

Nueva Concepción de la Neutralidad

Evolución de la idea de Neutralidad:

EN la antigüedad más remota fué desconocido el concepto de la Neutralidad. Los monarcas o los jefes, cuya voluntad se imponía a sus pueblos, participaron en las guerras entre otros pueblos cuando no las ignoraron. En el primer caso, los instintos políticos, las pasiones o las venganzas los empujaban a intervenir en las contiendas en el sentido de su interés, de su simpatía o de su odio. Sus elementos de acción eran puestos al servicio de una de las causas en pugna. Si triunfaba la que ellos favorecían, participaban en el botín económico, territorial o humano. Si la suerte les era adversa, entonces sucumbían o quedaban esclavizados.

En el segundo caso, las distancias, la incomunicación o el retardo con que conocían los choques de otros pueblos hacían imposible su intervención.

Más adelante, cuando las colectividades humanas fueron pasando del estado de simple imposición autoritaria al de organización política, surgió el concepto de las alianzas, pactadas por causas semejantes a las que determinaron las primeras intervenciones en las luchas extrañas y, en algunos casos, por vastos planes ambiciosos. Entonces la Neutralidad, representada por el concepto simple de la prescindencia, existió en muchos casos pero no constituyó un concepto jurídico ni se elevó, por lo tanto, a la idea, de este orden, de que pudiera conceder derechos y deberes.

Fué sólo más tarde, cuando empezaron a tomar forma principios de Derecho Internacional, que la Neutralidad creció con ella hasta convertirse, en los siglos XVI y XVII, en una de las más definidas instituciones internacionales.

Pero aún así fué tenida generalmente como una situación del Estado, que no afectaba las actividades individuales, libres de ejercitarse en el sentido del interés particular. En efecto, la guerra representaba para los súbditos de los poderes extraños a la contienda la oportunidad de encontrar el empleo, relativamente

lucrativo, del mercenario o el menos riesgoso y mejor remunerado del corsario. La idea del provecho, apenas distinta todavía del ansia del botín, dominaba a los que hacían de la guerra una industria. Los Estados en lucha contrataban a extranjeros, agueridos en otras guerras o afanosos de aventura, para fortalecer sus ejércitos o sus marinas y a veces para reemplazarlos por entero, u otorgaban patentes de Corso con el objeto de destruir, o al menos de dificultar, el comercio del adversario. Esta última empresa exigía, por su parte, medios económicos para fletar las naves destinadas al Corso y esos medios eran obtenidos primero de comerciantes y después de banqueros súbditos de Estados oficialmente extraños a la beligerancia.

Pero esta misma intervención de los súbditos extranjeros a los países en lucha, produjo la necesidad de ir definiendo primero los derechos y después los deberes de los neutrales. Otros súbditos de Estados no participantes en la guerra sufrían en sus bienes como consecuencia de las actividades de los beligerantes o de los elementos incorporados a ellos. Estas acechanzas influían necesariamente sobre el desarrollo del comercio y consecuentemente de la política de los Estados neutrales y entonces éstos se preocuparon de defender tales intereses. Así fué como se fueron precisando ciertas reglas limitativas de las actividades de los beligerantes y éstos, a su vez, impusieron ciertas reglas limitativas de las actividades de los neutrales. *El Consulado del Mar* es, en un momento de esta evolución, la expresión más organizada de tales reglas y su larga y extensa vigencia prueba que correspondía a una necesidad evidente y que interpretaba de manera equitativa la necesaria conciliación de los intereses en pugna.

Tanto el *Consulado del Mar* como las compilaciones posteriores representaron la formulación u ordenación de costumbres o de reglas existentes o las pretensiones de crear otras nuevas. Su observancia o cumplimiento estaban sujetos a la voluntad o al poder de beligerantes y neutrales individualmente considerados. Sólo a fines del siglo XVIII surge la idea de concertar a los neutrales, en el común interés de defender ciertos principios, y encuentran, a iniciativa de Rusia, su expresión en las Ligas de la Neutralidad Armada. Contemporáneamente, los Estados Unidos inician su política internacional de defensa de los derechos de los neutrales que, desde aquella época hasta la Gran Guerra, tanto ha influido en el régimen internacional de la Neutralidad.

Características de la Neutralidad:

En esa larga evolución, que no es la oportunidad de seguir minuciosamente, porque no estamos haciendo la historia de la Neutralidad, llegó a tomar éstas características que, apreciándolas en conjunto, aparecen precisas. Entre ellas resaltan especialmente la idea de la *prescendencia* y la idea de la *igualdad*.

La Neutralidad había de ser prescendente; esto es que el Estado neutral debía abstenerse de toda intervención en las actividades de los beligerantes, mientras éstas no violaran los derechos que las costumbres de la Neutralidad reconocían a aquellos. Y había de ser igual, porque los actos o las abstenciones que la propia neutralidad imponía a los poderes extraños al conflicto habían de ser idénticos para con los dos beligerantes. Nada que se consintiera a uno se negaría al otro. Nada que se exigiera del primero dejaría de exigirse, en circunstancias análogas, del segundo.

Establecida así la Neutralidad sobre la base de la prescendencia y de la igualdad, necesariamente tenía que verse comprometida por las actividades individuales de los súbditos de los Estados neutrales y éstos tenían que preocuparse de limitar esas actividades, en forma que conciliara los deberes estaduales u oficiales con la libertad de acción o de comercio de los ciudadanos.

En una época, como la transcurrida desde mediados del siglo XIX, en que el desarrollo industrial extendía considerablemente el campo de los elementos de guerra y en que la actividad financiera y fabril estaba casi totalmente en manos de los particulares, el peligro de que éstos, en un afán natural de lucro, comprometieran la posición internacional del Estado a que pertenecían era cada día mayor por la creciente importancia del curso que prestaban a los beligerantes.

De allí que de éstos partiera, cada vez que las circunstancias favorecían al adversario, protestas y quejas contra el consentimiento por los Estados neutrales de aquellas actividades particulares.

Pero si bien los Estados neutrales mantenían con énfasis su posición de tales, pocas veces se decidían a limitar las actividades particulares porque éstas representaban el desarrollo y a veces la creación de una inmensa riqueza. La guerra resultaba de esta manera, por razones económicas, un provecho para los neutrales colocados, en cada caso, en situación de que sus industrias,

sus capitales, su actividad social y económica, en suma, podían aprovecharlas. Si a ello se agrega el interés político, siempre importante, del debilitamiento o de la disminución de otras potencias, era difícil que la Neutralidad no resultara alimentando a la guerra, y, por consiguiente, perpetuándola, mientras superiores principios morales no prevalecieran en la conciencia de los pueblos y no impusieran, por ella, directivas a la acción de los gobiernos.

Convenciones de La Haya:

Los conceptos de prescindencia y de igualdad, como bases de la Neutralidad, encuentran, como todas las reglas relativas a ésta, su mejor expresión en las Convenciones V y XIII de La Haya de 1907, que resultan así representativas del estado jurídico de la Neutralidad al comienzo del siglo XX. Su reglamentación está basada en la idea de la no intervención de las potencias neutrales para limitar las actividades legítimas de los beligerantes y en la idea del trato idéntico para ambos.

Las Convenciones de La Haya, sin embargo, no solamente no limitaron sino antes bien consagraron el derecho de intervención de los particulares, definiéndolo claramente.

Así, por lo que respecta al enrolamiento en las fuerzas armadas beligerantes, el artículo 6° de la Convención V exime de responsabilidad al Estado neutral por las personas aisladas que salen de su territorio para entrar al servicio de un beligerante. Y tratándose de los suministros, el inciso *a* del artículo 18 autoriza las provisiones y los préstamos a los beligerantes; y, más expresamente aún, el artículo 7° de la Convención XIII autoriza la exportación y el tránsito de cuanto pueda ser útil a un ejército o una flota, siempre que se hagan por cuenta de alguno de los beligerantes.

Apenas si por lealtad al acuerdo de abolición del Corso contenido en la Declaración de París de 1856, el artículo 8° de la Convención XIII prohíbe el equipo o armamento de todo buque destinado a servir de auxiliar o a tomar parte en operaciones hostiles contra una potencia con la cual se esté en paz.

Influencia de la Gran Guerra:

La Gran Guerra innovó en la concepción clásica de la Neutralidad y los principios de prescindencia y de igualdad, a que

nos hemos referido como base de ese concepto, no pudieron permanecer intactos. La prescindencia fué imposible para los Estados neutrales por la extensión y las repercusiones de la lucha en todas las actividades de las relaciones internacionales de todos los países del Mundo y por la forma como los beligerantes fueron ampliando los derechos que les habían sido reconocidos y restringiendo, consecuentemente, los derechos de los neutrales.

Esta situación dió lugar a importantes debates sobre la existencia, interpretación y extensión de tales derechos. En esos debates se introdujo, con mucho vigor, por parte de los beligerantes, la tesis de que las reglas de la Neutralidad no podían ser aplicadas a hechos y situaciones distintos de los existentes o contemplados cuando fueron dictadas. Tal tesis era en realidad destructora de las normas jurídicas e introducía inevitablemente para el porvenir un elemento de inestabilidad en las reglas del Derecho Internacional, sujetas a esta nueva forma del principio *rebus sic stantibus*.

Tampoco pudo mantenerse el principio de la igualdad o sea el trato idéntico a los beligerantes, porque las condiciones militares que la guerra creó imposibilitaron en el hecho a los particulares neutrales para prestar o estar en aptitud de prestar una ayuda igual a los dos grupos beligerantes. En efecto, aun cuando hubieran deseado hacerlo, el control de las vías de transporte marítimo por uno de esos grupos determinó el hecho de que éste recibiera un continuo auxilio de elementos de guerra que no podían llegar hasta el otro.

Fué tan importante la influencia de la guerra sobre la situación de los neutrales, que llegó a determinar que algunos de estos encontraran base en la acción de los beligerantes respecto de ellos para abandonar su Neutralidad y tomar parte en la contienda o, al menos, para romper sus relaciones diplomáticas con uno o varios beligerantes.

Influencia del Pacto de la Liga:

Los daños materiales, la ruina económica y el malestar social que la Guerra produjo, fortalecieron el anhelo de una organización internacional que, mediante soluciones jurídicas de los conflictos, impidiera la repetición de la gran catástrofe. Para que este empeño tuviera eficacia no era solamente necesario arqueturar un sistema de solidaridad internacional y de medios para buscar soluciones pacíficas, sino que era indispensable dotar al De-

recho Internacional de un sistema de sanciones que hiciera difícil violar las reglas establecidas.

Introducida la idea de las sanciones en el Pacto de la Liga de las Naciones, ella tenía que revolucionar el concepto clásico de la Neutralidad, puesto que significaba la acción coordinada y obligatoria de los Estados extraños a un conflicto para obligar al Estado culpable de violación de las obligaciones internacionales a cumplir con éstas y para asistir al Estado que, habiéndose mantenido fiel a tal cumplimiento, se viera atacado por la fuerza.

Es cierto que el Pacto de la Liga no proscribe la guerra sino la limita, autorizándola como *última ratio* en el caso previsto en el parágrafo 7 del artículo 15, cuando las conclusiones a que puedan llegar frente a un conflicto determinado el Consejo o la Asamblea, no sean unánimemente aceptadas por sus miembros, en cuyo caso los Estados en conflicto:

“se reservan el derecho de proceder como lo juzguen necesario para el mantenimiento del derecho y de la justicia”.

Pero en los otros casos, previstos en el artículo 16, el miembro de la Liga que recurre a la guerra

“se considerará *ipso facto* como autor de un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga”.

Tenemos pues que, por razones derivadas no del fondo sino de la forma, no sustantivas sino mas bien procesales, el Pacto de la Liga ofrece la oportunidad de mantener la Neutralidad dentro de sus normas clásicas, cuando se trata de una guerra autorizada por sus estipulaciones, o la oportunidad de que la Neutralidad quede suprimida como consecuencia de la violación por un miembro de la Liga de sus obligaciones internacionales bajo los artículos 12, 13 y 15 cuya violación debe producir automáticamente la intervención de los otros miembros de la Liga en contra suya.

En el primer caso que hemos citado, el Pacto no hace referencia alguna a la idea de Neutralidad, pero es evidente que ella está invivita en el reconocimiento de la posibilidad de un estado de guerra que no obliga a los miembros de la Liga no interesados directamente en el conflicto a participar en él. Parece claro que, en este caso, tales miembros deben mantener su neutralidad de conformidad con las reglas tradicionales y ordinarias del Derecho Internacional.

En los casos previstos en el artículo 16 la Neutralidad queda abolida para todos los miembros de la Liga a quienes

no se crea únicamente la situación pasiva de considerarse como víctimas de un acto de guerra por parte del Estado rebelde, sino que esta solidaridad jurídico-teórica determina una serie de actos positivos de hostilidad que van desde el rompimiento de las relaciones comerciales o financieras hasta la participación en expediciones armadas con el objeto de hacer respetar las obligaciones que el Pacto impone.

Tales actos positivos son la negación misma de la Neutralidad puesto que crean no sólo el estado virtual sino el estado efectivo de guerra con el miembro infractor.

Los casos del artículo 17 son enteramente análogos a los del artículo 16 en cuanto a sus consecuencias. En el primero que se contempla en dicho artículo, la situación es perfectamente lógica, puesto que se supone que uno o dos Estados no miembros de la Liga acepten someterse a las obligaciones propias de los miembros. Pero en el segundo de dichos casos las sanciones, incompatibles con la Neutralidad, funcionan aún contra un Estado no miembro de la Liga que hubiera rehusado la invitación a aceptar las obligaciones de tal y que recurriera a la guerra contra un miembro de la Liga. Se crea de esta manera una extensión forzosa de la jurisdicción de ésta sobre Estados que no la han aceptado, extensión que, rompiendo con el concepto contractual del Pacto, hace de éste una ley internacional impuesta por una mayoría de Estados a uno o varios que no han querido someterse a él, lo que es contrario al sistema tradicional de formación de las reglas de Derecho Internacional y representa un paso o un ensayo hacia la organización jurídica obligatoria y mayoritaria de la comunidad internacional.

Influencia de los tratados de alianza y garantía:

No es, sin embargo, el Pacto de la Liga de las Naciones la única institución internacional contemporánea cuya existencia y funcionamiento revoca o suprime la institución clásica de la Neutralidad. Antes de él ya había sido permanentemente afectada por el sistema de las alianzas con las que era incompatible. Un tratado de alianza significa el anuncio anticipado del incumplimiento, en las situaciones que el tratado contempla, de los deberes de la Neutralidad y una renuncia anticipada, dentro de las mismas situaciones, de los derechos que ella confiere. Desacreditado el sistema de las alianzas, como consecuencia de la pugna en el armamentismo que produjo al buscar el equilibrio de los

grupos de fuerzas enfrentadas, ha sido reemplazado en nuestra época por el sistema de los pactos de garantía.

Dentro del sistema de las alianzas, la asistencia bélica que ellas representaban era siempre indeterminada. El *casus belli* provocaba el funcionamiento de la alianza y podía deberse a multitud de circunstancias no contempladas específicamente en el tratado. Dentro del sistema de los pactos de garantía la asistencia militar que ellos representan se encuentra prevista para casos concretos y determinados y tiene, además, la característica interesante de funcionar en relación con el mantenimiento de un *statu quo* político o territorial que se considera útil conservar para la paz del mundo.

Pero los pactos de garantía, como las alianzas, significan la abolición de la Neutralidad si llega el caso de su funcionamiento.

Según el más importante de los acuerdos de Locarno, que tienen por objeto el mantenimiento del *statu quo* territorial entre Alemania, Bélgica y Francia, las potencias signatarias lo garantizan individual y colectivamente. Esta garantía supone la acción, posiblemente militar, en favor del Estado agredido y, por consiguiente, las potencias garantes no pueden ser neutrales si el caso de agresión se presenta. Y aún cuando las obligaciones de los Estados garantes están relacionadas con las constataciones y recomendaciones del Consejo de la Liga de las Naciones, lo que hace encuadrar dentro de las obligaciones del Pacto la situación que se produjera, el compromiso directo y expreso contraído en Locarno es distinto y más definido del que el Pacto comprende.

Proyectos de la Liga de las Naciones:

Marcando también la tendencia a la supresión de la Neutralidad por la incompatibilidad que resulta entre ésta y las nuevas formas de las obligaciones internacionales, los proyectos de reglamentación de la ayuda a los Estados agredidos y de la sanción contra los Estados agresores elaborados por la Liga de las Naciones para la mejor aplicación del Pacto prevén una solidaridad tan estrecha entre los miembros de la comunidad internacional que resultaría más incompatible todavía que el Pacto mismo con la institución de la Neutralidad. Así el proyecto de Tratado de Asistencia Mútua de 1923 no sólo contiene el compromiso de asistir al Estado miembro que sea víctima de una agre-

sión, sino que señala un plazo perentorio a la determinación del agresor por el Consejo de la Liga; y éste deberá también recomendar la forma más eficaz para que los contratantes puedan, sin dilación, prestar asistencia al agredido y esta asistencia supone la cooperación financiera y la cooperación militar.

El proyecto del Protocolo para el Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales, adoptado por la Asamblea de la Liga de 1924 y conocido con el nombre de protocolo de Ginebra, precisa más todavía en sus artículos 11, 12 y 13 las obligaciones que corresponden a los signatarios para ayudar al Estado agredido y ellas eliminan la Neutralidad puesto que constituyen fundamentalmente la organización de la defensa y del aprovisionamiento de un Estado en lucha contra otro.

El Tratado de París:

El Tratado de París de 27 de Agosto de 1928, al que no sólo presta importancia su finalidad, sino el número de Estados que han adherido a él y que permite considerarlo como un compromiso universal, no hace referencia alguna a la situación en que quedarían colocados, frente a los beligerantes posibles, los Estados que no tomaran parte en una contienda armada; pero el sentido del compromiso y la declaración que contiene su parte considerativa hacen del Tratado de París la institución de Derecho Internacional que al modificar más profundamente la situación de la guerra modifica también, con mayor intensidad que cualquier otro convenio, la situación de la Neutralidad.

Antes de 1928, en efecto, la guerra era un hecho jurídico que determinaba el hecho igualmente jurídico de la Neutralidad. Como hemos visto, el propio Pacto de la Liga de las Naciones la admitía en una forma expresa y sólo en los casos en que ella fuera violatoria del mismo Pacto la condenaba y preveía el funcionamiento de un sistema de sanciones incompatible con la Neutralidad. Después del Tratado de París la guerra ha dejado en absoluto de ser un hecho jurídico, no tanto por la renuncia a emplearla como instrumento de política nacional, que contiene su artículo 1o, cuanto por la declaración que contiene su artículo 2o. por la que los Estados reconocen que la solución de todos los conflictos, cualquiera que sea su naturaleza, no deberá buscarse sino por medios pacíficos.

Tal declaración representa colocar la guerra fuera del Derecho y, por consiguiente, incapaz de determinar relaciones

jurídicas entre los Estados que la hacen y los que no participan en ella. Y como la Neutralidad es una situación fundamentalmente jurídica, su existencia ya no cabe frente a la guerra.

Ello no significa que toda guerra sea un hecho antijurídico, sino solamente la guerra "como instrumento de política nacional", es decir la guerra aplicada directamente para la solución de conflictos de Estado a Estado; pero puede existir la guerra como instrumento de política internacional y tal sería el caso de la guerra hecha por los Estados que no violan sino antes bien cumplen el tratado a los Estados violadores. No sólo es este el sentido del artículo 1o. sino que lo precisa el tercer considerando de la introducción del tratado cuando dice que

"toda potencia signataria que buscara en adelante, recurriendo a la guerra, el desarrollo de sus intereses nacionales deberá ser privada del beneficio del presente tratado".

El beneficio más notorio y claro del tratado es el de proteger a cada Estado signatario contra la posibilidad de ser atacado por otro Estado signatario que quiera entregar a la suerte o a la superioridad de las armas la solución de un conflicto entre ambos. El primero queda teóricamente protegido contra la guerra, pero el segundo, al violar el convenio, pierde esa protección y entonces, para mantenerla en favor del primero, los demás Estados signatarios deben ayudar a éste en las formas políticas, económicas y militares que estén a su alcance o que las circunstancias indiquen o hacer abiertamente la guerra al segundo para obligarlo a colocarse dentro del Derecho que es, en este caso, el mencionado reconocimiento que contiene el artículo 2o. en el sentido de que todos los diferendos o conflictos deben ser solucionados por medios pacíficos.

La calificación de agresor:

Pero el funcionamiento del Tratado de París exige indispensablemente que se defina, en cada caso, la condición de agresor. Para definirla caben tres sistemas. Primero: el funcionamiento de un organismo internacional, que puede ser la Liga de las Naciones que, previo un estudio por sumario que sea de la situación, califique al agresor. Segundo: que cada Estado haga

la calificación según su propio criterio. Tercero: que exista una regla preestablecida para la calificación.

Todos estos sistemas tienen inconvenientes y, para una mejor solución, es preciso pesar cual es el que los tiene menores.

Dentro del primer sistema, el estudio de cada caso es indispensable y supone la audiencia de las partes interesadas, el conocimiento de los antecedentes del conflicto y la determinación precisa de los hechos susceptibles de determinar la condición de agresor. Todo ello hace necesario el transcurso de un período de tiempo durante el que el agresor puede obtener ventajas tales que hagan inútiles o menos eficaces las consecuencias que contra él acarrea la declaración. Es cierto que los conflictos internacionales suelen presentarse súbitamente, pero también lo es que la agresión armada, constitutiva de un hecho de guerra, nunca es tan repentina como para no haber dado tiempo a que el conflicto que la antecede haya llamado la atención del organismo internacional calificador y que éste tenga avanzadas actuaciones o reunido elementos que le permitan formarse un juicio certero.

El segundo sistema ofrece todos los inconvenientes de la influencia del interés que pueda tener cada Estado en adoptar una actitud frente al conflicto: de la arbitrariedad con que pueda proceder y de la divergencia de criterio que, al romper la solidaridad de los extraños, debilita necesariamente la acción de los que crean necesario intervenir a favor del Estado que consideran agredido.

El tercer sistema ofrece la desventaja, siempre comprobada en la aplicación de las reglas jurídicas, de que el hecho que se trata de calificar no corresponda exactamente a las condiciones previstas o no se pueda comprobar rápidamente su coincidencia. Existe entonces el peligro, si siempre interviene un organismo internacional, de la demora en la definición y, si no interviene ninguno, de la divergencia de criterio, resaltante en el segundo sistema entre los Estados llamados individualmente a definir si existen o no existen las condiciones de la agresión.

La mejor solución a este problema es, en nuestro concepto, combinar el primer y el tercer sistema, creando o estableciendo el organismo calificador y definiendo anteladamente las condiciones que constituyen el acto de agresión; pero, en ningún caso, adoptando el segundo sistema que sería, por otra parte, el único que reviviría jurídicamente la situación de Neutralidad.

Efectivamente, si hay un organismo internacional calificador, todos los Estados comprometidos por el Tratado de París

o por convenios análogos, están obligados a acatar la calificación, y la uniformidad de su criterio, obtenida en esta forma, haría imposible que ninguno de ellos permaneciera neutral frente al agresor.

Se podría discutir teóricamente y en cada caso práctico cual sería la forma como los Estados originariamente extraños al conflicto intervinieran en él teniendo en consideración sus medios y su posición geográfica, pero es indudable que ninguno podría permanecer neutral puesto que tal situación es incompatible con un sistema como el contemplado.

Por esto es que el Tratado de París abroga o revoca el párrafo 7 del artículo 15 del Pacto de la Liga de las Naciones que, según hemos visto, autoriza la guerra en determinados casos. Tales casos no pueden presentarse existiendo una proscripción absoluta de la guerra como instrumento de política nacional, puesto que ya no quedarían nunca Estados en libertad para recurrir a ella por no haberse logrado una solución del conflicto dentro de los medios previstos por el Pacto.

Proyectos americanos:

En la sesión del Consejo Directivo de la Unión Panamericana celebrada el 8 de Diciembre de 1914, el representante argentino presentó un proyecto de Declaración y Resolución por el que, considerando la magnitud de los problemas planteados por la guerra europea, la forma perjudicial para los neutrales de las operaciones de los beligerantes y que esta situación tenía por causa la falta de definición de los derechos respectivos, que era urgente formular, concluía en el nombramiento de una comisión de nueve miembros, presidida por el Secretario de Estado de los EE. UU., para estudiar los nuevos problemas de Derecho Internacional presentados por la guerra y someter al Consejo Directivo las sugerencias que considerara de interés común.

Esa proposición, fundada por su ponente y apoyada por los representantes del Brasil, Ecuador, Chile, Nicaragua y Cuba, fué ampliada por el del Uruguay en el sentido de autorizar a cada gobierno a presentar ante la Comisión los planes o proyectos de resolución que considerara conveniente sobre los diversos temas que las circunstancias sugirieran; y quedó así aprobada.

El representante del Ecuador dejó constancia de las iniciativas de su gobierno para gestionar un acuerdo de los diplomáticos americanos, en el sentido de obtener que los beligerantes de-

clararan zona neutral el mar que baña las costas de América, a fin de excluirlas totalmente de las operaciones bélicas; y que el respeto debido a la neutralidad de cada uno de sus Estados interesa a todo el Continente.

En la misma sesión pasó a estudio de la Comisión que acababa de crearse por iniciativa argentina, un memorandum del Perú sobre Neutralidad. Este documento consideraba que la extensión a las costas americanas de las actividades bélicas de los beligerantes no tenía justificación puesto que se trataba de zonas lejanas al teatro principal de la contienda y en las que los beligerantes causaban daños exclusivamente a los neutrales, ya que los seguros marítimos cubrían para las armadores la destrucción de las naves. Tal situación representaba prácticamente la supresión del comercio neutral puesto que éste, en cuanto tenía de verdaderamente internacional, se hacía por naves de bandera beligerante. Terminaba el gobierno peruano proponiendo una acción conjunta de las repúblicas americanas para garantizar la inviolabilidad de sus rutas comerciales, sustrayéndolas en toda su extensión a los efectos de las hostilidades; y un acuerdo declarando que la América no admitía que el comercio dentro de su área marítima, que puede considerarse marcada tanto del lado del Pacífico como del Atlántico por una línea equidistante de los otros continentes, estuviera sujeto a las contingencias de la guerra.

En la sesión del Consejo Directivo de la Unión Panamericana de 7 de Abril de 1915, el Ministro de Honduras, miembro de la Comisión especial de Neutralidad presentó una proposición destinada a evitar los conflictos internacionales pero extraña, por lo mismo, al objeto de la comisión.

Meses más tarde, en la exposición presentada al Instituto Americano de Derecho Internacional por su Secretario don Alejandro Alvarez, se exponía la idea de que, al estallar un conflicto, los neutrales se reunieran para adoptar las medidas necesarias a la salvaguardia de su comercio. En cada país neutral se instalaría una comisión internacional, compuesta por los representantes de los países en guerra y presidida por un funcionario judicial del país neutro, cuyo objeto sería hacer aplicar las resoluciones del Congreso de los neutrales. Finalmente, se proponía suprimir los deberes tan onerosos relativos al aprovisionamiento de barcos de guerra, la intervención de las fuerzas terrestres y marítimas, etc., prohibiendo a los beligerantes el entrar a territorio neutral con sus fuerzas de mar o tierra.

Reglamento y convención de la Habana:

El Instituto Americano de Derecho Internacional en su sesión de La Habana de 1917, recomendó a las sociedades afiliada el estudio de algunos puntos relativos a la Neutralidad entre los que se consideraba: 1º establecer si los derechos de los neutrales deben prevalecer siempre sobre los de los beligerantes y los medios para hacerlos respetar; 2º: la conveniencia de una Liga de Neutrales; 3º: la prohibición de bloqueos comerciales de los puertos de los beligerantes; 4º: la inviolabilidad de la propiedad privada, el derecho de visita y la censura postal; y 5º: la exclusión de los buques de guerra beligerantes de las aguas jurisdiccionales de los neutrales.

También fué presentado un proyecto de Reglamento de la Neutralidad Marítima. Este proyecto define la Neutralidad como

“la situación de los Estados que durante una guerra no toman parte en las hostilidades”.

En el porvenir la Neutralidad y especialmente la marítima debe ser reglamentada, considerando sobre todo los derechos de los neutrales y especialmente su libertad comercial y su liberación de las cargas inútiles que les exige la observación de la Neutralidad (Artículo 1º).

Si los neutrales no pueden impedir el conflicto deben procurar ponerle fin sin tardanza.

“porque la neutralidad no es sólo un deber de imparcialidad hacia los beligerantes igualmente respetuosos del derecho, sino también un deber de pacificación hacia la humanidad”. — (Artículo 2º).

Al declararse una guerra se reuniría una Asamblea de Neutrales en la que tendrían representación los beligerantes y cuyas resoluciones que se adoptaran por mayoría, obligarían a la minoría. (Artículos 3º y 4º). Esta asamblea: 1º adoptaría las medidas necesarias para mantener la libertad de comercio y de navegación de los neutrales; 2º, determinaría la lista de objetos que deben ser considerados como contrabando de guerra; 3º, velaría por la observancia de los derechos y deberes de los neutrales (Artículo 3º).

La Asamblea podría autorizar medidas de coerción contra el beligerante o el neutral que rehusara respeto a los derechos y

deberes de la neutralidad (Artículo 5°). Ella misma fijaría la indemnización pecuniaria, la forma de su pago y el procedimiento para obtenerla, en que incurriera el beligerante que violara el derecho de los neutrales establecido por el Reglamento (Artículo 32).

Legislando la libertad de comercio en tiempo de guerra, el Reglamento prohíbe el bloqueo comercial de los puertos y costas beligerantes, por cualquier medio que sea (Artículo 7°); declara inviolable la propiedad privada en el mar, comprendiendo las naves mercantes que no pueden ser confiscadas ni vendidas. El contrabando si puede ser confiscado o destruido (Artículo 8°). El derecho de visita queda abolido y las naves beligerantes sólo pueden detener a las de comercio para exigir la exhibición de los papeles de a bordo, que serán visados por las autoridades locales de cada país del que parta una de estas naves con destino a un puerto beligerante. Las naves beligerantes pueden proceder a la visita, a pesar de la regularidad de los papeles, pero si no hay contrabando pueden ser condenadas a pagar una multa fijada por la asamblea de neutrales, mas si lo hay la multa será pagada por el país cuyas autoridades han visado falsos papeles. (Artículo 9°).

Con excepción de las personas en estado de servicio militar y que se suponga embarcadas para enrolarse en el ejército enemigo, las naves mercantes beligerantes no pueden rehusar el transporte entre puertos neutrales de personas o mercaderías, aun cuando éstas pertenezcan al enemigo (Artículo 10°). Toda la correspondencia es inviolable (Artículo 11°).

Después de reproducir algunas reglas de la Convención XIII de La Haya, el Reglamento sólo autoriza el acceso de naves de guerra beligerantes a los puertos y aguas neutrales, en caso de fuerza mayor. No se considera tal la necesidad de combustible y de aprovisionamiento. Sólo podrá repararse las averías en la medida indispensable a la seguridad de la navegación (Artículo 15°). Las naves mercantes de los beligerantes pueden aprovisionarse de carbón y vituallas en los puertos neutrales en las condiciones que fije la autoridad local y si no las ha dictado, como en tiempo de paz (Artículo 16°). Si tales aprovisionamientos fueran cedidos por la nave a otra beligerante, no volverán a proporcionarse a ningún navío de la misma compañía de navegación. (Artículos 17° y 18°).

Bajo pena de confiscación y de multa, las naves aéreas de los beligerantes no pueden volar sobre el territorio o el mar jurisdiccional de los neutrales (Artículo 20°).

Definiendo bien claramente la diferencia entre los actos de asistencia que realizan los Estados y los que proceden de los individuos, el Reglamento declara que sólo los primeros son contrarios a la Neutralidad (Artículo 21º). Entre los derechos y deberes de los neutrales se reproduce los artículos 6, 7, 8, 13, 24 y 25 de la Convención XIII y el artículo 7º de la Convención V de La Haya.

El país internante reglamenta el internamiento de un navío y de su tripulación y no es responsable de los daños que sufre aquel, salvo el caso de culpa notoria de su parte. En todo caso el internamiento es por cuenta del navío infractor (Artículo 29º). Si éste conducía mercaderías con destino al país internante, serán desembarcadas y se transbordará las destinadas a otros puertos.

Finalmente la Asamblea de Neutrales puede nombrar comisiones que vigilen en cada país beligerante la observancia de las leyes y costumbres y, según sus informes, la Asamblea, en nombre de todos los países neutrales, podrá protestar contra su violación (Artículo 34º).

El Reglamento de La Habana era una aspiración utópica de someter la guerra, que es fundamentalmente un hecho regido sobre todo por las leyes de la necesidad, a normas jurídicas que la desconocían, en la esperanza ingénua de que los beligerantes renunciaran a una serie de actos y de procedimientos que no sólo constituían el producto de las exigencias militares y políticas de la guerra, sino que estaban consagradas por una larga práctica de siglos.

En realidad, queriendo hacer a los neutrales inmunes contra los perjuicios que la guerra causa, el Reglamento estaba llamado a determinar situaciones dentro de las cuales el estado mismo de Neutralidad iba a zozobrar, arrastrando a los presuntos neutrales a tomar parte en el conflicto.

No otro hubiera sido el resultado del intento de imponer, por mayoría, a los beligerantes la voluntad de los neutrales, del de crear cuerpos llamados a asumir una jurisdicción absoluta sobre los casos de conflictos entre la beligerancia y la Neutralidad; y de dictar sanciones a los infractores de las reglas elaboradas en servicio exclusivo de los neutrales.

Es más fácil concebir, dentro de los convenios internacionales posteriores y a que nos hemos referido, la supresión de la Neutralidad, poniendo todo el peso de la comunidad jurídica internacional contra los países agresores, que el funcionamiento

de un régimen dentro del cual coexistieran la Neutralidad como situación de privilegio y la guerra subordinada a los intereses de los neutrales.

El proyecto de Convención N° 9, sobre Neutralidad Marítima, adoptado por la Comisión Internacional de Jurisconsultos americanos, reunida en Río de Janeiro en 1927 y que es fundamentalmente la Convención que con el mismo título, se suscribió en la VI Conferencia Panamericana de la Habana de 1928, volvió a situar el problema de la Neutralidad en un plano real, contemplando equitativamente los derechos y deberes de beligerantes y neutrales. De la utópica arquitectura del Reglamento de 1916, sólo conserva el proyecto de Río, como una sombra de la Asamblea de Neutrales prevista por aquél, la declaración que contiene su artículo 2° en el sentido "de asegurar el respeto de los derechos de los neutrales, y sobre todo la libertad de comercio y navegación tal como existe en tiempo de paz" para cuyo efecto luego de declararse una guerra debería reunirse el Consejo Directivo de la Unión Panamericana "para examinar cuales son los intereses comunes de los Estados y sugerir a éstos las medidas convenientes".

En la Convención de 1928 desaparece hasta esa sombra y su preámbulo es bastante expresivo respecto del propósito limitado de reducir al minimum las cargas inútiles impuestas a los neutrales, pero de modo de equilibrar todos los intereses.

Dicha convención reconoce el derecho de visita, que constituye la medida esencial de control del comercio enemigo por parte de los beligerantes, y reproduce, por lo demás, con ligeras modificaciones, la Convención XIII de La Haya, formulada veintiún años antes y a pesar de que entre una y otra habían mediado, como comprobación de la ineficacia de la Convención de 1907, toda la práctica desbordada de la Gran Guerra y, como modificación sustancial del concepto mismo de Neutralidad, las disposiciones del Pacto de la Liga de las Naciones a que nos hemos referido.

Todo el Derecho Internacional elaborado y toda la práctica internacional realizada en aquel largo interregno sólo dejaron en la Convención de La Habana la huella significada por la disposición del acápite 2° del artículo 1° en virtud de la cual los submarinos quedan absolutamente asimilados a los demás buques de guerra para el efecto de la aplicación del derecho de visita; disposición que recoge la contenida en el tratado celebrado en

Washington en 1922 por las grandes potencias marítimas sobre el empleo de submarinos en la guerra.

Previendo un caso especial, del que hemos de ocuparnos más adelante, la Convención de La Habana contiene una regla que interesa a los Estados mediterráneos, en virtud de la cual, cuando se halla en guerra uno de éstos, los Estados neutrales deberán permitir el tránsito de armas, municiones y aprovisionamientos, "siempre que aquél no tenga otros medios de proveerse y que ello no afecte los intereses vitales del país cuyo tránsito se pide". (Artículo 22").

De lo anteriormente expuesto aparece claramente que los proyectos formulados en América para reglamentar la neutralidad no han sido todavía influídos por el concepto que informa el Pacto de la Liga de las Naciones y el Tratado de condenación de la guerra de 1928 y que resulta, como lo hemos visto, incompatible con la Neutralidad tal como ha sido tradicionalmente entendida.

En realidad los proyectos americanos suponen la persistencia del viejo concepto de Neutralidad, prescindiendo, por consiguiente, de su relación con el nuevo carácter de la guerra del que, en nuestro concepto, no deben prescindir los futuros estudios y las próximas conclusiones en esta materia.

Según el nuevo sistema jurídico internacional, la Neutralidad no puede existir siempre que exista la posibilidad reglamentada de definir la condición de agresores. La Neutralidad sólo cabría limitadamente en los casos en que esa definición no sea posible en virtud de las circunstancias o en razón de no ser aplicable el Pacto de la Liga de las Naciones, por tratarse de las situaciones en que éste autoriza la guerra, si es que tales situaciones continuaran siendo posibles dentro de una aplicación estricta del Tratado de París.

Un aspecto muy importante de la transformación del antiguo concepto de Neutralidad representada por el Pacto de la Liga de las Naciones, es la supresión de la diferencia, tan precisamente establecida en las Convenciones de La Haya y en los proyectos americanos, entre las actividades, derechos o deberes de los Estados neutrales y los de sus súbditos.

Las convenciones de La Haya no habían hecho sino dar forma a un concepto generalmente admitido al establecer que las actividades de los particulares no afectaban la situación de neutralidad de los Estados (Artículos 8 y 18 de la Convención V).

El proyecto de Río de Janeiro estableció claramente que "entre los actos de asistencia que emanen de los Estados neutrales y los actos de comercio que procedan de los individuos, sólo los primeros son contrarios a la Neutralidad". (Artículo 20).

Esta disposición se encuentra íntegramente reproducida en la Convención de La Habana (Artículo 15).

Sin embargo, el Pacto de la Liga de las Naciones ha suprimido esa diferencia entre actos del Estado y actos de los individuos, al establecer en el primer acápite del Artículo 16 que los miembros de la Liga se obligan a suspender todas las relaciones entre sus nacionales y los del Estado autor de la ruptura del Pacto y a hacer cesar todas sus comunicaciones financieras, comerciales o personales, entre los nacionales de aquel Estado y los de cualquier otro Estado, ya sea o no miembro de la Liga. Esta regla también puede aplicarse a los Estados no miembros en los casos del Artículo 17°.

Esa suspensión de las actividades particulares es elemento esencial del sistema de bloqueo económico que constituye la forma más importante, desde el punto de vista de su eficacia y de su posibilidad de aplicación, del sistema de las sanciones contra los Estados infractores.

En mérito de lo expuesto puede llegarse a la conclusión de que, dentro del espíritu y de las normas del orden jurídico internacional establecido después de la Gran Guerra, no debe haber Neutralidad de los Estados originariamente extraños a un conflicto frente a éste, por que, primeramente, el Pacto de la Liga de las Naciones redujo al caso previsto en el acápite 7° del Artículo 15 la guerra admitida o lícita y estableció, en el artículo 16, la solidaridad de los Estados miembros de la Liga contra el Estado infractor de sus obligaciones internacionales; y porque, en segundo lugar, el tratado de París de 1928 estableció la obligación de buscar solución pacífica a todos los conflictos internacionales y puso fuera del Derecho la guerra considerada como instrumento de política nacional, es decir la guerra de agresión.

Así es cómo el Tratado de París amplía y modifica al de la Liga de las Naciones, suprimiendo hasta el caso de excepción contemplado en el artículo 15 y a que nos hemos referido.

Consecuencias del Tratado de París:

Siendo el Tratado de París posterior al Pacto de la Liga a la guerra se refiere, la posición jurídica de la guerra está re- de las Naciones y habiendo ampliado las reglas de éste por lo que gida en primer término por aquél, pero sus disposiciones se com- pletan y adquieren posibilidades de funcionar dentro del sistema de solidaridad internacional y de sanciones que el Pacto de la Liga establece.

El Tratado de París prohíbe la guerra de agresión, es decir la guerra como instrumento de política nacional, pero nó la guerra defensiva. De manera que impone la necesidad de califi- car en cada caso cual es el Estado agresor y cual es el Estado de- fensor, para poder determinar quién ha faltado a su compromiso internacional de no recurrir a la guerra y de someterse a solucio- nes de carácter pacífico y quién es el que está atendiendo a su de- fensa y debe, por consiguiente, merecer el apoyo de los Estados ligados por el Pacto de la Liga y por el Tratado de París que ya no pueden jurídicamente ser neutrales.

Realidades subsistentes:

Mas si puede llegarse a tales conclusiones en principio, y teóricamente la guerra no debe existir si todos los Estados cumplen con sus obligaciones internacionales y la Neutralidad tampoco puede existir teóricamente, aun cuando la guerra se produzca, porque todos los Estados deben tomar partido contra el agresor, lo cierto es que en la realidad no se encuentra en muchos casos el funcionamiento práctico de ese sistema, porque él reposa íntegramente sobre la calificación del Estado agresor y esta ca- lificación tropieza con dificultades que hasta ahora no han sido vencidas y de las que ya nos hemos ocupado. Mientras no se halle y se adopte, con la misma generalidad del Tratado de París, un sistema eficiente para calificar la agresión, la proscripción de la guerra como hecho y la supresión de la Neutralidad como situa- ción de derecho, no pueden ser aseguradas en el caso de que una guerra se produzca.

Es, en consecuencia, preciso no volver la espalda a tales realidades y adoptar frente a ellas un sistema jurídico que limite los daños que producen y que defina las relaciones entre los posi- bles beligerantes y los posibles neutrales.

Existencia del estado de beligerancia.

El primero de los problemas que, desde este punto de vista se nos presenta, es el de determinar cuándo existe la guerra y en consecuencia, cuál es el punto de partida de la Neutralidad. Antes de la profunda transformación que en este género de relaciones han introducido los convenios tantas veces mencionados, la práctica, después elevada a norma jurídica, de la declaración de guerra, fijaba con precisión ese momento. Es cierto que algunas veces la declaración de guerra no antecedía estrictamente a todas las operaciones militares y algunos Estados en conflicto buscaban ventajas más o menos importantes en acciones rápidas no precedidas de la declaración de guerra, pero tales casos no eran los más frecuentes y, por lo menos, la declaración seguía inmediatamente a la acción, con tan corta diferencia de tiempo que permitía una confusión cronológica que justificara la actitud del Estado que iniciaba las operaciones.

Pero en razón de las grandes responsabilidades que puede acarrear materialmente y que, en todo caso, representa moralmente una declaratoria de guerra dentro del sistema de la Liga y del Tratado de París, se ha revelado ya la tendencia no sólo a iniciar operaciones de beligerancia, sino a continuar desarrollándolas hasta constituir, desde todos los demás puntos de vista, una guerra de hecho sin pasar por la formalidad de declararla.

El sistema tiene la ventaja para los Estados agresores de que quita a la calificación de la agresión un elemento formal y definido que, en muchos casos, podría ser útil para facilitarla y, siempre teniendo en mira esta calificación y sus consecuencias, la falta de declaración facilita las relaciones con los neutrales y el aprovisionamiento militar.

En los tres conflictos más agudos de los últimos tiempos la situación ha sido ésta. En el conflicto chino-japonés de la Manchuria no sólo se han realizado grandes batallas y se han desarrollado campañas militares, sino que se ha operado un vasto desplazamiento territorial de los ejércitos, sin que la declaración de guerra se produjera. En el conflicto boliviano-paraguayo del Chaco no se ha operado un desplazamiento territorial apreciable de los ejércitos, pero ello se ha debido a las condiciones del terreno y de la lucha, y ésta se ha generalizado sobre un extenso frente de batalla y el choque sangriento no ha cesado en todos los puntos de dicho frente, durante muchos meses. En el conflicto

peruano-colombiano de Leticia no ha habido ni desplazamientos territoriales muy grandes ni lucha permanente a lo largo de un extenso frente de batalla, pero sí encuentros sucesivos con fuerzas organizadas y la guerra aérea ha tenido toda la actividad que la naturaleza de las regiones permitía.

Frente a tales realidades es evidente que la Neutralidad no puede guiarse por el hecho objetivo y formal de la declaración de guerra, sino que tiene que ser determinada por la realidad igualmente objetiva de la guerra misma. El estado de neutralidad no puede esperar la fórmula de la declaración y se impone adoptarlo con todas sus características y consecuencias, con prescindencia de la voluntad capciosa de los beligerantes.

Desde luego es evidente, también, que cada Estado, aún cuando no exista declaración de guerra y mientras no se organice, mediante un compromiso internacional generalizado, una calificación del agresor que acarree el cumplimiento de deberes internacionales de sanción contra él y de ayuda al agredido, puede calificar por sí mismo el caso y resolver su actitud. Pero esta calificación individual será sumamente rara, si es que alguna vez se presenta, porque ningún Estado arriesgará tomar una actitud de esa naturaleza sin el concierto de los demás, a riesgo de que éstos no le secunden y de encontrarse en una situación que permita pensar que ha obrado al influjo de intereses particulares y en el peligro de ser tratado como un simple aliado de uno de los beligerantes.

Estado de beligerancia:

Es pues necesario, para los casos en que la guerra sea un hecho no seguido inmediatamente de una calificación de agresor, fijar un punto de partida a la Neutralidad distinto de la voluntad de los beligerantes. Este problema no es ciertamente sencillo. Un simple choque armado no puede considerarse como signo decisivo de beligerancia a riesgo de concederle una importancia que efectivamente no tiene. Tales incidentes suelen presentarse en las fronteras, especialmente en los países de América donde no es muy precisa en el terreno, aún en los casos en que se encuentra determinada en los tratados.

Tampoco es posible esperar la realización de hostilidades generalizadas porque el estado virtual de guerra puede existir sin tal generalización, principalmente en fronteras en las cuales las

dificultades naturales no permiten la pronta formación de un frente de batalla.

Hay que adoptar ciertos criterios que, sin ser perfectos, sean lo bastante claros para juzgar de semejante situación. Estos criterios en nuestro concepto deben coincidir y no ser tomados aisladamente.

El primero de ellos debe ser el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre los Estados en conflicto. Mientras tales relaciones existan, representadas por sus órganos habituales, no puede existir beligerancia ni por consiguiente Neutralidad. Sería absurdo que los Estados extraños al conflicto consideraran como en guerra a otros Estados que mantienen relaciones directas entre sí.

En segundo lugar, es necesario que se produzcan choques armados entre las fuerzas regulares de los Estados en conflicto. Simples encuentros de elementos irregulares, que no obedecen a las órdenes del gobierno central y no comprometen, por lo tanto, la responsabilidad del Estado, no constituyen beligerancia.

En tercer lugar, es preciso que los Estados en conflicto tomen medidas extraordinarias de orden militar. Mientras tales medidas no se produzcan, aún cuando se hayan roto las relaciones diplomáticas y ocurrido choques que comprometan las fuerzas regulares de esos Estados, no puede suponerse la existencia de una situación de guerra, puesto que ésta es siempre caracterizada por importantes providencias militares, como la movilización, las concentraciones de fuerzas, etc.

Declaración de Neutralidad:

Si bien la declaración de guerra no es una condición indispensable para que se produzca el estado de Neutralidad, porque últimos episodios internacionales revelan que la guerra existe sin ser formalmente declarada, no debe suceder lo mismo con la declaración de Neutralidad que es indispensable, dentro de los nuevos conceptos, para evitar equívocos en la recíproca situación de beligerantes y neutrales.

Antes del Pacto de la Liga y del Tratado de París, producida una situación de beligerancia, existía una presunción de Neutralidad en los demás Estados que era consecuencia lógica del concepto de la guerra; pero dentro del sistema jurídico que esos instrumentos crean y en virtud del que los Estados que par-

tiengan de él tienen la obligación de prestar asistencia al que haya sido víctima de la agresión de otro que no cumple sus compromisos internacionales, existe siempre la duda de saber si alguno de los beligerantes va a ser considerado como agresor y, en tal caso, si los supuestos neutrales van a verse obligados a colocarse en favor de aquél.

Tendremos entonces que la declaración de Neutralidad servirá de índice para saber cuándo se trata de una guerra con calificación de agresor y, en consecuencia, sin Neutralidad, o de una guerra sin calificación de agresor y, en consecuencia, con Neutralidad por parte de los otros Estados.

Extensión de la Neutralidad:

La declaración de Neutralidad debe fijar claramente la extensión de ésta y, dentro de lo posible, reglamentar su funcionamiento. Este método tiene la ventaja de adelantarse a dificultades derivadas de la interpretación de la Neutralidad.

Surge aquí el problema de determinar si la Neutralidad debe comprender o nó el embargo de elementos militares o de aprovisionamiento para los beligerantes. No desconocemos las razones que pueden esgrimirse en favor de una solución afirmativa. Sustancialmente consisten en que permitir la actividad particular o privada en favor de los beligerantes contradice el criterio de Neutralidad adoptado por el Estado; es inmoral porque fomenta la guerra unánimemente considerada como un flagelo de la humanidad; es antijurídica porque resulta opuesta al sistema jurídico que el mundo va adoptando para hacer de la guerra un delito internacional calificado y punible; y, en el fondo, resulta una verdadera parcialización en favor del beligerante al que las circunstancias permiten proveerse en el extranjero contra aquél que por razones económicas u otras derivadas del curso mismo de la guerra no está en las mismas condiciones.

Tales razones, aunque apreciables, son inferiores a las que abogan en favor del libre comercio privado y, por consiguiente, del libre aprovisionamiento de los beligerantes en los países neutrales.

En los casos en que no exista calificación de la agresión la Neutralidad es una situación jurídica que deriva de un concepto político y de una compulsación de intereses de tal orden, pero que, por este mismo carácter, no puede privar a los individuos

de sus simpatías ni imponerles opinión, ni contradecir sus intereses mientras el Estado al que pertenecen no se encuentre en juego. Entre los intereses humanos el interés económico es el más poderoso y sirve constantemente de incentivo hasta para burlar la ley. Para ir contra él es necesaria una razón superior de orden nacional, como la participación del Estado mismo en la guerra, que impone deberes superiores a todos los intereses; pero de otro modo sería crear una prohibición constantemente burlada al influjo del apetito de lucro.

La prohibición de venta de aprovisionamiento a los beligerantes favorecería en realidad a los fuertes contra los débiles, impidiendo a éstos dotarse de elementos que no hubieran acumulado anteriormente al conflicto. Nunca puede ser una doctrina popular la que imponga a los Estados adelantar la preparación para posibles conflictos, es decir una política de paz armada, cuyas consecuencias e inconvenientes ya son conocidos.

Entre los sistemas de limitación de armamentos el de establecer un *statu-quo* a base de los efectivos y elementos militares actuales, es decir un sistema de paralización de armamentos, tiene el inconveniente injusto y absurdo de favorecer a los Estados, que por razones eventuales, tendrían una situación preponderante en el momento de la paralización, con detrimento de aquellos que, en razón de un espíritu pacífico, no se hubieran cuidado de montar un vasto y complicado sistema de preparación militar. Igualmente injusta sería una Neutralidad que llevara consigo el embargo de elementos de guerra.

Si la Neutralidad es igualdad de trato para ambos beligerantes el libre comercio particular con ellos es la única forma de aplicarles un trato igual, pues la extensión o reducción de esta libertad dependerá entonces de las circunstancias de la guerra o de la capacidad económica o de la posición geográfica de los beligerantes, es decir de razones derivadas exclusivamente de estos mismos, pero no de la voluntad o de la intervención de los neutrales.

Neutralidad benévola:

Son bien conocidas las razones opuestas al concepto de una Neutralidad benévola. Ella resulta contraria tanto a la antigua concepción de la Neutralidad, llamada a perdurar en los casos en que no exista agresión calificada, como al concepto de existencia al agredido, incompatible con la Neutralidad, que pre-

side la nueva concepción. Si existe calificación de la agresión, una Neutralidad benévola para con el Estado agredido es poco, porque los deberes internacionales creados por el Pacto de la Liga y por el Tratado de París son mucho más extensos. Si no hay calificación de agresión, la Neutralidad benévola es exagerada y opuesta al principio del trato idéntico para con los beligerantes.

Situación de los Estados mediterráneos:

Definido, pues, claramente que el estado de Neutralidad tiene que seguir existiendo para todos los casos en los que no exista una agresión calificada o hasta que tal calificación se produzca, es evidente que en ellos la Neutralidad tiene que continuar rigiéndose por las reglas internacionales y por las costumbres relativas a ella. Por consiguiente, ha de seguir presidida por los conceptos fundamentales de la prescindencia y de la igualdad a que nos hemos referido anteriormente.

El de la prescindencia es de tal manera simple que no requiere insistir sobre él. El de la igualdad supone dos reglas fundamentales para que la identidad del neutral ante los beligerantes sea efectiva y no aparente: 1o. no otorgar ni conceder a un beligerante sino lo que se otorga o concede a otro; 2o. no prohibir a un beligerante sino lo que se prohíbe a otro.

En relación con estos dos criterios, tiene mucha importancia la condición de los Estados mediterráneos obligados a afrontar para su aprovisionamiento en tiempo de guerra no sólo las dificultades habituales para todos los beligerantes, dependientes de su capacidad adquisitiva y de la actitud de lo neutrales relativamente a la venta de elementos de guerra, sino además las relativas al tránsito de esos elementos a través de territorios vecinos y neutrales, porque la libertad de este tránsito está condicionada por el criterio que sobre la extensión o restricciones de la Neutralidad tenga el Estado de tránsito.

Hay en este aspecto del problema de la Neutralidad necesidad de armonizar entre los criterios generales y particulares.

De conformidad con los primeros, la libertad de tránsito es una consecuencia de la libertad de comercio por los particulares. Pero, evidentemente, se presenta el caso de que el país que concede la libertad de comerciar con los beligerantes no sea el mismo que tiene que conceder el tránsito para ese comercio y que uno y otro puedan tener criterios distintos. Entonces surge un

conflicto en el que aprovisionamientos legítimamente adquiridos por un beligerante en un país neutral que no los prohíbe, no puedan llegar a su destino porque el país de tránsito no los deja pasar en virtud de su criterio sobre los deberes de la Neutralidad. En tales casos hace evidentemente falta un acuerdo general que prevea tales dificultades y que las solucione con criterio acorde con los principios generales que rigen el estado de Neutralidad.

Ya hemos visto cuáles son los dos principios fundamentales pertinentes. Ahora sólo queda referirlos a la situación contemplada.

Si no se puede conceder o prohibir a un beligerante sino lo que se concede o prohíbe a otro, es evidente que el Estado neutral colocado en la situación de Estado de tránsito, no puede conceder éste a un beligerante y prohibirlo al otro. Pero el problema no es tan simple. La verdadera cuestión nace cuando uno de los beligerantes no necesita del tránsito mientras el otro sí, o cuando uno de los beligerantes, por razón de acuerdos internacionales de determinada clase, tiene ese tránsito asegurado mientras que el otro puede verlo discutido en razón también de la naturaleza de los acuerdos internacionales pertinentes.

Para tales casos se hace preciso una reglamentación internacional, porque puede presentarse el caso de diversidad de criterios entre los diversos Estados de tránsito o entre alguno de ellos y los convenios internacionales que obligan a otros.

A este respecto la fórmula adoptada en la Convención de Neutralidad Marítima de La Habana es enteramente satisfactoria y constituye la continuación lógica del criterio relativo a la libertad de comercio de los particulares neutrales con los beligerantes, consagrada por la costumbre y los Convenciones de La Haya. Más adelante hemos reproducido los términos en que está concebida. Estos términos son positivos y suponen una obligación internacional impositiva, distinta de la facultad de no impedir la exportación o el tránsito concedida a los Estados neutrales por las Convenciones de La Haya y por la primera parte del mismo artículo 22 de la Convención de La Habana

Deber parcificador de los neutrales:

Creada en el mundo, especialmente como consecuencia del sentimiento de horror producido por los estragos de la Gran Guerra y de la tenaz obra de los pacifistas, una conciencia universal

contraria a las luchas armadas, y establecidos organismos y convenios tendientes a evitarlas, resulta para los Estados no sólo una obligación moral sino una obligación jurídica buscar fórmulas de avenimiento a los conflictos cualquiera que sea la situación diplomática o bélica de una divergencia. Este deber es distinto y superior al concepto de la neutralidad, aún en los casos en que esta institución internacional funcione y debe constituir un esfuerzo preferente y continuo por parte de los Estados neutrales.

No bastan ya a este efecto las disposiciones contenidas en las Convenciones de La Haya de 1899-1907 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. Esas disposiciones concedían simplemente una facultad a los neutrales, pero no les imponía una obligación perentoria y continua. En el estado actual de la lucha contra la guerra, no basta que la mediación pueda ser ofrecida por los neutrales o solicitada por los beligerantes. Sin darle un carácter obligatorio que sería contrario a las bases de las relaciones entre los Estados, cuando no están regidas por tratados pre-existentes, la mediación de los neutrales puede ser mucho más eficaz.

Dos condiciones evidentes para esta eficacia es que la mediación para obtener la paz, sea, como acabamos de indicarlo, obligatoria y continua. En todas las relaciones políticas y sociales de los hombres y de las colectividades prima el deber humano y el deber humano consiste, primero, en procurar evitar la guerra y, después, en detenerla. Tal deber constituye un imperativo moral al que es preciso prestar fuerza jurídica mediante un compromiso internacional.

Pero el deber no sería cumplido suficientemente si bastaran para ello una fórmula y una oportunidad de realizarlo. Es preciso que su cumplimiento sea constante y que, por lo tanto, mientras la guerra exista, si ella es compatible con la neutralidad dentro de las situaciones que hemos estudiado, los neutrales estén obligados a renovar incesantemente su esfuerzo de pacificación, sin que ésto pueda considerarse, en forma alguna, como susceptible de afectar los derechos de los beligerantes.

La eficiencia de la institución sería mayor si se estableciera el deber para los beligerantes de expresar con precisión, a requerimiento de cualquier neutral, cuáles son sus efectivos de guerra. De esta manera no se variaría con facilidad tales objetivos, según el curso de las operaciones militares o de las combinaciones políticas y la mediación de los neutrales tendría una base cierta y firme para desarrollarse.

La práctica ha revelado, en las últimas contingencias internacionales, que los neutrales, solos o en grupos, sienten el deber de mediar y lo hacen persistentemente. ¿Qué inconveniente, pues, podría existir para convertir esa práctica en una norma internacional?

La continuidad de la mediación tendría, además, la ventaja de que obligaría a los propios beligerantes a adoptar una actitud transigente, ya que estarían constantemente exhibidos ante la opinión universal con ocasión de su respuesta a las fórmulas consecutivas de los mediadores.

Conclusiones.

I.—Los casos de aplicación del artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones y del Tratado de París, son incompatibles con el concepto de la Neutralidad.

II.—Para que pueda determinarse en cada caso si es o no posible el funcionamiento de la Neutralidad es indispensable la calificación del Estado agresor.

III.—Cuando tal calificación no es posible o mientras ella no se produce, subsiste la situación de Neutralidad, siempre que la guerra exista efectivamente.

IV.—Para la existencia efectiva del estado de guerra no es necesaria su declaración formal.

V.—Se considera que el estado de guerra existe cuando concurren, conjuntamente, las siguientes circunstancias:

a.—Rompimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados en conflicto;

b.—Realización de choques armados entre sus fuerzas regulares,

c.—Adopción de medidas extraordinarias de carácter militar.

VI.—Producida la situación de beligerancia a que se refiere la conclusión anterior, es necesaria la declaración de Neutralidad por parte de los Estados extraños al conflicto.

VII.—La declaración de Neutralidad debe ser formal y fijar claramente la extensión de aquella y, dentro de lo posible, reglamentar su funcionamiento, de acuerdo con los convenios internacionales.

VIII.—La Neutralidad de los Estados no supone el embargo de los aprovisionamientos de cualquier orden destinados a los beligerantes.

IX.—La Neutralidad benévola es opuesta tanto a los deberes que imponen el artículo 16 del Pacto de la Liga de las Naciones y el Tratado de París como a la situación de los Estados extraños a un conflicto distinto de los previstos en esos instrumentos.

X.—La Neutralidad supone fundamentalmente no otorgar ni conceder a un beligerante sino lo que se otorga o concede a otro y no prohibir a un beligerante sino lo que se prohíbe a otro.

XI.—Cuando se encuentran comprometidos en un conflicto bélico Estados mediterráneos y su aprovisionamiento, de cualquier clase, se hace desde un país neutral a través del territorio de otro país neutral, el segundo está obligado a permitir el tráfico autorizado por el primero.

XII.—La misma regla se aplica al aprovisionamiento por las fronteras terrestres de un Estado cuyas costas se encuentren bloqueadas.

XIII.—Producida una situación de beligerancia es obligatoria la mediación individual o colectiva de los Estados neutrales. Esta obligación se cumple apoyando la gestión de los que primero hubieran mediado o de cualquier mediador.

XIV.—Mientras el Estado de beligerencia subsista los neutrales deben prolongar o renovar su mediación.

XV.—Los beligerantes están obligados a informar, al iniciarse las hostilidades, a cualquier neutral que lo solicite sobre sus objetivos de guerra.

XVI.—Producido el informe a que se refiere la conclusión anterior los beligerantes no pueden ampliar los objetivos expuestos ni los neutrales considerar dicha ampliación en sus mediaciones. Tienen, por el contrario, estos últimos, el deber de oponerse por medios diplomáticos a que los beligerantes hagan dichas ampliaciones o las lleven a término.

Lima, 1935.

Alberto Ulloa S.