta de víveres que pueden causar la muerte de los tripulantes, son motivos poderosos, superiores á cualquiera otra consideración, que impone al país de la arribada forzosa, el deber moral de atenderlo, prestándole los auxilios indispensables.

La anormalidad de la situación creada por la ruptura de las relaciones amistosas, entre dos ó más naciones, no trae variación alguna en el derecho de refugio, es decir, que en ningún caso pueden considerarse violados los deberes de la neutralidad por la circunstancia de permitir un Estado el acceso á uno de sus puertos del navío ó navíos que, por una fuerza mayor y fortuita, sin relación ninguna con la guerra, se han visto en la necesidad imperiosa de buscar abrigo en ellos.

Muy diversos principios gobiernan, en circunstancias idénticas, el derecho de asilo.

Según los principios racionales, dice Fiore, es claro, que concediendo el derecho de asilo á los beligerantes como en tiempos de paz, se presta una asistencia inconciliable con las condiciones de neutralidad y las exigencias de la guerra. Siendo la misión de todo buque de guerra hostilizar al enemigo, todo aquello que lleve á cabo durante la lucha, debe considerarse naturalmente dirigido



al objeto final á que se encaminan las operaciones del ejército y de la armada, esto es, á perjudicar al enemigo y vencerlo. Así, un buque, penetrando en un puerto neutral, sin verse obligado á ello por la necesidad, penetraría indudablemente para ejecutar un acto de guerra, incurriendo el Gobierno que tal cosa autorizase en la infracción de los deberes de la neutralidad, cuyo cumplimiento exige abstención absoluta de participar en las hostilidades.

Es menester, sin embargo, distinguir el asilo, según se trate de fuerzas navales ó terrestres. La opinión de los autores es unánime respecto de la diferencia á establecerse entre uno y otro. Enseñan que cuando un ejército, huyendo del enemigo, franquea las fronteras del Estado neutro, éste debe tomar las disposiciones conducentes á privarles la vuelta al teatro de la lucha, efectuando su desarme é internándolos convenientemente.

Iguales medidas no son aplicables cuando es un navio el que penetra en las aguas nacionales y ancla en uno de sus puertos, pues en estos casos el uso universal ha establecido siempre en su favor la facultad de aprovisionarse y curar sus heridos, debiendo, no obstante, hacerse á la mar en seguida de haber satisfecho sus necesidades. La razón de esa diferencia en el trato reposa, no tanto, como dice Galiani, en los peligros inherentes á la vía marítima, á los cuales no están expuestos los soldados en tierra, sino más bien, en que los buques de guerra son respetados como partes integrantes del territorio de la nación cuya bandera enarbolan, no dejando, por consiguiente, de pertenecer, en cuanto á su régimen interno, á la jurisdicción de su soberano.

Finalmente observaremos, que según el derecho con-

suetudinario, las potencias neutrales han concedido muchas veces el asilo, sin distinguir el estado de paz del de la guerra, concluyéndose por las mismas, tratados, donde convenían reciprocamente el derecho á guarecerse en sus puertos respectivos con sus buques de guerra y corsarios, á quienes se reconocía hasta la facultad de conducir sus presas sin temor de ninguna especie.

---

Según lo dejamos establecido al estudiar el desarrollo que en su desenvolvimiento ha experimentado la condición de los países neutros, éstos tienen el derecho de contraerse libremente al comercio de todos aquellos artículos declarados lícitos por los usos de la guerra, es decir, que pueden los neutrales proseguir sus operaciones mercantiles, como antes de iniciarse las hostilidades, ciñéndose en sus transacciones á los deberes impuestos por la neutralidad.

Son los principios que rigen la materia, idénticos á los proclamados en el Congreso de París el 16 de Abril de 1856, que consagraron la máxima: «el pabellón neutro cubre la mercancía enemiga, á excepción del contrabando de guerra», cuyos fundamentos y justicia ya hemos examinado, y que en resumen demuestran que el derecho correspondiente á los neutrales de comerciar con entera libertad durante la guerra, encuentra una justa limitación en el deber que tienen de no prestar auxilios á ninguno de los beligerantes, de donde se deduce también que no pueden transportar los objetos conocidos con el nombre de *contrabando de guerra*, pudiendo los

contendientes impedir el abuso de la libertad comercial, que cometerían los neutrales llevando al campo de las operaciones todo aquello que pudiera servir para alimentar las hostilidades.

### Conclusión

Para terminar el presente estudio, con lo cual no queremos significar haberlo hecho con la profundidad y extensión que se merecía, trataremos una última cuestión, de importancia en la práctica, pues el diverso modo de haber sido comprendida por las naciones ha sido causa algunas veces de la ruptura en sus relaciones amistosas.

En los términos siguientes plantéase la cuestión de la referencia: ¿Es necesaria la declaración de neutralidad?

Siendo la condición de neutralidad una consecuencia de la libertad é independencia de los Estados, los cuales tienen el derecho de conservar con los beligerantes las mismas relaciones sostenidas durante la paz, ó en caso contrario, favorecer á uno de ellos, aliándose con el mismo, puede suceder que uno de los adversarios, no estando cierto de los enemigos que en una guerra dada pueda tener, desee cerciorarse de la situación que asumirán en la lucha algunas potencias cuya política sea indefinida.

Dos son los caminos seguidos para dar á conocer el rol que desempeñarán los pueblos no comprendidos en la declaración de la guerra.

Por el primero, han observado algunas naciones la costumbre de hacer la declaración de neutralidad, evitándose con ella, dudas ó malas interpretaciones.

Por el segundo, el beligerante, tomando la iniciativa,

propone el tratado llamado de neutralidad, en virtud del cual se solicita del neutro haga conocer la actitud que asumirá en los sucesos á desarrollarse.

A nuestro juicio, la declaración de neutralidad es un derecho de soberanía que no admite restricciones ni limitaciones ningunas, de donde resulta que sería altamente injusto y atentatorio de la independencia de los neutrales, exigirles, en la forma que fuera, manifestaciones de esa especie. El beligerante no tendrá derecho á tratar como enemigo á quien al comenzar la guerra no haya declarado ser neutral.

Esta regla fué desconocida por Chile en su última guerra internacional. La explotación del salitre y la cuestión de fronteras con Bolivia, habían dado lugar, de parte de esta última, á declararle la guerra á la primera.

Siendo en ese momento dudosa la conducta del Gobierno peruano, y creyendo Chile en la existencia de un tratado secreto de alianza entre el Perú y Bolivia, pidió á aquél explicaciones que se negó á dar, negativa que trajo como consecuencia la declaración de guerra al Perú el 5 de Abril de 1879.

Lo expuesto demuestra con toda evidencia, que Chile no tuvo razón, y que, á no haber sido guiado por miras ambiciosas, en esa ocasión fácilmente realizables, quizás hubiera obrado como lo aconsejaban la doctrina corriente y el estricto derecho.

Montevideo, Diciembre 31 de 1895.

A la Comisión de los doctores don Antonio M. Rodríguez, don Gonzalo Ramírez y don Jorge Sienna.

*Brito del Pino.*

V.º B.º

*Antonio M. Rodríguez.*

V.º B.º

*Gonzalo Ramírez.*

V.º B.º

*Jorge Sienna.*

Puede imprimirse.

*Eduardo Brito del Pino.*