

# NEUTRALIDAD EN TIEMPO DE GUERRA

Jaime Swett Lacalle  
Capitán de Fragata

## Resumen

*En este trabajo se considera parte del derecho internacional marítimo para tiempos de paz y de guerra, abarcando los principales aspectos relacionados con los neutrales y los beligerantes. La neutralidad en tiempos de guerra es doblemente importante, porque puede afectar a un país ya sea como Estado neutral o como Estado beligerante, frente a terceros Estados que tuvieran una condición de neutral.*

*Inicialmente, se establece cuál es la condición de un Estado neutral y las normas que rigen en los diferentes espacios marítimos y aéreos de su territorio, incluyendo materias relacionadas con los suministros, las presas y los naufragios. También se considera el comercio y se establece cuándo recibe el tratamiento de comercio neutral o de contrabando de guerra.*

*Luego, se describe las circunstancias bajo las cuales una unidad neutral adquiere el carácter de enemigo, ya sea para el caso de buques de guerra y aeronaves militares o buques mercantes y aeronaves civiles, y las condiciones bajo las cuales se ejerce el derecho de visita y registro.*

*Finalmente, se expone materias conceptuales sobre el bloqueo y las zonas de guerra, considerando su establecimiento y evolución en el tiempo y determinando cuándo es legítimo proceder con la captura y destrucción de unidades neutrales. Además, se incluye la definición de Derecho de Angaria.*

## Condición de neutral

A diferencia de los Estados beligerantes, que son aquellos involucrados en un conflicto armado internacional, aunque no haya de por medio una declaración de guerra, los Estados neutrales son los que no toman parte en una guerra entre otros Estados, hayan o no proclamado su condición de neutrales, o sea, que adoptan una actitud de imparcialidad hacia los beligerantes, la que es reconocida por éstos. Los Estados neutrales, para mantener su condición de tales deben impedir a los beligerantes que hagan uso de sus territorios, que incluyen a las aguas interiores, mar territorial y el espacio aéreo sobre ellos, como también de sus recursos para fines militares<sup>1</sup>.

## Territorio neutral

### Normas generales

En los territorios neutrales, que incluyen a las aguas interiores, mar territorial y el espacio aéreo

<sup>1</sup> L. Oppenheim: *Tratado de derecho internacional público*, tomo II, vol. II, pp. 208-209, y The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NWP 9 (rev. A) FMFM 1-10, p. 7-1.

sobre ellos, los beligerantes no deben desarrollar actos hostiles, tales como combates —salvo como autodefensa— ejercicio del derecho de visita y registro, sobrevuelo, equipamiento de buques de guerra, establecimiento de bases de operaciones militares y transporte de tropas, material de guerra y provisiones para aquéllas. El hecho que un Estado neutral repela, incluso por la fuerza, los ataques a su neutralidad, no es considerado un acto hostil, ya que sólo cumple con su deber de imparcialidad<sup>2</sup>.

### *Mar territorial*

Los Estados neutrales, aunque no están obligados, pueden prohibir el ingreso de los buques de los Estados beligerantes a su mar territorial, excepto donde forme parte de una ruta de tráfico internacional, así como a sus aguas interiores y puertos; no se debe discriminar al respecto entre los beligerantes, pero se puede prohibir el acceso al buque beligerante que haya violado la neutralidad. Cuando no se haga tal prohibición, la neutralidad de un Estado no es violada por el paso inocente, a través del mar territorial, de los buques de guerra beligerantes ni de sus presas, donde estas últimas son los buques mercantes enemigos o neutrales capturados. El mar territorial no debe ser usado en forma prolongada por parte de buques de guerra beligerantes, como medio de escapar a la captura de fuerzas enemigas, lo que debe ser evitado por el Estado neutral, y en casos excepcionales puede ser impedido por el otro beligerante<sup>3</sup>.

### *Estrechos*

En los estrechos de un Estado neutral que unen mares abiertos, dicho Estado debe permitir el paso a los buques de guerra beligerantes, lo que no compromete su neutralidad, siempre que actúe imparcialmente hacia todos los beligerantes<sup>4</sup>.

En el caso particular del estrecho de Magallanes, por el hecho de estar neutralizado, mientras Chile sea neutral se debe asegurar el tráfico de los buques neutrales y beligerantes, impedir que sean ejecutados actos de guerra por parte de terceros Estados y controlar el acceso y paso en las condiciones antes señaladas; en cambio, si Chile fuera uno de los Estados beligerantes, puede suspender el paso, puesto que existe otra vía de comunicación oceánica (materializada por el paso Drake), controlar el acceso y paso de los buques neutrales (en el caso que se permita) e impedir el acceso a los adversarios. Los buques extranjeros autorizados para navegar el estrecho de Magallanes deben hacerlo bajo las condiciones de tiempo de paz y otras normas que sean establecidas en tiempos de guerra<sup>5</sup>.

### *Aguas interiores*

Previo requerimiento, el Estado neutral puede permitir el ingreso de buques de los Estados beligerantes y sus presas a sus aguas interiores, que incluyen puertos y radas, pero sin que su uso llegue a constituir una base de operaciones contra sus adversarios y sin que el número de buques de guerra de un mismo beligerante exceda de tres dentro de uno de sus puertos o radas. En casos de emergencias debidas a fuerza mayor o daños producidos por el enemigo, los buques de guerra siempre mantienen el derecho de ingresar a las aguas interiores de un Estado neutral. La permanencia de buques de guerra beligerantes en puertos o radas neutrales puede ser hasta por 24 horas, plazo que puede ser ampliado por averías o temporal<sup>6</sup>.

Cuando estén presentes simultáneamente en un puerto o rada neutral, buques que pertenezcan a ambos beligerantes y al menos uno de ellos sea de guerra, un buque de guerra beligerante debe zarpar después de 24 horas del zarpe de un buque mercante o de guerra adversario. Normalmente, el orden del zarpe debe ser el mismo de la recalada. Aquel buque de guerra beligerante que no acate

<sup>2</sup> XIII Convención de La Haya, de 1907, relativa a los derechos y deberes de los Estados neutrales en la guerra marítima, en adelante Convención, artículos 1 y 2, y **L. Oppenheim**, op. cit., pp. 211 y 243.

<sup>3</sup> Convención, artículos 9-10, y **L. Oppenheim**, op. cit., pp. 250-252.

<sup>4</sup> **L. Oppenheim**: Op. cit., p. 253.

<sup>5</sup> **Enrique Pascal G-H.**: *Derecho internacional marítimo*, tomo II, p. 148.

<sup>6</sup> Convención, artículos 5 y 12-15, y **L. Oppenheim**, op. cit., p. 250.

la orden de zarpe del Estado neutral desde el puerto o rada donde se encuentre, puede ser retenido junto a su tripulación mientras dure el conflicto<sup>7</sup>.

### *Suministros*

Los buques de guerra beligerantes pueden abastecerse sólo en puertos y radas neutrales, para obtener los suministros suficientes para alcanzar al menos el puerto más cercano de su propio país, lo que depende del Estado neutral y donde no debe haber discriminaciones, no debiendo volver a reabastecerse en un puerto del mismo Estado durante los tres meses siguientes. El Estado neutral debe impedir que los buques de guerra beligerantes ingresen a sus aguas interiores o mar territorial, que incluyen a los puertos, para completar su armamento o tripulación; sin embargo, en sus puertos y radas puede ejecutar sólo aquellas reparaciones que sean absolutamente necesarias para la seguridad de su navegación, sin que aumenten su fuerza combativa. Bajo ninguna condición, sea en forma directa o indirecta, un Estado neutral debe hacer entrega de buques de guerra, armamento ni material a un beligerante<sup>8</sup>.

### *Presas*

Las presas sólo pueden ser llevadas a un puerto neutral por condiciones de navegabilidad deficientes, mal estado del mar o falta de combustible o provisiones, debiendo salir del puerto tan pronto como terminen las circunstancias que justificaron su entrada; de lo contrario, el Estado neutral puede ordenarle que lo haga y en caso de desobediencia o que ingrese en otra condición debe liberar la presa. Cuando un beligerante captura un buque en las aguas interiores o mar territorial de un Estado neutral, éste debe usar los medios para poner en libertad a la presa mientras se encuentre en dichos espacios. En cualquier caso, la tripulación de la presa debe ser internada a su recalada en el Estado del puerto neutral<sup>9</sup>.

### *Naufragios*

El material bélico procedente de un naufragio, aun cuando se trate de un buque de guerra, puede ser llevado a tierra neutral. En caso que dicho material sea llevado por el beligerante propietario para evitar la captura por el enemigo, el Estado neutral debe retenerlo y no devolverlo hasta el término de la guerra; lo mismo debe ocurrir cuando el material es rescatado por un buque de guerra neutral o llegue a la costa por la acción de la naturaleza. El derecho no ha resuelto el caso en que sea un buque mercante neutral el que lleve el material a tierra neutral<sup>10</sup>.

### *Espacio aéreo*

Los Estados beligerantes no deben sobrevolar el espacio aéreo de un Estado neutral y éste debe impedir la entrada en su espacio aéreo de las aeronaves militares beligerantes, obligarlas a aterrizar si han entrado a dicho espacio e internarlas junto a su tripulación y pasajeros. Además, el Estado neutral debe impedir la salida de su jurisdicción de cualquier aeronave en condiciones de efectuar un ataque contra un Estado beligerante, como también de las aeronaves cuya tripulación pertenezca a las fuerzas combatientes de un Estado beligerante<sup>11</sup>.

## **Comercio**

### *Comercio neutral*

El comercio neutral comprende el comercio entre un Estado neutral y otro, ya sea neutral o beligerante, que no involucre material de guerra o de apoyo a la capacidad de combate, destinado a

<sup>7</sup> Convención, artículos 16 y 24.

<sup>8</sup> Convención, artículos 6 y 17-20.

<sup>9</sup> Convención, artículos 3 y 21-22, y **L. Oppenheim**, op. cit., pp. 256- 257.

<sup>10</sup> **L. Oppenheim**: Op. cit., pp. 295-296.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 283.

un Estado beligerante. Los buques mercantes neutrales que realizan el comercio neutral están sujetos a visita y registro por parte de los beligerantes, pero no deben ser capturados ni destruidos<sup>12</sup>.

### *Contrabando de guerra*

El contrabando de guerra designa aquellos bienes que está prohibido transportar, debido a que permiten a los beligerantes continuar la guerra con mayor vigor. La enumeración de los bienes que constituyen contrabando de guerra no ha sido definida y varía con las circunstancias del conflicto, lo que es establecido por cada Estado beligerante. Los buques que transportan contrabando de guerra pueden ser capturados, excepto en las aguas interiores y mar territorial neutrales, siempre que el destino de los bienes sea territorio enemigo<sup>13</sup>.

## **Carácter de enemigo**

### *Definición*

Un buque que navega bajo pabellón enemigo o una aeronave que tenga las marcas del enemigo tiene el carácter de enemigo, independientemente de la nacionalidad de sus propietarios, ya sean neutrales o enemigos. Sin embargo, el hecho que un buque mercante tenga una bandera neutral o que una aeronave civil tenga las marcas de un Estado neutral no necesariamente implica que tiene el carácter de neutral. Un buque mercante o una aeronave civil adquiere el carácter de enemigo al estar bajo las órdenes o controlado por el adversario, sin importar si opera bajo pabellón neutral o usa marcas neutrales, los que pueden ser tratados como unidades enemigas<sup>14</sup>.

### *Buques de guerra o aeronaves militares*

Los buques mercantes y aeronaves civiles neutrales adquieren el carácter de enemigo y pueden ser tratados por un beligerante como buques de guerra o aeronaves militares enemigos, cuando toman parte directa en las hostilidades por parte del enemigo o actúan como una capacidad auxiliar para las fuerzas armadas enemigas<sup>15</sup>.

### *Buques mercantes y aeronaves civiles*

Los buques mercantes y aeronaves civiles neutrales adquieren el carácter de enemigo y pueden ser tratados por un beligerante como buques mercantes y aeronaves civiles enemigos, cuando operen directamente bajo órdenes o control enemigo o resistan por la fuerza un intento para establecer su identidad o ejercer el derecho de visita y registro<sup>16</sup>.

## **Derecho de visita y registro**

### *Definición*

El derecho de visita y registro es el medio por el cual un buque de guerra o aeronave militar beligerante puede, fuera de las aguas interiores y mar territorial neutrales, determinar si un buque mercante pertenece realmente a un Estado neutral y, en caso que lo sea, establecer si es de carácter neutral o enemigo. Este derecho no debe ser ejercido sobre los buques de guerra o de Estados neutrales. Debido a que no hay una regla de derecho internacional que determine los detalles de la forma en que se realiza la visita y registro, cada Estado debe normar al respecto, siguiendo las reglas generales indicadas más adelante<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 410, y *The Commander's...*, p. 7-6.

<sup>13</sup> **L. Oppenheim:** *Op. cit.*, pp. 360, 369, 370 y 385.

<sup>14</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 284-285.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 428, y *The Commander's...*, p. 7-7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 285, y *The Commander's...*, pp. 7-7 y 7-8.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 410, 411 y 417.

### *Derecho de convoy*

El derecho de convoy establece que los buques mercantes neutrales que navegan en convoy con uno o más buques de guerra de la misma nacionalidad, están exentos de la visita y registro. Sin embargo, el comandante del buque de guerra beligerante que efectúa la interceptación puede solicitar al comandante del convoy que entregue por escrito información con respecto al carácter del buque y de la carga que transporta. Si el comandante del convoy determina que uno o más buques del convoy tiene el carácter de enemigo, entonces debe retirar su protección del buque transgresor, haciendo posible que el buque de guerra beligerante lo visite y registre, como también que lo capture si fuera pertinente<sup>18</sup>.

### *Detención*

La persecución de un buque neutral puede ser bajo un pabellón falso, pero antes de dar la orden de detención, el buque de guerra beligerante debe mostrar el verdadero. La orden de detención puede ser dada por una señal visual o radial internacional o disparando una o más salvas sin proyectil y, si fuera necesario, disparando por encima del buque. Sin embargo, si el buque no se detiene, el buque de guerra puede usar la fuerza para obligarlo a detenerse, incluso hasta ser dañado o accidentalmente hundido. El solo intento por parte de un buque neutral de escapar a la visita no es motivo para capturarlo. Una vez que el buque se haya detenido, el buque de guerra se debe aproximar guardando una distancia razonable<sup>19</sup>.

### *Visita*

Una vez que ambos buques se hayan detenido, el buque de guerra debe enviar una embarcación con uno o dos oficiales y personal, los que pueden estar armados, siendo el o los oficiales quienes determinan si el buque mercante pertenece realmente a un Estado neutral. En caso que sea neutral se establece su carácter de neutral o enemigo según la documentación de la carga o pasajeros que transporte y los puertos de origen y destino. Si todo está en orden, el buque debe ser autorizado a continuar su ruta, previa anotación de la visita en su bitácora; en cambio, si la visita demuestra que el buque tiene el carácter de enemigo debe ser capturado. Sin embargo, aunque esté todo en orden pueden persistir dudas de su carácter, en cuyo caso puede ser registrado. En caso que la ejecución de la visita en la mar se haga peligrosa o impracticable, el buque neutral puede ser escoltado hasta el lugar más próximo donde ella puede ser realizada convenientemente<sup>20</sup>.

### *Registro*

El registro en el mar debe ser efectuado por el o los oficiales y el personal necesario, con la presencia del capitán del buque y sin producir daños al buque y su carga. El hecho que el capitán deje de cumplir alguna solicitud de abrir algún compartimiento o elemento sellado constituye causa suficiente para capturar el buque. Una vez terminado el registro todos los elementos deben ser dejados en su lugar original y si han sido aclaradas las dudas de su carácter el buque debe ser autorizado a continuar su viaje, previa constancia de los acontecimientos en su bitácora. En cambio, si se ha evidenciado la presencia de contrabando de guerra u otra transgresión, debe ser capturado. Sin embargo, aunque no se hayan obtenido pruebas y persistan todavía dudas graves de su carácter, el buque puede ser escoltado a puerto para realizar un registro más completo. Al igual que en el caso de la visita, si el registro en la mar resulta peligroso o impracticable, el buque neutral puede ser escoltado hasta el lugar más próximo donde aquél pueda ser realizado convenientemente<sup>21</sup>.

### **Bloqueo**

El bloqueo es la obstrucción por buques de guerra de la proximidad de la costa enemiga o una parte de ella, con el objetivo de impedir la entrada o salida de buques o aviones de todos los Estados,

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 412-413.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 414.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 414-415.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 415-417.

tanto enemigos como neutrales, pretendiendo impedir toda relación por mar, especialmente comercial, entre la costa y el resto del mundo. Las reglas de este derecho han llegado a ser inaplicables por las condiciones cambiantes de la guerra naval, evolucionando hacia un concepto de bloqueo a distancia que afecte la economía del adversario, como también hacia el uso de otros medios, tales como las minas navales<sup>22</sup>.

### Zonas de guerra

Las zonas de guerra en el mar, normalmente ubicadas en las proximidades del área de operaciones, constituyen una interferencia de los beligerantes a la libertad y seguridad de la navegación neutral, por la existencia de medios tales como buques de guerra, que incluyen a los submarinos, y minas navales. En estas áreas, los beligerantes pueden establecer restricciones a las actividades de los buques y aeronaves neutrales, como también prohibir su ingreso, siempre que exista otra ruta abierta de similar conveniencia. El comandante de un buque de guerra beligerante puede ejercer el control sobre el desplazamiento de cualquier buque mercante o aeronave civil en estas zonas cuando pongan en peligro las operaciones, y si las órdenes no son cumplidas asumen el carácter de enemigo y el riesgo de ser atacados o capturados<sup>23</sup>.

### Captura y destrucción

#### Captura

Los buques mercantes y aeronaves civiles neutrales pueden ser capturados por un buque de guerra o aeronave militar beligerante cuando se resistan al registro, transporten contrabando de guerra o personal militar o público enemigos, rompan o intenten romper el bloqueo, presenten irregularidades en su documentación o violen las órdenes establecidas por el beligerante en una zona de guerra. El buque capturado debe ser conducido a un puerto del Estado captor, para ser sometido a la jurisdicción de los tribunales de presas, lo que puede ser hecho con una tripulación de presa o con la escolta de un buque de guerra o aeronave militar. Tanto el buque como los bienes y las personas que transporte quedan bajo la autoridad del captor, pero su tripulación no debe llegar a tener la condición de prisioneros de guerra, salvo que el buque o aeronave tenga el carácter de enemigo y merezca el trato de un buque de guerra o aeronave militar antes establecido<sup>24</sup>.

#### Destrucción

Los buques de guerra y aeronaves militares beligerantes pueden adoptar medidas de fuerza contra los buques mercantes y aeronaves civiles neutrales que se resistan a la identificación, visita o captura, las que pueden dañar e incluso hundir a estos últimos. En cualquier caso, se debe velar por la seguridad de la tripulación y pasajeros, como también por la documentación y efectos personales<sup>25</sup>.

### Derecho de Angaria

En virtud de este derecho un Estado hace requisición de buques extranjeros no militares que se hallen en sus puertos, radas o astilleros para utilizarlos con fines militares o comerciales, con cargo de oportuna indemnización. Según algunos autores este derecho puede ser ejercido tanto por los beligerantes como por los neutrales; otros autores, en cambio, no se lo reconocen a los neutrales. Este derecho sólo puede ser ejercido en tiempos de guerra, en la jurisdicción del Estado que lo realiza y en caso de necesidad apremiante. De ahí que la cosa sobre la que recae la acción de incautación sea propiedad enemiga o amiga si la ejerce un Estado beligerante y propiedad beligerante si la ejerce un Estado neutral<sup>26</sup>.

\* \* \*

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 327, 353 y 358.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 237-241, y *The Commander's...*, p. 7-11.

<sup>24</sup> **L. Oppenheim**: *Op. cit.*, pp. 424-425.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 426-427, y *The Commander's...*, pp. 7-11 y 7-12.

<sup>26</sup> **Lucio M. Moreno Quintana**: *Tratado de Derecho Internacional*, p. 744.